

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maja Gracar

**RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE UNIJE KOT ELEMENT
NJENE RAZVOJNE POLITIKE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maja Gracar

Mentorica: doc. dr. Maja Bučar

**RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE UNIJE KOT ELEMENT
NJENE RAZVOJNE POLITIKE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Zahvaljujem se vsem, ki ste potrpežljivo spremljali nastanek tega diplomskega dela, še posebej mentorici doc. dr. Maji Bučar za nasvete in strokovno pomoč.

KAZALO

1. UVOD Z METODOLOŠKO HIPOTETIČNIM OKVIROM.....	8
2. RAZVOJNA POMOČ IN RAZVOJ	10
2.1. OPREDELITEV POJMA RAZVOJNA POMOČ	10
2.2. RAZVOJ IN REVŠČINA	12
2.3. MOTIVI ZA DODELJEVANJE RAZVOJNE POMOČI.....	13
2.3.1. Pogojevanje in moderna politika pomoči.....	14
2.3.2. Razvojna pomoč in pojem varnosti.....	15
2.4. KVALITETA POMOČI.....	15
2.5. MULTILATERALNI DONATORJI V SISTEMU JAVNE RAZVOJNE POMOČI ..	17
2.5.1. Sistem javnega razvojnega financiranja.....	17
2.5.2. Dejanske in domnevne prednosti multilateralnih virov razvojne pomoči.....	19
2.6. RAZLOGI NADALJNJEGA OBSTOJA REŽIMA POMOČI.....	20
3. RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE UNIJE KOT ELEMENT NJENE RAZVOJNE POLITIKE.....	22
3.1. POLOŽAJ RAZVOJNE POLITIKE V OKVIRU ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA UNIJE	22
3.2. VIŠINA RAZVOJNE POMOČI EVROPSKE UNIJE IN NJENA OBLIKA	23
3.3. VIRI RAZVOJNE POMOČI	25
3.3.1. Evropski razvojni sklad.....	25
3.3.2. Splošni proračun Evropske unije.....	26
3.3.3. Evropska investicijska banka	27
3.4. AKTERJI EVROPSKE RAZVOJNE POLITIKE	27
3.4.1. Svet ministrov	27
3.4.2. Evropski parlament	27
3.4.3. Evropska komisija.....	28
3.5. PRAVNI TEMELJI RAZVOJNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE	28
3.6. EVROPSKA UNIJA IN MEDNARODNA RAZVOJNA PRIZADEVANJA.....	30
3.7. CILJI IN NAČELA RAZVOJNE POLITIKE IN POMOČI V DOKUMENTIH EVROPSKE UNIJE IN NJIHOVO URESNIČEVANJE	31
3.7.1. Boj proti revščini kot glavni cilj razvojne politike.....	31
3.7.2. Šest prednostnih področij razvojne politike Unije.....	32
3.7.3. Sektorska porazdelitev razvojne pomoči Evropske unije	36
3.8. SISTEM UPRAVLJANJA Z RAZVOJNO POMOČJO.....	37
3.8.1. Strateško načrtovanje razvojnih programov.....	38
3.8.2. Upravljalna struktura	39
3.8.3. Hitrost izplačevanja razvojne pomoči in izvajanja projektov	43
3.9. ZUNANJA OCENA POLITIKE RAZVOJNE POMOČI EVROPSKE UNIJE.....	43
4. ZAČETKI IN ŠIRITEV SODELOVANJA EVROPSKE UNIJE Z MANJ RAZVITIMI DELI SVETA.....	45
4.1. SODELOVANJE SKUPNOSTI OZIROMA UNIJE S POSAMEZNIMI MANJ RAZVITIMI REGIJAMI	45
4.1.1. Sodelovanje z državami Afrike, Karibov in Pacifika.....	45
4.1.2. Sodelovanje z državami Azije in Latinske Amerike.....	48
4.1.3. Sodelovanje z državami Mediterana in Bližnjega vzhoda	51
4.1.4. Sodelovanje z državami srednje in vzhodne Evrope.....	54

4.1.5. Sodelovanje s Skupnostjo neodvisnih držav	55
4.1.6. Sodelovanje z državami zahodnega Balkana	56
4.2. PREJEMNICE RAZVOJNE POMOČI PO POSAMEZNIH OBDOBJIH.....	58
4.2.1. Od začetkov razvojne politike do konca hladne vojne.....	58
4.2.2. Razvojna pomoč po letu 1989	60
4.3. RAZVOJNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE V NOVEM TISOČLETJU.....	63
4.3.1. Vloga razvojne pomoči Unije v boju proti terorizmu	63
4.3.2. Evropska varnostna strategija.....	65
4.3.3. Evropska sosedska politika	66
4.3.4. Razprava o razvojni politiki	68
5. ZAKLJUČEK.....	70
6. SEZNAM VIROV.....	73
7. PRILOGE	81

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Multilateralna ODA DAC držav v milijonih USD in v odstotkih celotne ODA ter razvojna pomoč EU v milijonih USD in v deležu celotne multilateralne ODA.....	18
Tabela 3.1: Višina javne razvojne pomoči Evropske unije od leta 1985 do leta 2003	23
Tabela 3.2: Raven dodeljenih in izplačanih sredstev od leta 2001 do 2004 v milijonih EUR. 43	
Tabela 4.1: 15 največjih prejemnic pomoči Skupnosti oz. Unije od leta 1970 do leta 1998...59	
Tabela 4.2: 10 največjih prejemnic pomoči (ODA in OA) Unije za leto 2003/2004	61
Tabela 4.3: Razvojna pomoč po regijah od leta 1986 do leta 1997 (izplačana sredstva v milijonih USD in v odstotkih).....	62
Tabela 4.4: Razvojna pomoč po dohodkovnih skupinah držav prejemnic (brez držav v tranziciji) v milijonih USD in v odstotkih.....	62

SEZNAM KRATIC

AKP	skupina držav Afrike, Karibov in Pacifika, ki so povezane z EU
ALA	Azija in Latinska Amerika oz. države teh regij
BDP	bruto domači proizvod
CSP	<i>Country Strategy Paper</i> (državni strateški dokument)
ČDO	čezmorske države in ozemlja
DAC	<i>Development Assistance Committee</i> (Odbor za razvojno pomoč)
DG DEV	<i>Directorate General for Development</i> (Generalni direktorat za razvoj)
DG RELEX	<i>Directorate General for External Relations</i> (Generalni direktorat za zunanje odnose)
DVR	države v razvoju
EBA	<i>Everything But Arms</i> (pobuda »Vse, razen orožja«)
ECHO	<i>European Commission's Humanitarian Aid Office</i> (Urad za humanitarno pomoč)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	Evropska investicijska banka (<i>ang. European Investment Bank</i>)
EIDHR	<i>The European Initiative for Democracy and Human Rights</i> (Evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice)
ENPI	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (Evropski instrument za sosedstvo in partnerstvo)
EPA	<i>Economic Partnership Agreement</i> (Sporazum o gospodarskem partnerstvu)
ERS	Evropski razvojni sklad (<i>ang. European Development Fund</i>)
ES	Evropska skupnost
ESP	Evropska sosedska politika (<i>ang. European Neighbourhood Policy</i>)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EUR	evro
EVS	Evropska varnostna strategija (<i>ang. European Security Strategy</i>)
GSP	<i>Generalised System of Preferences</i> (Splošni sistem preferencialov)
HDI	<i>Human Development Index</i> (indeks človeškega razvoja)
HIC	<i>High-Income Countries</i> (države z visokim dohodkom)

HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (pubuda »Zelo zadolžene revne države«)
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i> (instrument predpristopnih strukturnih politik)
LDC	<i>Least Developed Countries</i> (najmanj razvite države)
LIC	<i>Low-Income Countries</i> (države z nizkim dohodkom)
LMIC	<i>Lower Middle-Income Countries</i> (države z nižjim srednjim dohodkom)
MDG	<i>Millenium Development Goals</i> (razvojni cilji tisočletja)
NIP	<i>National Indicative Programme</i> (okvirni nacionalni načrt)
OA	<i>Official Aid</i> (uradna pomoč)
ODA	<i>Official Development Assistance</i> (uradna/javna razvojna pomoč)
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
OLIC	<i>Other Low-Income Countries</i> (druge države z nizkim dohodkom)
PEU	Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba)
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for the Restructuring of the Economy</i> (Poljska in Madžarska: pomoč za prestrukturiranje gospodarstva)
SAP	<i>Stabilisation and Association Process</i> (Stabilizacijsko-pridružitveni proces)
SAPARD	<i>Special Action Programme for Agriculture and Rural Development</i> (posebni predpristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja)
SB	Svetovna banka
SCR	<i>Common Service for External Relations</i> (Skupna služba za zunanje odnose)
SZVP	skupna zunanja in varnostna politika
UMIC	<i>Upper Middle-Income Countries</i> (države z višjim srednjim dohodkom)
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Program ZN za razvoj)
USD	ameriški dolar
WTO	<i>World Trade Organisation</i> (Svetovna trgovinska organizacija)
ZN	Združeni narodi

1. UVOD Z METODOLOŠKO HIPOTETIČNIM OKVIROM

»Znebiti se denarja ni težka stvar, odločitev o tem, komu ga dati, koliko, kdaj in s kakšnim namenom...pa ni lahka. To je redka in hvalevredna vrлина.«

- Aristotel (Steinberg v Hook 1996: 157)

Evropska unija je tvorba petindvajsetih držav, v kateri skupno prebiva 454 milijonov ljudi, kar je osem odstotkov svetovnega prebivalstva. Ustvarja četrtno svetovnega bruto družbenega proizvoda in je največje prostotrgovinsko območje na svetu. Je področje blaginje, varnosti in stabilnosti in kot taka del demokratičnega, razvitega sveta. Ta nadnacionalna skupnost ni vase zaprta enota, temveč nenehno išče svoj prostor in vpliv v hitro spreminjajoči se mednarodni skupnosti. Ima možnost in tudi dolžnost, da odloča o usodi tistih, ki pripadajo manj oz. nerazvitemu delu sveta, kjer so revščina, negotovost in konflikti vsakodnevno dejstvo.

Svetovna skupnost, katere del je tudi Evropska unija, je boj proti globalni revščini in nerazvoju med drugim napovedala na milenijskem srečanju Organizacije združenih narodov pred petimi leti, ko si je zastavila osem t.i. »razvojnih ciljev tisočletja«. Unija je bila poleg tega pomemben akter marca 2002, ko je bil v Mehiki sprejet dokument Monterreysko soglasje, ki med drugim omenja tudi nujnost povečanja količine in kakovosti uradne razvojne pomoči. Skupaj s svojimi članicami je Unija v svetovnem merilu največji donator razvojne pomoči, pa tudi človekoljubne pomoči. Poleg tega je najpomembnejša trgovinska partnerica držav v razvoju. Približno petino razvojnega proračuna upravlja v imenu Unije Evropska komisija. V skladu s samim obsegom pomoči je tudi geografski razpon programov pomoči globalen. Evropska unija je tako aktivna v več kot 140-ih državah sveta v šestih svetovnih regijah, pri čemer pa se je razvojna politika razvijala postopno.

Vsebino diplomske naloge bosta usmerjali naslednji hipotezi, ki ju bom na koncu ovrednotila:

1. *V začetku geografsko omejena je razvojna politika Unije razširila svoje cilje oz. interese in posledično tudi območje delovanja; postala je globalna.*
2. *V središču razvojne politike Evropske unije so prizadevanja za zmanjševanje revščine povsod po svetu.*

V diplomskem delu bom uporabila opisno metodo ter analizo vsebine, katere predmet bodo tako primarni viri (t.j. različni dokumenti in poročila institucij Evropske unije, ki se nanašajo

na njeno razvojno politiko) kot tudi sekundarni viri (knjige, članki, druga poročila). V veliko pomoč pri iskanju informacij mi bo tudi internet.

V poglavju, ki bo sledilo uvodu, bom najprej opredelila pojem razvojna pomoč, na kratko pa tudi koncepta razvoja in revščine. Del poglavja bom namenila motivom za dodeljevanje razvojne pomoči in se v tem okviru dotaknila tudi povezave med razvojno pomočjo in pojmom varnosti. Ker je Unija eden izmed multilateralnih donatorjev bom, po navedbi nekaterih značilnosti kvalitetne pomoči, pozornost posvetila multilateralnim virom razvojne pomoči in njihovim dejanskim ter domnevnim prednostim glede na bilateralne donatorje. V zaključnem delu poglavja bom omenila razloge za nadaljnji obstoj režima pomoči.

Tretje poglavje bom začela z orisom položaja razvojne politike Unije v okviru njenega zunanjepolitičnega delovanja, nadaljevala pa z osnovnimi podatki o višini, obliki in virih razvojne pomoči ter o glavnih akterjih evropske razvojne politike. Sledila bo navedba ciljev in načel, ki se nanašajo na politiko razvojne pomoči Evropske unije in so omenjeni v njenih pravnih temeljih in v drugih dokumentih. Največ pozornosti bom namenila boju proti revščini kot glavnemu cilju razvojne politike Unije in v povezavi s tem opisu prednostnih področij, kamor Unija usmerja svojo razvojno pomoč. Ker je za učinkovito razvojno pomoč potreben tudi ustrezen sistem upravljanja, bom predstavila tudi njegove značilnosti, pri čemer je današnja institucionalna arhitektura rezultat že dokončane reforme upravljanja.

V četrtem poglavju bom najprej analizirala razvoj sodelovanja Skupnosti oz. Unije s posameznimi manj razvitimi regijami in/ali državami. V posebnem delu tega poglavja bom prikazala, kako je širitev programov sodelovanja vplivala na seznam glavnih prejemnic pomoči po posameznih obdobjih in kateri interesi Unije oz. njenih članic vplivajo na oblikovanje posameznih programov pomoči. Namen poglavja je ugotoviti, ali se razvojna pomoč Unije resnično širi in postaja globalna ali pa gre zgolj za stalno preusmerjanje obstoječih razvojnih sredstev v skladu z novimi prioritetami. Na koncu bom predstavila značilnosti oz. novosti razvojne politike Evropske unije v novem tisočletju, pri čemer želim ugotoviti, ali v politiki razvojne pomoči res prihaja do očitnega zblíževanja konceptov varnosti in razvoja.

V zaključku bom zbrala misli in ugotovitve, do katerih bom med pisanjem diplomskega dela prišla, s čimer bom ovrednotila zastavljeni hipotezi.

2. RAZVOJNA POMOČ IN RAZVOJ

2.1. OPREDELITEV POJMA RAZVOJNA POMOČ

Razvojna pomoč je kategorija, ki se v literaturi uporablja precej nedosledno. Nekateri uporabljajo pojma gospodarska pomoč ali zunanja pomoč, spet drugi govorijo o tuji ali o mednarodni pomoči in tretji o razvojnem sodelovanju oz. partnerstvu (Burnell 1997: 1). Pojem je še težje natančno opredeliti zato, ker je »meja med zunanjo pomočjo in zunanjo trgovino pogosto nejasna in zabrisana« (Benko 1997: 266).

Pomoč ima lahko obliko denarnih nakazil in finančnih kreditov, lahko pa gre tudi za materialno pomoč, humanitarno ali tehnično pomoč. Danes prihaja do premikov od projektne k splošni programski pomoči, ki pomeni podporo plačilni bilanci in/ali proračunu posamezne države. Vse bolj pomembna postaja tudi pomoč v obliki odpisa dolgov (Burnell 1997: 4, 7). Kljub temu, da Russett in Starr (1996: 273) pojasnjujeta, da gre pri tuji pomoči za »prenos dobrin ali storitev od darovalca k prejemniku«, ki lahko zajema »kakršenkoli vir ali dobrino, denar, storitev ali tehnično pomoč«, pa čisto vseh tokov iz ene države v drugo le ne moremo vključiti v definicijo razvojne pomoči. Institucionalno definicijo pomoči, ki je danes splošno sprejeta, je leta 1969 oblikoval »Odbor za razvojno pomoč« (ang. *Development Assistance Committee - DAC*), ki sicer spada v okvir Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*), njegove članice (gre za 22 držav¹, od leta 1961 pa je članica tudi Evropska komisija) pa odobrijo 95 % celotne mednarodne razvojne pomoči v svetu. Ta odbor je uvedel termin »uradna« oz. »javna razvojna pomoč« (ang. *official development assistance - ODA*), ki pomeni finančne tokove iz javnega sektorja, ki so dani po koncesijskih finančnih pogojih, njihov glavni cilj pa je »spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje držav v razvoju« (Burnell 1997: 4). ODA vključuje koncesijske kredite iz javnih virov (ang. *official concessional loans*) in nepovratna sredstva iz teh virov (ang. *official grants*). Prav nekomercialna narava je tista, ki javno razvojno pomoč ločuje od ostalih razvojnih financ (ang. *other development finance*), ki prav tako spadajo v sklop javnih virov mednarodnih tokov kapitala. Obseg uradne razvojne pomoči se izračunava s pomočjo posebne metodologije, ki jo je razvila OECD, temelji pa na t.i.

¹ Države članice DAC-a so naslednje: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Japonska, Luksemburg, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija, Združene države Amerike (Internet 7).

»elementu darila«² (*ang. grant element*). Najvišjo stopnjo darila 100 ima nepovratna finančna pomoč, da pa bi se v skupino uradne razvojne pomoči uvrstil nek kredit, mora imeti stopnjo darila najmanj 25, sicer je odobren po komercialnih pogojih (Mrak 2002: 555).

Medtem ko velja ODA za najbolj običajno obliko pomoči, je konec osemdesetih let DAC tej vrsti pomoči dodal še pojem »uradna pomoč« (*ang. official aid - OA*). Gospodarske in politične okoliščine v svetu so se namreč s koncem hladne vojne tako spremenile, da so se pojavile zahteve po pomoči, ki bi olajšala gospodarsko in politično tranzicijo držav vzhodne Evrope (Burnell 1997: 5). Za obe kategoriji pomoči veljajo identični, t.j. koncesijski finančni pogoji, vendar pa so države prejemnice pomoči glede na kategorijo pomoči danes razvrščene v dve ločeni skupini na seznamu, ki ga DAC oblikuje iz statističnih razlogov. ODA je namenjena prvi skupini držav (Del I), to so »tradicionalne« države v razvoju. Glede na bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca je ta skupina držav razdeljena na pet podskupin:

1. najmanj razvite države (*ang. Least Developed Countries - LDC*);
2. druge države z nizkim dohodkom (*ang. Other Low-Income Countries - OLIC*): BDP na prebivalca manjši kot 745 USD v letu 2001;
3. države z nižjim srednjim dohodkom (*ang. Lower Middle-Income Countries - LMIC*): BDP na prebivalca od 746 USD do 2975 USD v letu 2001;
4. države z višjim srednjim dohodkom (*ang. Upper Middle-Income Countries - UMIC*): BDP na prebivalca med 2976 in 9205 USD v letu 2001 in
5. države z visokim dohodkom (*ang. High-Income Countries - HIC*): BDP na prebivalca več kot 9206 USD (Internet 1).

Uradna pomoč pa je namenjena drugi skupini (Del II), to je državam in ozemljem v tranziciji, kamor pa se uvrščajo tako (nekatero) države srednje in vzhodne Evrope in novonastale države bivše Sovjetske zveze kot tudi naprednejše države in ozemlja (*ibid.*).

Vpogled v aktualni³ seznam prejemnic pomoči kot ga oblikuje OECD, uporablja pa ga večina donatorjev, nudi Priloga A.

Razvojna pomoč je ena izmed najstarejših oblik mednarodnega sodelovanja, pri katerem bogatejši pomagajo pri razvoju revnejših (Internet 8). Pri tem pa je potrebno poudariti, da se je sam koncept razvoja skozi zgodovino spreminjal (glej podpoglavje 2.2.), kar je vplivalo

² Stopnja darila za konkreten kredit se izračuna na osnovi podatkov o višini obrestne mere, po kateri je odobren, o obdobju odplačila kredita in o obdobju mirovanja pred začetkom odplačevanja glavnice. Nižja kot je obrestna mera in daljša kot sta rok odplačila in obdobje mirovanja, višjo stopnjo darila ima kredit (Mrak 2002: 555).

³ Seznam držav prejemnic pomoči se pregleduje vsaka tri leta (zadnjič se je to zgodilo januarja 2003).

tudi na postavitev razvojnih ciljev, ki donatorjem in prejemnikom pomoči služijo kot vodilo za usmerjanje tokov pomoči oz. za njihovo uporabo.

2.2. RAZVOJ IN REVŠČINA

Do sedemdesetih let se je razvoj opredeljeval kot sposobnost države, da ustvari in vzdržuje pet ali sedem odstotno letno rast BDP-ja (Bučar in Rojec 2002/2003a: 14). Na to strogo *ekonomsko pojmovanje razvoja* se je navezovala tudi vloga tuje pomoči, ki naj bi v skladu s t.i. teorijo dveh vrzeli⁴ državam pomagala premostiti varčevalni ali devizni primanjkljaj in s tem dvigniti njihovo gospodarsko rast (Burnell 1997: 86). Preko t.i. »trickle-down« učinka naj bi se koristi od povečanja celotnega in per capita BDP avtomatično prenesle na širše družbene segmente (Kegley in Wittkopf 2001: 145). Vendar pa se to v mnogih manj razvitih državah, kjer so se kljub gospodarski rasti vse bolj kazali problemi nezaposlenosti, neenakomerne distribucije dohodka ter revščine, ni zgodilo (Bučar in Rojec 2002/2003a: 15, 16). Postal je jasno, da je BDP na prebivalca sicer najbolj razširjeno merilo gospodarske uspešnosti neke države, kot merilo človeškega razvoja pa je lahko precej zavajajoč (Kegley in Wittkopf 2001: 137). Ta kazalec namreč ne pove veliko o življenjskem standardu večine prebivalcev. V luči teh spoznanj se je definicija razvoja v sedemdesetih letih precej razširila.

Razvoj je danes pojmovan kot *multidimenzionalni proces*, ki se ne nanaša samo na gospodarsko rast, temveč vključuje celo paleto sprememb v družbenih strukturah, navadah ljudi in institucijah. Te spremembe vodijo do oblikovanja življenjskih pogojev, ki posameznikom omogočajo, da sami izberejo tak način življenja, ki je v skladu z njihovimi materialnimi in duhovnimi potrebami in željami (Bučar in Rojec 2002/2003a: 16). Na vseh ravneh razvoja je ključnega pomena, da imajo ljudje zmožnost i) živeti dolgo in zdravo življenje, ii) izobraževati se in iii) uživati spodoben življenjski standard, ki jim omogoča zadovoljevanje osnovnih človekovih potreb, kot so hrana in pitna voda, obleka in stanovanje ter zdravstvena zaščita in zaščita pred nasiljem (Kegley in Wittkopf 2001: 149, 150). Pomembno mesto zavzema tudi koncept politične svobode, ki se nanaša na spoštovanje človekovih pravic, osebno varnost, vladavino prava, svobodo izražanja in možnost političnega odločanja (Internet 20). Tu je še načelo trajnostnega razvoja, ki pomeni nujnost upoštevanja okoljskega dejavnika pri načrtovanju razvojnih strategij, ki tako ne bodo ogrožale razvoja in bivanja prihodnjih generacij (Bučar in Rojec 2002/2003b: 35).

⁴ V šestdesetih letih sta jo razvila ekonomista Chenery in Strout (Burnell 1997: 86).

V okviru razširjene definicije razvoja je torej dohodek na prebivalca le eno izmed sredstev za doseganje razvoja, ni pa končni cilj. Odras tega pojmovanja je tudi leta 1990 v okviru Programa ZN za razvoj (*ang. United Nations Development Programme - UNDP*) oblikovan indeks človeškega razvoja (*ang. Human Development Index - HDI*), ki presega zgolj finančne kazalce, saj poleg dohodka na prebivalca upošteva tudi pričakovano življenjsko dobo ob rojstvu in stopnjo izobrazbe (Kegley in Wittkopf 2001: 150).

Redefinicija razvoja je vplivala tudi na *razširitev koncepta revščine*, ki ima danes prav tako več razsežnosti. Svetovna banka (SB) je leta 1990 določila, da v »skrajni revščini« živijo ljudje, ki imajo za preživetje manj kot dolar dnevno, v »revščini« pa tisti, ki se preživljajo z največ dvema dolarjema na dan⁵ (Internet 21). To merilo se najpogosteje uporablja z namenom ugotavljanja razlik med državami in regijami, sicer pa danes velja, da revščine znotraj posamezne države ni mogoče natančno analizirati le na podlagi dohodkovne dimenzije (Van Reisen 2001: 12). Revščina se tako nanaša na nezmožnost posameznika, da živi dolgo, zdravo in ustvarjalno življenje ter da dosega zadovoljiv življenjski standard in z njim povezane osnovne človekove potrebe. Poleg tega pomeni tudi neobstoj oz. pomanjkanje varnosti in politične svobode, vključno z zanikanjem človekovih pravic in omejenimi možnostmi sodelovanja v družbenem in političnem življenju (UNDP 1997: 15, 16).

2.3. MOTIVI ZA DODELJEVANJE RAZVOJNE POMOČI

Če bi obveljal dogovor, da mora biti razvojna pomoč dana na osnovi čistega altruizma, potem verjetno o njej sploh ne bi razpravljali, saj bi bila po obsegu nepomembna (Burnell 1997: 3). Po Russettu in Starru (1996: 265, 273) je pomoč eno izmed sredstev vplivanja⁶ v odnosih med državami. Tuja pomoč pomeni v prvi vrsti tehniko vodenja državnih poslov, spretnost v politiki oz. sredstvo, s katerim skuša ena država druge pripeljati do tega, da delujejo na določen način (Hook 1996: 15). Tudi Brown in O'Connor (1996: 92) pravita, da imajo evropski donatorji tujo pomoč za instrument zunanje politike.

Komisija za mednarodni razvoj (t.i. Pearsonova komisija) je ponudila preprost odgovor na vprašanje, zakaj naj bogate države (»tisti, ki imajo«) nudijo pomoč revnim (»tistim, ki nimajo«) - to je njihova *moralna dolžnost* (Burnell 1997: 47). Argument moralnosti se uporablja, ko donatorji »opravičujejo« podeljevanje razvojne pomoči nekdanjim kolonijam, ki

⁵ Korigirano s kupno močjo (*ang. purchasing power parity*).

⁶ Druga sredstva vplivanja med državami naj bi bila npr. diplomacija, pogajanja, razreševanje konfliktov, pa tudi uporaba vojske za dosego mednarodnega vpliva (glej Russett in Starr 1996: 245-275).

so jim tudi kulturno in jezikovno blizu, čeprav je v ozadju še naprej *gospodarski interes* razvijanja in ohranjanja trgov ter surovinskih virov, kar mnogi označujejo za neokolonializem (Kegley in Wittkopf 2001: 127).

V času hladne vojne so bili odnosi med severom in jugom zaznamovani z rivalstvom med dvema blokoma. Zahodnoevropski programi pomoči so bili uporabno orožje *proti prodiranju komunizma* v nerazviti svet, saj je bila gospodarska pomoč način za doseganje zvestobe DVR zahodnemu zavezništvu ali vsaj način zagotavljanja njihove nevtralnosti. Ker so bile številne manj razvite države prav takrat na poti doseganja politične neodvisnosti, je bila pomoč tudi sredstvo za *ohranjanje vpliva* nekdanjih kolonialnih sil (Brown in O'Connor 1996: 91, 105).

2.3.1. Pogojevanje in moderna politika pomoči

Od osemdesetih let dalje je za zahodnoevropske države značilna prevlada idej o gospodarski in politični liberalizaciji, kar se je znotraj globalnega režima pomoči pokazalo na način, da se je že v zgodnjih osemdesetih letih začela *prva generacija pogojevanja*, t.j. gospodarsko pogojevanje. Donatorke so od prejemnic zahtevale, da gospodarstva reformirajo v skladu z normami liberalne mednarodne ekonomske ureditve⁷ (Brown in O'Connor 1996: 101).

V poznih osemdesetih letih pa se je med DAC donatorji oblikovalo prepričanje, da je pred samo izpeljavo procesa gospodarskega razvoja v nekaterih državah potrebna politična reforma. Leta 1989 je prišlo v srednji in vzhodni Evropi do dramatičnih dogodkov, ki so dejansko odprli možnosti političnih sprememb. Po koncu hladne vojne je tako sledila še *druga generacija pogojevanja*, t.j. politično pogojevanje. DAC donatorji so se začeli zavzemati za politični pluralizem in utrjevanje demokracije, ne samo v srednji in vzhodni Evropi, temveč tudi v Afriki in drugod. Razširila se je pomoč, namenjena podpiranju političnih reform, zlasti t.i. demokratična pomoč (npr. za organizacijo volitev) in pomoč za izgradnjo in razvoj institucij in praks »dobrega upravljanja«⁸. Donatorji hočejo zagotovilo, da bodo vlade vlagale v ljudi, da bodo spoštovale človekove pravice ter se spopadle s korupcijo. Vse to so značilnosti *moderne politike pomoči* (Burnell 1997: 10, 97, 187).

Paul Collier in David Dollar (uslužbenca Svetovne banke) sta kasneje ugotovila, da med tokovi pomoči in gospodarskimi ter političnimi reformami ni neposredne povezave, da torej gospodarsko in politično pogojevanje nista prinesla zelenih rezultatov. Da bi imela razvojna pomoč večji vpliv na zmanjševanje revščine, jo je potrebno dodeliti revnim državam, a le

⁷ Šlo je za zahteve po stabilizaciji plačilne bilance in makroekonomski liberalizaciji.

⁸ Pojem »dobrega upravljanja« je prva uvedla SB leta 1989. Opredelila ga je kot transparentno upravljanje z razvojnimi sredstvi in administrativno sposobnost za izvedbo političnih reform (Burnell 1997: 96).

tistim, katerih vlade že spoštujejo človekove pravice in si tudi same prizadevajo za odpravo revščine. Pomoč naj bo usmerjena v podporo teh prizadevanj (Internet 22). Watkins (v Burnell 1997: 32) v povezavi s tem govori o t.i. *tretji generaciji pogojevanja*.

Mnogi temu selektivnemu razdeljevanju pomoči nasprotujejo, saj slabo ravnanje in nepripravljenost političnih elit za reforme ne smejo biti razlog za to, da se ljudstvo obsodi na utapljanje v revščini (Rasheed 1999: 29).

2.3.2. Razvojna pomoč in pojem varnosti

Možnost vojaške konfrontacije med vzhodom in zahodom je po hladni vojni sicer izginila, kar pa ne pomeni, da je vprašanje varnosti postalo nepomembno. Obdobje po hladni vojni so zaznamovali številni znotrajdržavni in regionalni konflikti na območjih severne Afrike, Balkana in v delih vzhodne Evrope, torej na prizoriščih, ki predstavljajo neposredno bližino zahodnoevropskih držav OECD. V devetdesetih letih se je med DAC donatorji utrdilo prepričanje, da je reševanje in preprečevanje konfliktov povezano z *gospodarskim in družbenim razvojem* prizadetih držav in regij ter z *odpravo revščine*, saj se s tem *krepi tudi politična stabilnost* (nacionalna, regionalna in mednarodna). To je pomenilo nove motive za podeljevanje razvojne pomoči (Burnell 1997: 69-71).

Revščina in gospodarska nerazvitost sta tako ena izmed nevojaških groženj varnosti. Dejstvo je, da se je po hladni vojni koncept varnosti močno razširil, tako da ima *sodobna nacionalna in mednarodna varnost* danes *več dimenzij*, ne le vojaško-politične (Grizold 2001: 118, 136). Med nevojaške grožnje varnosti sodijo tudi nenadzorovani migracijski tokovi, organizirani kriminal, širjenje AIDS-a in drugih bolezni ter onesnaževanje okolja in klimatske spremembe, ki vse bolj ogrožajo tudi razvite države. Velika pozornost se danes posveča tudi mednarodnemu terorizmu, ki ga je nekdanji ameriški predsednik Clinton leta 1996 na vrhu G7 označil za varnostni izziv 21. stoletja, ki med drugim nastaja in se širi tudi zaradi revščine v DVR (Burnell: 70-74). Razvojna pomoč je učinkovito sredstvo za *boj proti tem grožnjam varnosti*, saj s spodbujanjem razvoja odpravlja njihove vzroke.

2.4. KVALITETA POMOČI

Že pred 35-imi leti je Generalna skupščina ZN sprejela predlog t.i. Pearsonove komisije, s katerim so razvite države obljubile, da bo ODA znašala 0,7 % njihovega BDP-ja. Vendar pa pri razvojni pomoči ni važna le količina, najmanj toliko pomembna je njena kvaliteta.

Kvalitetna pomoč naj bi imela naslednje lastnosti:

1. v največji možni meri mora biti namenjena *najrevnejšim državam* (najmanj razvitim državam in drugim državam z nizkim dohodkom);
2. *višji »element darila«* je znak bolj kvalitetne razvojne pomoči;
3. programi pomoči morajo biti fleksibilni na način, da se *prilagajajo razvojnim potrebam* držav prejemnic pomoči. Fleksibilnost poleg tega pomeni, da donatorji *ne smejo nuditi pomoči z vezmi*. V primeru vezane pomoči (*ang. tied aid*) mora država prejemnica priliv denarja uporabiti za nakup pogosto ne tako koristnih dobrin in storitev iz držav donatork in ne sme sama izbirati mnogokrat cenejših dobaviteljev in/ali pa mora sredstva porabiti za točno določen projekt. S tem se realna vrednost pomoči precej zmanjša.
4. *Multilateralna pomoč* je kvalitetnejša od bilateralne pomoči (Burnell 1997: 12-16).

Po Rogersonu (2004: 19-23) pa so bistveni elementi učinkovitega sistema pomoči, ki so sestavni del uradnih političnih smernic vseh glavnih multilateralnih, pa tudi velikega števila bilateralnih agencij, ki se ukvarjajo z razvojno pomočjo, naslednji:

1. *partnerski pristop*, ki pomeni, da prejemnice pomoči sprejmejo nase odgovornost za določitev razvojnih prioritet in dobro upravljanje, donatorji pa odgovornost za povečanje količine pomoči in za upoštevanje teh prioritet pri njeni uporabi;
2. pomoč je potrebno usmeriti na *revne države*, ki *že imajo* take politike in institucije, ki stremijo k zmanjševanju revščine; poleg tega naj bi na podlagi izboljšane ravnanja (*ang. performance*) države postopno dobivale več pomoči;
3. vodilo državam prejemnicam pri oblikovanju razvojnih prioritet in donatorjem pri upravljanju z razvojno pomočjo morajo biti *»razvojni cilji tisočletja«* (*ang. Millenium Development Goals - MDG*). Sprejeti so bili na Milenijskem vrhu ZN v New Yorku septembra 2000 z deklaracijo, ki so jo podpisali voditelji 189-ih držav in so torej rezultat globalnega soglasja med bogatimi in revnimi državami. Gre za osem ciljev, ki se osredotočajo na *boj proti revščini* v skladu z upoštevanjem njene večdimenzionalne narave (ibid.). Cilji so naslednji:
 - 1) izkoreniniti skrajno revščino in lakoto (med leti 1990 in 2015 prepoloviti delež ljudi, ki imajo za preživetje manj kot dolar dnevno in tistih, ki trpijo zaradi lakote);
 - 2) doseči univerzalno osnovno izobrazbo;
 - 3) podpirati enakost med spoloma in izboljšati položaj žensk;
 - 4) zmanjšati umrljivost otrok;
 - 5) izboljšati zdravstvene storitve za matere;

- 6) boriti se proti HIV-u/AIDS-u, malariji in drugim boleznim;
- 7) zagotoviti okoljsko trajnost (načela trajnostnega razvoja je potrebno vključiti v politike držav in do leta 2015 prepoloviti delež ljudi brez dostopa do pitne vode);
- 8) razviti globalno partnerstvo za razvoj (ibid.).

Sama menim, da pomenijo naštetih kriteriji zgolj oblike, značilnosti in cilje pomoči, za katere se domneva, da lahko pripomorejo k doseganju boljših razvojnih rezultatov. Posamezni donatorji seveda zagovarjajo tista merila, ki njihovo delovanje prikažejo v najboljši luči.

2.5. MULTILATERALNI DONATORJI V SISTEMU JAVNE RAZVOJNE POMOČI

2.5.1. Sistem javnega razvojnega financiranja

Mednarodni tokovi javne razvojne pomoči so razdeljeni glede na to ali sredstva prihajajo iz bilateralnih ali iz multilateralnih virov (Mrak 2002: 555). Sistem javnega razvojnega financiranja torej sestavljajo bilateralni in multilateralni donatorji.

Bilateralna pomoč, ki jo članice DAC-a podeljujejo neposredno drugim državam oz. njihovim vladam pomeni 70 % celotne ODA (Rogerson 2004: 24). Približno 75 % te pomoči so nepovratna sredstva. Okrog 30 % celotne DAC uradne razvojne pomoči (glej Tabela 2.1) pa predstavlja *multilateralna pomoč*. Polovico tvorijo nepovratna sredstva, drugo polovico pa koncesijski krediti, pri čemer pa obstajajo med multilateralnimi viri precejšnje razlike (IDA 2002: 2, 3). Glavne multilateralne institucije, ki dopolnjujejo organizacijski zemljevid bilateralnih donatorjev razvojne pomoči, so razdeljene v štiri kategorije:

1. Skupina Svetovne banke

Gre za najvplivnejšo mednarodno banko za financiranje razvoja, ki jo sestavlja pet samostojnih mednarodnih institucij⁹. Največji del uradne razvojne pomoči v okviru te skupine zagotavlja Mednarodno razvojno združenje (*ang. IDA*) (približno 87 % leta 2003). IDA predstavlja t.i. »mehko okno« Svetovne banke, saj je največja multilateralna finančna institucija za usmerjanje koncesijskih sredstev (večinoma posojil) v gospodarsko najmanj razvite države sveta¹⁰ (Mrak 2002: 470, 471; IDA 2002: 3, 8).

⁹ Te institucije so: i) Mednarodna banka za obnovo in razvoj (IBRD), ii) Mednarodno razvojno združenje (IDA), iii) Mednarodna finančna korporacija (IFC), iv) Mednarodna agencija za zavarovanje investicij (MIGA) in v) Mednarodni center za razreševanje investicijskih sporov (ICSID) (Mrak 2002: 454).

¹⁰ IDA in IBRD skupaj tvorita Svetovno banko. IBRD je t.i. »trdo okno« Svetovne banke, saj odobrava kredite državam članicam po komercialnih pogojih (Mrak 2002: 470).

2. Regionalne razvojne banke

Devet odstotkov multilateralne javne razvojne pomoči (večina so koncesijska posojila) so DAC države leta 2003 namenile regionalnim razvojnim bankam, ki financirajo gospodarski razvoj v posameznih regijah sveta. Glavne tri banke so i) Medameriška razvojna banka, ii) Afriška razvojna banka in iii) Azijska razvojna banka (IDA 2002: 8).

3. Sistem Združenih narodov

Sistem ZN sestavljajo avtonomne agencije, kot so npr. UNDP, Visoki komisar ZN za begunce (*ang. United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR*), Mednarodni sklad ZN za pomoč otrokom (*ang. United Nations International Children's Emergency Fund - UNICEF*) ali Svetovna zdravstvena organizacija (*ang. World Health Organisation - WHO*) (Burnell 1997: 166). Razvojna pomoč, ki jo posamezne države namenijo preko teh agencij, je v celoti dodeljena v obliki nepovratnih sredstev. V letu 2003 so DAC članice na ta način izplačale 25 % multilateralnih sredstev (IDA 2002: 3, 8; Internet 23).

4. Evropska unija

Tudi Evropska unija je eden izmed multilateralnih virov razvojne pomoči. Sistem razvojne pomoči Unije obravnavam v naslednjih poglavjih, na tem mestu pa je primerno omeniti, da predstavlja uradna razvojna pomoč EU¹¹ okrog 30 % celotne multilateralne pomoči (v letu 2003 celo 37 %), kar je razvidno iz Tabele 2.1. Sredstva seveda v celoti prispevajo tiste DAC članice, ki so hkrati tudi članice Unije. Devetdeset odstotkov te pomoči ima obliko nepovratnih sredstev (IDA 2002: 3, 8).

Tabela 2.1: Multilateralna ODA DAC držav v milijonih USD in v odstotkih celotne ODA ter razvojna pomoč EU v milijonih USD in v deležu celotne multilateralne ODA

	1987-1988 (povprečje)	1992-1993 (povprečje)	1999	2000	2001	2002	2003
celotna ODA	43.834	58.318	53.233	53.749	52.435	58.292	69.029
multilateralna ODA v mio USD	13.399	18.364	15.390	17.685	17.311	17.540	19.217
multilateralna ODA v % celotne ODA	30,57	31,49	28,91	32,90	33,01	30,08	27,84
ODA EU v mio USD	2.275	4.207	5.017	4.950	5.961	5.448	7.173
ODA EU v % multilateralne ODA	16,98	22,91	32,60	28,00	34,43	31,06	37,33

Vir: OECD (Internet 23: Table 2, 15); OECD (Internet 24); lastni izračuni (odstotki).

¹¹ Gre le za tisti del pomoči držav članic, s katerim upravlja Evropska komisija.

2.5.2. Dejanske in domnevne prednosti multilateralnih virov razvojne pomoči

Bilateralni donatorji so pogosto podvrženi kritikam, da podeljujejo razvojno pomoč iz nacionalnih političnih, strateških oz. varnostnih in gospodarskih razlogov. Za tujo pomoč zahodnoevropskih držav pa je bil vedno pomemben tudi globalni kontekst. Obdobje po letu 1970 je bilo polno gospodarskih prelomnic, kot npr. naftna kriza in posledična nezaposlenost v naprednih industrijskih državah v zahodni Evropi in drugod. Prevlada liberalnih gospodarskih in političnih modelov, razpad sovjetskega bloka, stopnjevanje zahodnoevropske integracije, prizadevanja za trajnostni razvoj in drugi dogodki so še dodatno vplivali na to, da se je kljub prevladujoči državocentričnosti uveljavilo spoznanje o *medsebojni odvisnosti*, ki je imelo za posledico, da so bilateralni donatorji vse bolj začeli uporabljati *multilateralne instrumente pomoči*. Z njimi (vključno s tistimi v okviru EU) naj bi države lažje zasledovale transnacionalne cilje in to na način delitve bremen (Brown in O'Connor 1996).

Tako donatorji kot tudi prejemniki pomoči naj bi imeli od multilateralizma številne koristi:

- države donatorke tako razširjajo diplomatske vezi in si krepijo mednarodni ugled;
- bilateralni donatorji lahko multilateralna razvojna telesa izkoristijo z vidika koristnejše uporabe sredstev zlasti v državah, ki jih sami ne poznajo dobro;
- bilateralni donatorji lahko poleg tega na ta način lažje utemeljijo programe pomoči, ki bi jih sicer pred domačo javnostjo težko opravičili iz političnih ali finančnih razlogov;
- znotraj multilateralnih teles se krepí koordinacija med različnimi bilateralnimi donatorji;
- multilateralni donatorji si bolj iskreno prizadevajo za zasledovanje razvojnih in humanitarnih ciljev in upoštevanje potreb prejemnic pomoči (Burnell 1997: 166-174).

Prejemniki imajo raje multilateralno pomoč predvsem zato, da se oddaljijo od zunanje-političnih interesov darovalcev. Vendar pa so domneve o tem, da je multilateralna pomoč depolitizirana, neosnovane. Posamezni donatorji lahko na ta način celo lažje ščitijo svoje lastne zunanje-politične interese, saj jih »skrijejo« za mednarodnim značajem multilateralnih institucij. Z »močjo denarja« (*ang. power of purse*) lahko izvajajo pritisk v pogajanjih glede oblik, pogojev in ciljev razvojne pomoči, kar je oblika »aktivnega multilateralizma« (Burnell 1997: 166-168). Medtem ko je bilo nekoč vmešavanje v notranje-politične razmere držav strogo prepovedano, je danes popolnoma legitimno, da se v dialogu s prejemnicami odpirajo tudi vprašanja človekovih pravic ali vojaških izdatkov. Grilli (v Burnell 1997: 170) pravi, da postaja tudi razvojna pomoč Evropske unije, ki je nekoč veljala za model politične nevtralnosti, vse bolj »politična«.

2.6. RAZLOGI NADALJNJEGA OBSTOJA REŽIMA POMOČI

Razvojna pomoč ni niti nujen niti zadosten pogoj za razvoj ali gospodarsko rast. Celotno DAC priznava, da je za države v razvoju bolj pomemben dostop do mednarodnih trgov, privatnega kapitala in tehnologij. Kljub temu pa razvojna pomoč vseskozi predstavlja največji del prilivov kapitala v najrevnejših državah¹² (Burnell 1997: 17, 18). Te se soočajo s številnimi izzivi: i) doseči in vzdrževati morajo visoko stopnjo gospodarske rasti, ii) zmanjšati revščino, iii) izpeljati politične in družbene reforme in se iv) vključiti v svetovno gospodarstvo. Čeprav stremijo k temu, da bi prevzele odgovornost za lastno rast in razvoj, pa vseh teh ciljev brez obsežne razvojne pomoči ne morejo doseči (Rasheed 1999: 26, 29). Razvojna pomoč izboljšuje proizvodne ter izvozne sposobnosti držav in je ključnega pomena pri ustvarjanju primernejšega okolja za dejavnosti privatnega sektorja, s čimer lahko utre pot hitri gospodarski rasti. Je tudi pomemben instrument pri podpiranju izobraževanja, zdravstva, pri razvoju javne infrastrukture in kmetijstva (A/CONF.198/11: 9).

Nekdanji razlogi za programe pomoči so s koncem hladne vojne izginili, a so danes naloge, ki utemljujejo obstoj režima razvojne pomoči še bolj številne. Poleg spodbujanja trajnostnega gospodarskega razvoja so namreč na dnevnem redu še boj proti AIDS-u, pomoč imigrantom in beguncem, boj proti trgovini z drogami ter podpiranje procesa demokratizacije. Prišlo je do soglasja o nujnosti prizadevanj za zmanjševanje revščine in krepitev mednarodnega miru in varnosti. Razvojno sodelovanje se je torej preusmerilo v reševanje globalnih problemov in soočanje z varnostnimi izzivi, ki ogrožajo tako nerazviti kot razviti svet in so postali *skupna točka* bilateralnih in multilateralnih donatorjev razvojne pomoči (Kaul 1999: 23, 24). Njihovo delovanje sicer ni enotno in razvojna pomoč ni vedno kvalitetna. Donatorji dajejo različne poudarke vprašanjem demokracije in človekovih pravic, poleg tega pa so v ozadju podeljevanja pomoči še vedno različni interesi posameznih držav. Kljub temu menim, da je razvojna pomoč še vedno eden izmed najpomembnejših mehanizmov za podpiranje razvoja in boj proti revščini ter njenim škodljivim učinkom. Povpraševanje po razvojni pomoči še naprej močno presega ponudbo, število držav prejemnic pomoči narašča.

V tem poglavju sem Evropsko unijo uvrstila med multilateralne donatorje, ki naj bi bili v primerjavi s posameznimi državami, ki nudijo razvojno pomoč, politično (bolj) nevtralni. Ker

¹² 50 najrevnejših držav (LDC) prejema manj kot 1 % tujih neposrednih investicij, namenjenih DVR.

pa je Unija oz. Skupnost že od vsega začetka skupek suverenih držav, že na tem mestu predpostavljam, da so gospodarski, varnostno-politični in drugi interesi njenih članic pomembno vplivali na geografsko razširitev območja delovanja evropske razvojne politike, ki je prav zaradi tega postopno postala globalna, kar pravi moja prva hipoteza. V navezavi na drugo ter hkrati v povezavi s prvo hipotezo si upam tudi trditi, da je Unija sprejela multidimenzionalni koncept revščine, ki presega zgolj dohodkovno komponento in se med drugim vedno bolj povezuje s konceptom varnosti; če bi bila namreč razvojna pomoč Unije namenjena le državam z najnižjim dohodkom, potem o globalni razvojni politiki ne bi govorili, saj se večina LDC nahaja v afriško-karibsko-pacifiški regiji.

Kakorkoli, dejanskemu preverjanju v uvodu zastavljenih hipotez posvečam naslednja poglavja.

3. RAZVOJNA POMOČ EVROPSKE UNIJE KOT ELEMENT NJENE RAZVOJNE POLITIKE

V tem poglavju bom predstavila temeljne značilnosti delovanja Unije na področju razvojne politike s poudarkom na njeni razvojni pomoči. Namen je med drugim ugotoviti, kateri cilji in načela usmerjajo Unijo pri dodeljevanju razvojne pomoči in kakšen sistem upravljanja s pomočjo ima. Še pred tem pa sta potrebni dve pojasnili glede uporabe pojma razvojna pomoč oz. razvojna politika »Evropske unije«.

Naziv »Evropska unija« se je pojavil šele leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo in pokriva tri stebre: v okvir prvga stebra spadajo Evropska skupnost¹³ in druge skupne politike, tudi trgovinska in razvojna politika; drugi steber predstavlja skupna zunanja in varnostna politika (SZVP), tretjega pa pravosodje in notranje zadeve. Čeprav v naslovu diplomskega dela omenjam razvojno pomoč oz. politiko »EU«, obravnavam tudi razvojno sodelovanje pred njenim formalnim nastankom. Drugo pojasnilo se nanaša na têrmin »razvojna pomoč Evropske unije«, ki pomeni i) seštevek pomoči, ki jo upravljajo članice Unije same in pomoči, s katero upravlja Komisija ali pa ii) le tiste programe pomoči, ki so domena Komisije. V tem delu se razvojna pomoč Unije nanaša na drugo pojmovanje, razen v primeru, ko je izrecno določeno drugače.

3.1. POLOŽAJ RAZVOJNE POLITIKE V OKVIRU ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA UNIJE

Evropska unija na svetovnem prizorišču nastopa v treh glavnih vlogah, ki so: i) politika razvojne pomoči, ii) skupna trgovinska politika in iii) zunanji odnosi (ti se nanašajo na diplomacijo in varnostno politiko v okviru SZVP) (Moussis 2000: 365). Poleg pomoči sta tudi trgovina in politični dialog pojmovana kot sredstva za zasledovanje ciljev na področju razvoja (EC 2000a: 10). Moussis (2000: 382-391) med instrumente razvojne pomoči uvršča i) konvencije in sporazume o sodelovanju s posamičnimi državami ali regionalnimi skupinami, ii) humanitarno pomoč, iii) pomoč v hrani, pa tudi iv) instrumente trgovinske politike, kot so

¹³ Gre za i) Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ii) Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) ter iii) Evropsko skupnost za atomsko energijo (Euratom); leta 1967 so se združile v Evropske skupnosti (Internet 4).

trgovinske preference in npr. »Splošni sistem preferencialov«¹⁴ (ang. *Generalised System of Preferences - GSP*), v okviru katerega Unija že od leta 1971 manj razvitim državam na neregulirani osnovi nudi carinske olajšave za pretežen del uvoza izdelkov z njihovim poreklom. Drugi, npr. Lister (1997: 22), bolj poudarjajo dejstvo, da je razvojna politika Unije podpodročje oz. instrument njene zunanje politike.

3.2. VIŠINA RAZVOJNE POMOČI EVROPSKE UNIJE IN NJENA OBLIKA

Unija je skupaj s svojimi članicami največji donator na področju razvoja, saj prispeva več kot polovico globalne uradne razvojne pomoči (glej Tabelo 3.1), pa tudi največ humanitarne pomoči.

Tabela 3.1: Višina javne razvojne pomoči Evropske unije od leta 1985 do leta 2003

	pomoč v milijonih USD			EU in EK ODA v % celotne DAC ODA		EK ODA v % EU ODA	ODA v % BDP	
	DAC ODA	EU	EK	EU	EK		DAC ODA	EU
1985-86	32.296	14.570	1.704	45,1	5,3	11,8	0,33	0,45
1990-91	54.813	29.549	3.343	53,9	6,1	11,3	0,31	0,42
2000	53.749	25.273	4.950	47,0	9,2	19,6	0,22	0,32
2001	52.435	26.290	5.961	50,1	11,4	22,7	0,22	0,33
2002	58.292	29.969	5.448	51,4	9,4	18,2	0,23	0,34
2003	69.029	37.139	7.173	53,8	10,4	19,3	0,25	0,35

Opomba: »EU« pomeni celotno pomoč držav članic Unije, »EK« zgolj tisti del pomoči držav članic, s katerim upravlja Evropska komisija.

Vir: European Commission 2003: 18; za leti 2002 in 2003 OECD (Internet 24).

Iz tabele je razvidno, da so v sredini osemdesetih let članice Unije preko Evropske komisije usmerile dobrih 11 % celotne pomoči, leta 2003 pa že blizu 20 %.¹⁵ Pomoč, s katero upravlja Komisija, danes pomeni približno 10 % celotne ODA, ki jo odobrijo članice DAC-a. Leta 2003 je bila tako med vsemi DAC donatorji Unija s 7,173 milijardami USD uvrščena na četrto mesto; več ODA so odobrile le ZDA in Japonska¹⁶, med državami EU pa samo Francija in sicer 7.253 milijonov USD, kar pa vključuje tudi del pomoči, ki jo ta država dodeli preko Komisije (Internet 24).

¹⁴ Ideja o uvedbi GSP se je pojavila leta 1968 v okviru UNCTAD-a. V okviru GSP EU, ki je najboljše, saj vključuje 180 držav in ozemelj, obstaja pet vrst režimov: i) splošni režim, ii) spodbujevalni režimi za varstvo delavskih pravic, za varstvo okolja in za boj proti proizvodnji in prometu z drogami ter iii) posebni režim za najmanj razvite države - t.i. iniciativa »Vse, razen orožja« (Internet 10).

¹⁵ Države sicer preko Komisije usmerjajo različne deleže svoje razvojne pomoči. Leta 2002 je Grčija na ta način podelila 45 % pomoči, Francija in Nemčija 23 %, Velika Britanija 19 %, Švedska pa le 4 % (Grimm 2004c: 2).

¹⁶ ODA ZDA je znašala 16.254 mio USD, kar je le 0,15 % BDP-ja te države; Japonska je za pomoč namenila 8.880 mio USD oz. 0,20 % svojega BDP-ja (Internet 24).

V Barceloni (šlo je za pripravo na Konferenco ZN o financiranju razvoja, ki je potekala marca 2002 v Monterreyu) se je EU obvezala, da bodo njene članice do leta 2006 za razvojno pomoč namenile vsaj 0,33 % svojega BDP-ja, kar bi pomenilo 0,39 % na ravni Unije.¹⁷ To naj bi bil njen prispevek k uresničevanju »milenijskih razvojnih ciljev« in s tem tudi odraz zavezanosti k cilju zmanjšati revščino v državah v razvoju (Santiso 2002b: 405). Aprila 2005 je Evropska komisija objavila tri Sporočila (t.i. »MDG package«), pri čemer se eno nanaša na financiranje razvoja (*ang. Finance for Development*). Glede višine ODA je bil sprejet predlog, naj stare države članice do leta 2010 razvojna sredstva povečajo na 0,51 % BDP-ja, novih deset članic pa naj doseže raven 0,17 % BDP-ja. S tem naj bi Unija kot celota dosegla povprečje 0,56 % BDP-ja za ODA, s čimer bi se razvojna pomoč Unije do leta 2010 povečala iz današnjih 46 milijard na 66 milijard evrov letno. Do leta 2015 naj bi Unija kot celota z več kot 90 milijardami evrov pomoči letno dosegla celo (že davno določen) cilj ZN glede višine ODA, t.j. 0,7 % BDP-ja (Internet 25). Ker pa so ti skupni dogovori zgolj politični sporazumi, ki niso obvezujoči, je po mojem prepričanju veliko odvisno od volje posameznih držav članic.¹⁸

Evropska unija v svoje statistike o razvojni pomoči vključuje tudi pomoč t.i. državam v tranziciji, ki pa je OECD ne obravnava kot uradno razvojno pomoč (ODA), temveč kot uradno pomoč (OA). Unija teh dveh kategorij ne ločuje (EC 2002b: 7). Med vsemi DAC donatorji prispeva največ uradne pomoči (OECD 2002: 39).

Unija poleg bilateralne pomoči, ki jo namenja neposredno posameznim državam, prispeva tudi v sklade multilateralnih agencij; leta 2003 je na ta način prispevala približno 600 milijonov evrov, npr. za »Global Health Fund«, »Svetovni program za hrano« ter »Sklad za pomoč palestinskim beguncem« (EC 2004b: 154).

Razvojna pomoč Unije je v večini dana v obliki nepovratnih sredstev. Koncesijska posojila tvorijo manj kot 10 % pomoči, kar pomeni, da EU ni med donatorji, ki bi jim lahko očitali, da pripomorejo h krepitvi problema zadolženosti DVR. Kljub temu pomembno prispeva h globalni pobudi »Zelo zadolžene revne države« (*ang. Heavily Indebted Poor Countries - HIPC*), zlasti za tiste v podsaharski Afriki (Cox in Chapman 1999: 16, 17).

¹⁷ EU je v Barceloni sprejela še sedem političnih obvez, ki se prav tako nanašajo na razvojno pomoč: i) izboljšanje učinkovitosti pomoči preko večje koordinacije politik in harmonizacije postopkov, ii) pobude, ki se nanašajo na »globalne javne dobrine«, iii) odkrivanje novih virov financiranja, iv) širitev procesa »nevezanosti« pomoči, v) več pomoči za podporo trgovini, vi) podpora pobudi »HIPC« in vii) podpora reformi mednarodnega finančnega sistema ter krepitev vpliva DVR pri mednarodnem gospodarskem odločanju (EC 2004a: 34).

¹⁸ Trenutno »cilj 0,7 %« dosega le štiri članice EU: Danska, Luksemburg, Nizozemska in Švedska.

3.3. VIRI RAZVOJNE POMOČI

Razvojna pomoč, s katero v imenu Evropske unije upravlja Evropska komisija, se črpa iz *dveh glavnih virov*: i) iz splošnega proračuna Unije ter ii) iz Evropskega razvojnega sklada.

3.3.1. Evropski razvojni sklad

Evropski razvojni skladi (ERS) so petletni finančni protokoli, priloženi posameznim konvencijam oz. sporazumom, ki jih Unija sklepa s skupino držav Afrike, Karibov in Pacifika (t.i. AKP države). Sredstva ERS so namenjena izključno financiranju razvoja teh držav, pa tudi t.i. čezmorskih držav in ozemelj, ki so z Unijo povezana zaradi posebnega odnosa, ki ga imajo z nekaterimi njenimi članicami. Danes je v veljavi deveti ERS, ki spada k Cotonou sporazumu (Muraille 2003: 3; EC 2002a: 4, 6).

ERS se ne financira iz proračuna Unije, temveč iz *ad hoc* prispevkov njenih držav članic. Višino sredstev za posamezni ERS vsakih pet let določijo predstavniki teh držav, ki se zberejo na medvladni ravni (v Odboru ERS v okviru Sveta ministrov).¹⁹ Količina pomoči, ki jo mora prispevati posamezna država, je med drugim odvisna od njenega BDP-ja, upoštevajo pa se tudi zgodovinske vezi z AKP državami²⁰ (EC 2002a: 9).

ERS deluje na podlagi lastnih finančnih uredb oz. predpisov, drugačnih od tistih, ki veljajo za proračun Unije. Ta finančna avtonomija je izjema v splošni shemi financ Unije. Ker ni del proračuna, tudi ni vezan na obdobje enega leta. Ko se sredstva posameznega finančnega protokola začnejo črpati, ostanejo v njem toliko časa, dokler se v celoti ne porabijo. To navadno traja več kot pet let, zato so v danes veljavnem devetem ERS še vedno tudi sredstva iz prejšnjih, celo iz šestega ERS (EC 2003: 7). Ločenost od proračuna tudi pomeni, da Parlament nima nadzora nad porabo njegovih sredstev (Muraille 2003: 3).²¹ To vlogo,

¹⁹ Finančni protokol morajo ratificirati vse članice Unije in dve tretjini AKP držav (EC 2003: 7). Šele takrat se sredstva ERS lahko začnejo črpati.

²⁰ V deveti ERS največ prispevajo Francija (24,3 %), Nemčija (23,4 %) in Velika Britanija (12,7 %).

²¹ Zaradi tega Evropski parlament že dalj časa podpira idejo o vključitvi ERS v proračun (*ang. budgetisation*). Ta je predvidena v okviru naslednje »Finančne perspektive 2007-2013«. V svojem Sporočilu Svetu in Parlamentu z naslovom »Towards the full integration of co-operation with ACP countries in the EU budget« tudi Komisija podpira »proračunizacijo« ERS, ker naj bi med drugim imela naslednje pozitivne učinke: i) harmonizacija postopkov na področju upravljanja razvojne pomoči Unije in s tem povečanje njene učinkovitosti (trenutno Unija kot donator deluje na podlagi dveh različnih sistemov - pomoč AKP državam upravlja na podlagi proračunskih predpisov in ERS predpisov, pomoč ne-AKP državam pa zgolj na podlagi proračunskih predpisov); ii) večja učinkovitost razvojne pomoči Unije, namenjene AKP državam, zaradi proračunske discipline in fleksibilnejših mehanizmov realokacije pomoči; iii) vidnejše mesto AKP držav v debati o razvojni politiki Unije (t.j. njihova vključitev v vsakoletno dogovarjanje o proračunu v Svetu in Parlamentu); iv) krepitev legitimnosti sodelovanja z AKP državami zaradi avtorizacije s strani Parlamenta; v) sredstva bodo na razpolago hitreje (brez potrebe po čakanju na ratifikacijo finančnega protokola) in končno vi) modernizacija odnosov med AKP državami in Unijo, saj se bo *ad hoc* finančni sistem, ki vsaj delno temelji na zgodovinskih vezeh, pretvoril v sistem, ki bo v celoti financiran na ravni Unije in bo odraz obvez, ki jih prinaša članstvo v EU (EC 2003: 4-13).

vključno s predlaganjem in potrjevanjem posameznih projektov, si lasti že omenjeni Odbor ERS, v katerem so predstavniki držav članic. Sicer pa tudi s tem delom pomoči upravlja Evropska komisija (EC 2002a: 20).

3.3.2. Splošni proračun Evropske unije

V nasprotju s »prostovoljnimi« prispevki držav članic v ERS, so prispevki v splošni proračun Unije obvezni in so določeni na podlagi dogovorjene formule (Cox in Chapman 1999: 14). Sredstva za razvojno pomoč so v proračunu zbrana pod postavko »zunanje dejavnosti«; pod isto postavko spadajo tudi sredstva za SZVP, ki pa pomenijo le 0,5 % celotnih sredstev za zunanje akcije (v letu 2002 nekaj čez 30 milijonov evrov) (Grimm 2004b: 2-4).

Proračunske linije, ki se nanašajo na razvojno pomoč, delimo na *dve različni kategoriji*:

1. sodelovanje s posameznimi regijami

Medtem ko Unija s sredstvi iz ERS podpira razvoj AKP držav, je proračunska pomoč namenjena državam v vseh preostalih regijah. Tako so v proračunu postavke, namenjene Mediteranu in Bližnjemu vzhodu, Aziji in Latinski Ameriki, državam vzhodne Evrope ter centralne Azije in zahodnemu Balkanu, posebna proračunska linija (B7-320) je namenjena Južnoafriški republiki, ki je sicer članica AKP skupine.

2. sektorske oz. tematske proračunske linije

Poleg geografskih proračunskih linij obstajajo tudi proračunske postavke za posamezna področja sodelovanja, ki pa lahko koristijo vsem, tudi AKP državam. Namenjene so npr. zagotavljanju varnosti preskrbe s hrano, humanitarni pomoči, sofinanciranju z nevladnimi organizacijami, zdravstveni oskrbi, zaščiti okolja ali podpiranju spoštovanja človekovih pravic in krepitvi demokracije (EC 2002b: 2-4).

Medtem ko ima pri določanju višine sredstev posameznega ERS vlogo zgolj Svet ministrov (Odbor ERS), je odločanje o predlogu proračuna, ki ga pripravi Komisija, skupna naloga Sveta²² in Evropskega parlamenta (Cox in Chapman 1999: 23). V proračunu prikazani odhodki se odobrijo za eno leto, vendar pa v okviru Unije obstaja dogovor, ki njenemu sistemu financ dodaja večletno dimenzijo. Ta je zagotovljena s finančnim okvirom, ki obsega obdobje od petih do sedmih let in se imenuje »Finančna perspektiva« (EC 2003: 7).

²² Poleg Odbora ERS v okviru Sveta ministrov obstajajo tudi drugi odbori predstavnikov držav članic Unije, ki se nanašajo na posamezne programe pomoči, tako na regionalne (npr. Odbor za Azijo, Mediteran,...), kot tudi sektorske (npr. Odbor za demokracijo in človekove pravice) (Grimm 2004a: 2).

3.3.3. Evropska investicijska banka

S tistim delom razvojnih sredstev, ki jih Unija daje v obliki koncesijskih posojil, upravlja Evropska investicijska banka (EIB). Sredstva v veliki meri zagotavlja sama, nekaj pa jih črpa iz ERS oz. iz proračuna Unije (Cox in Chapman 1999: 17).²³

3.4. AKTERJI EVROPSKE RAZVOJNE POLITIKE

3.4.1. Svet ministrov

Svet ministrov skupaj s Parlamentom nadzira proračun Unije. Z njim si od Maastrichtske pogodbe dalje deli tudi zakonodajno funkcijo, kar pa se je na področje sprejemanja uredb o razvojni politiki razširilo šele s Pogodbo iz Amsterdama (Cox in Chapman 1999: 24).

Junija leta 2002 so predstavniki 15-ih držav članic EU na zasedanju Sveta ministrov v Sevilli sprejeli predlog Javierja Solane o ukinitvi »Razvojnega sveta« (Muraille 2003: 5). Razvojna vprašanja sedaj obravnava novi »Svet za splošne zadeve in zunanje odnose« (ang. *General Affairs and External Relations Council - GAERC*). Kot pove že samo ime, GAERC pokriva dve področji delovanja Unije: i) na področju splošnih zadev se ukvarja z organizacijskimi in administrativnimi vprašanji, ii) odgovoren pa je tudi za celoten spekter zunanjih odnosov Unije, ki pa vključujejo SZVP, evropsko varnostno in obrambno politiko, zunanjo trgovino, pa tudi razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč (Van Reisen 2002: 24).

Ukinitev »Razvojnega sveta« oz. njegova vključitev v GAERC naj bi še dodatno pripomogla k temu, da se odločitve o tem, katerim državam, koliko in pod kakšnimi pogoji dodeliti razvojno in humanitarno pomoč, vse bolj sprejemajo na podlagi trgovinskih, gospodarskih, političnih in varnostnih interesov Unije oz. njenih članic, ki pa niso nujno tudi interesi DVR (Van Reisen 2002: 24-26). Podobno razmišlja Santiso (2002b: 416), ki pravi, da se je z ukinitvijo »Razvojnega sveta« avtonomija evropske razvojne politike zmanjšala.

3.4.2. Evropski parlament

Parlament izvaja nadzor nad vsemi dejavnostmi Unije, vključno z razvojno politiko. Predstavlja najbolj demokratičen okvir javne razprave v Uniji in ima ključno vlogo pri tem, da so vprašanja revščine, razvoja, demokracije, človekovih pravic in dialoga s civilno družbo dobila pomembno mesto pri načrtovanju in oblikovanju zunanjepolitičnih dejavnosti Unije (ActionAid 2004: 3). Stalno si prizadeva za povišanje sredstev za proračunsko postavko

²³ EIB sicer nudi predvsem posojila, ki ne ustrezajo kriterijem ODA ali OA.

»zunanje dejavnosti« in s tem za razvojno pomoč. Zlasti v preteklosti je vplival na uvajanje vedno novih tematskih proračunskih linij, ki so namenjene okoljski problematiki, vlogi žensk pri razvoju, spodbujanju spoštovanja človekovih pravic v DVR ali boju proti HIV-u/AIDS-u in drugim vprašanjem, ki zavzemajo pomembno mesto tudi v mednarodni razvojni skupnosti (Cox in Chapman 1999: 9, 23). Vplival je tudi na to, da od leta 1995 vsi sporazumi Unije s tretjimi državami vsebujejo klavzulo o nujnosti spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih načel ter zagotavljanju vladavine prava. Sporazumi tako niso več le kombinacija trgovinske in finančne pomoči, ampak zagotavljajo tudi okvir za politični dialog; če npr. partnerska država krši človekove pravice, lahko Unija suspendira ali ukine trgovino ali razvojno pomoč²⁴ (Grimm in Woll 2004: 4).

3.4.3. Evropska komisija

Komisija, ki zastopa interese Unije kot celote, pripravlja predloge zakonodajnih aktov in proračuna, sklepa sporazume s tretjimi državami in je odgovorna za izvajanje programov sodelovanja in v tem okviru za upravljanje z razvojno pomočjo (glej podpoglavje 3.8.).

3.5. PRAVNI TEMELJI RAZVOJNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Čeprav je bila na področju razvojnega sodelovanja dejavna vse od leta 1957 (več o tem v poglavju 4.), je Unija pravno podlago za delovanje na tem področju dobila šele z *Maastrichtsko pogodbo* (Pogodbo o Evropski uniji - PEU), ki je začela veljati novembra leta 1993. Do tedaj pomoč ni bila dana kot »razvojna pomoč«, temveč bolj v povezavi s trgovino ali kot *ad hoc* pomoč v hrani (Grimm 2004a: 2). *Amsterdamska pogodba* je določila, ki se nanašajo na razvojno politiko, ohranila nespremenjena. V nadaljevanju naštevam cilje in načela razvojne politike Unije kot jih v poglavju z naslovom »razvojno sodelovanje« določata Pogodbi.

Člen 177 Amsterdamske pogodbe (člen 130u PEU) določa naslednje *cilje razvojne politike in pomoči* Unije:

- pospeševanje trajnostnega gospodarskega in družbenega razvoja držav v razvoju, zlasti najmanj razvitih držav;
- spodbujanje gladke in postopne integracije držav v razvoju v svetovno gospodarstvo;

²⁴ Take ukrepe je EU že sprožila npr. proti Srbiji, Burmi in Zimbabveju (EK 2005: 7). Poleg tega je zaradi političnih napetosti v posameznih državah Parlament že leta 1988 blokiral finančni protokol, ki je bil namenjen sodelovanju z Izraelom, leta 1992 pa protokol za Maroko in Sirijo (Koulaïmah-Gabriel 1997: 7).

- boj proti revščini v državah v razvoju in
- razvijanje in utrjevanje demokracije in vladavine prava ter spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Internet 28).

Poleg tega morajo Unija in njene članice spoštovati in upoštevati obveze in cilje, ki so jih sprejele v okviru ZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij (ibid.).

Načela, ki so vodilo Uniji pri izvajanju razvojne politike (gre za t.i. koncept »treh c-jev«), so naslednja:

1. komplementarnost (*ang. complementarity*)

Šele z Maastrichtsko pogodbo je razvojno sodelovanje postalo pristojnost Unije, pri čemer pa ne gre za izključno, temveč za deljeno pristojnost. Pogodba namreč določa, da razvojna politika na ravni Unije dopolnjuje (*ang. complement*) razvojne politike posameznih držav članic (člen 177) (Grimm 2004a: 2). Države članice so zaupale Komisiji v upravljanje precejšen delež razvojne pomoči, vendar pa so obdržale tudi svoje programe pomoči (Santiso 2002b: 404). Prav zaradi tega je pomembno, da obstaja jasna delitev dela med državami članicami in Unijo, da tako ne prihaja do trenj ali nepotrebnih podvajanj.

2. koordinacija (*ang. coordination*)

Člen 180 Amsterdamske pogodbe (člen 130x PEU) določa, da morajo Unija in države članice usklajevati (*ang. coordinate*) svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetovati o programih pomoči, kar naj velja tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Izvajajo lahko tudi skupne akcije (Internet 28).

3. koherenca (*ang. coherence*)

Člen 178 Amsterdamske pogodbe (člen 130v PEU) pravi, da mora Unija cilje razvojne politike (iz člena 177) upoštevati pri vseh drugih politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na DVR (ibid.).²⁵ Zavedati se mora morebitnih negativnih posledic za DVR in zagotoviti, da bodo politike izpeljane na način, ki bo tem državam kar najmanj škodoval.

Tudi *Pogodba o Ustavi za Evropo*, ki sicer še ni stopila v veljavo, potrjuje pomen razvojne politike Unije: »Politika Unije na področju razvojnega sodelovanja se mora izvajati v okviru načel in ciljev zunanjepolitičnega delovanja Unije« (člen 218), ki med drugim vključujejo »pospeševanje trajnostnega gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja DVR, z

²⁵ Te politike se med drugim nanašajo na področja trgovine, kmetijstva, okolja, energije, raziskav in razvoja, ribištva, migracij, preprečevanja konfliktov, zdravja, izobraževanja, prevoza in na humanitarno pomoč.

glavnim ciljem izkoreniniti revščino«, ter »utrjevanje in podpiranje demokracije, pravne države in človekovih pravic« (člen 193).

Na tem mestu se mi zdi primerno omeniti še eno načelo, ki je po mojem mnenju prav tako pomembno povezano z delovanjem Unije na področju razvojne politike. Gre za načelo, ki je bilo sicer uvedeno šele z Amsterdamsko pogodbo, nanaša pa se na dolžnost Sveta in Komisije, da zagotovita konsistentnost (*ang. consistency*) zunanjepolitičnega delovanja Unije kot celote, t.j. njenih zunanjih odnosov ter gospodarske in razvojne politike (Internet 28). Opazimo lahko, da se tako načelo »koherence« kot tudi načelo »konsistentnosti« nanašata na »skladnost«, ki pa je pojmovana na dva načina, ki po mojem prepričanju nista popolnoma združljiva. Vprašanje, ki se mi zastavlja je, ali v praksi danes prevladuje načelo »koherence«, ki pri zunanjepolitičnem delovanju Unije daje primat njenim razvojnim ciljem, ali pa je bolj pomembno načelo »konsistentnosti«, ki pa, vsaj implicitno, izraža nujnost skladnosti razvojne pomoči Unije z njenimi zunanjepolitičnimi in varnostnimi cilji. Odgovor na to vprašanje, ki se mi zdi pomembno predvsem z vidika ovrednotenja moje druge hipoteze, ki pravi, da so prizadevanja za boj proti revščini v središču razvojne politike Unije, bom najlažje poiskala v 4. poglavju, v katerem nameravam orisati začetke in širitev razvojnega sodelovanja Unije s posameznimi manj razvitimi deli sveta.

3.6. EVROPSKA UNIJA IN MEDNARODNA RAZVOJNA PRIZADEVANJA

Na »Svetovnem vrhu ZN za socialni razvoj« v Kopenhagenu leta 1995 se je Evropska unija skupaj s 117-imi državami zavezala cilju izkoreniniti revščino. Leta 1996 je skupina 21-ih DAC držav ter Evropske komisije v dokumentu »Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation« oblikovala »mednarodne razvojne cilje«, ki so bili današnjim »razvojnimi ciljem tisočletja« (MDG) zelo podobni, ker pa niso bili sprejeti v soglasju s prejemnicami pomoči, so bili deležni kritik (Van Reisen 2001: 7). Danes delovanje Unije na področju razvojne politike temelji na MDG, ki so jih svetovni voditelji sprejeli na zasedanju ZN septembra 2000, njihov glavni namen pa je boj proti skrajni revščini (EC 2004b: 9).

3.7. CILJI IN NAČELA RAZVOJNE POLITIKE IN POMOČI V DOKUMENTIH EVROPSKE UNIJE IN NJIHOVO URESNIČEVANJE

Ker se je s PEU tudi razvojno sodelovanje vključilo med pristojnosti Skupnosti, je Svet ministrov, da bi natančneje opredelil dolžnosti Unije na tem področju, sprožil postopek sprejemanja resolucij in sklepov. Seznam vseh dokumentov, sprejetih v okviru procesa, imenovanega »Horizont 2000«, je podan v Prilogi B. Na sam konec tega procesa spadata »Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu« z datumom 26. april 2000 (»Sporočilo«) in »Izjava Sveta in Komisije« z datumom 10. november 2000 (»Izjava«), ki pomenita okvir nove razvojne politike Evropske unije, katere vsebinske značilnosti opisujem v nadaljevanju.

3.7.1. Boj proti revščini kot glavni cilj razvojne politike

V »Izjavi«²⁶ je določeno, da je poglobitni cilj razvojne politike Unije »zmanjšati, v prihodnosti pa popolnoma izkoreniniti revščino«. V ta namen je potrebno »podpirati trajnostni gospodarski, družbeni in okoljski razvoj ter spodbujati postopno integracijo držav v razvoju v svetovno gospodarstvo« (EC 2000b: 2). V »Sporočilu« Komisija ponovno omenja tudi zavezanost Unije »mednarodnim razvojnim ciljem« (EC 2000a: 4).

Komisija in Svet poudarjata, da se je definicija revščine z leti razširila in se ne nanaša le na nezadostna finančna sredstva, temveč vključuje dejavnike kot so pomanjkanje hrane, pitne vode, naravnih virov, zdravstvenih storitev, možnosti izobraževanja in zaposlovanja, primerne infrastrukture ter dostopa do informacij in možnosti političnega udejstvovanja. Vključuje tudi koncept ranljivosti, saj »Izjava« omenja, da je prav revščina izvor mnogih konfliktov, ki ogrožajo varnost in stabilnost številnih držav in regij. Pri procesu zmanjševanja revščine je tako potrebno upoštevati različne vidike razvoja, t.j. njegovo gospodarsko, družbeno, politično, okoljsko, institucionalno in varnostno razsežnost (EC 2000b: 1, 2); revščina je torej večdimenzionalni koncept.

Razvojna politika Unije obsega vse države v razvoju, da pa bi bila razvojna pomoč kar najbolj učinkovita, jo je treba usmeriti na tiste DVR, kjer je najbolj verjetno, da bo prispevala k trajnostnemu zmanjšanju revščine. Največ pomoči je tako potrebno dodeliti najmanj razvitim državam in drugim državam z nizkim dohodkom, pa tudi tistim državam s srednjim

²⁶ Ta Izjava je sicer vsebinsko del nekaj mesecev prej izdanega Sporočila »Komisije«, a je sama po sebi pomembna predvsem zato, ker gre za skupno odločitev »Sveta in Komisije«.

dohodkom, za katere je značilen velik delež revnega prebivalstva (EC 2000b: 2). V »Izjavi« je še določeno, da je treba pri alokaciji razvojne pomoči upoštevati lastna prizadevanja partnerskih držav za zmanjševanje revščine, pa tudi njihove absorpcijske sposobnosti, hkrati pa Komisija v dokumentu iz leta 2001, ki govori o ukrepih, potrebnih za boj proti revščini²⁷, poudarja, da je potrebno pomoč nameniti tudi državam s »šibkim vladanjem« (EC 2001: 9).

V skladu s tem pojmovanjem Komisija razlikuje *tri ravni revščine*, ki predstavljajo »žarišča«, kamor je usmerjena razvojna pomoč Unije z namenom boja proti revščini:

- a) primarna revščina: boju proti primarni revščini ustreza razvojna pomoč državam, ki spadajo v kategorijo najmanj razvitih držav in drugih držav z nizkim dohodkom;
- b) sekundarna revščina: gre za programe pomoči v državah s srednjim dohodkom, kjer veliko ljudi živi pod mednarodno dogovorjeno mejo revščine; posebno pozornost je potrebno nameniti državam, kjer je revnega več kot 20 % prebivalstva²⁸;
- c) terciarna revščina: tudi v programih razvojne pomoči, ki so namenjeni ostalim državam, je glavno vodilo boj proti revščini (Van Reisen 2001: 25).

3.7.2. Šest prednostnih področij razvojne politike Unije

Da bi povečala vpliv in učinkovitost razvojne pomoči, je Komisija leta 2000 določila *šest prednostnih področij*, na katera se razvojna politika Unije osredotoča. Izbrala jih je zaradi pomena, ki ga imajo za zmanjševanje revščine in doseganje trajnostnega razvoja v manj razvitih državah, pa tudi zaradi domneve, da ima Unija na teh področjih glede na ostale donatorje komparativno prednost (EC 2001: 11). S tem je omogočena jasnejša in razumna delitev dela med Unijo in njenimi članicami ter ostalimi donatorji, kar pomeni uresničevanje načela komplementarnosti. Področja opisujem v nadaljevanju.

1) povezava med trgovino in razvojem

Unija ima na področju trgovinske politike izključno pristojnost in je glavni trgovinski partner DVR. Zaradi tega ima vse možnosti, da zagotovi učinkovito kombinacijo dveh najpomembnejših elementov svoje razvojne politike, t.j. razvojne pomoči in trgovine.

Na multilateralni ravni si Unija v ta namen v okviru Svetovne trgovinske organizacije (*ang. World Trade Organisation - WTO*) prizadeva oblikovati pravičen globalni trgovinski sistem,

²⁷ »Measures taken and to be taken to address the poverty reduction objective of EC development policy«.

²⁸ Evropska komisija navaja Brazilijo, Bocvano, Kostariko, Dominikansko republiko, Ekvador, El Salvador, Paragvaj, Peru, Filipine, Južno Afriko ter Trinidad in Tobago.

na bilateralni ravni pa DVR nudi neregipročne trgovinske preference, pri čemer so največjih ugodnosti deležne najmanj razvite države (LDC) (EC 2000a: 11). EU je namreč že leta 2001 v okviru Splošne sheme preferencialov (GSP) oblikovala poseben režim za 50 držav, ki jih ZN uvrščajo med LDC²⁹. Gre za pobudo »Vse, razen orožja« (ang. *Everything But Arms - EBA*), v okviru katere Unija LDC zagotavlja prost dostop na svoj trg za vse proizvode, razen za orožje in strelivo. Iz popolne liberalizacije so izvzeti le trije najbolj »občutljivi« proizvodi, za katere bodo dajatve v celoti opuščene do leta 2006 (za banane) oz. do leta 2009 (za riž in sladkor) (Gillson in Grimm 2004: 2, 3).

Seveda pa omogočanje dostopa do trgov razvitih držav še ni zagotovilo za razvoj DVR in njihovo vključitev v svetovno trgovino, saj številne države zaradi šibkosti vlad, neprimerne infrastrukture in človeških virov, pa tudi konfliktov, niso sposobne izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja globalizacija. Zaradi tega so elementi trgovinske politike Unije podprti z razvojno pomočjo, imenovano »trade related assistance« (EC 2000a: 11). Namenjena je krepitvi proizvodnih in izvoznih zmogljivosti DVR, spodbujanju investicij in razvoju privatnega sektorja, zagotavljanju prenosa tehnologij in dostopa do informacij in globalnih omrežij, pa tudi uveljavljanju sanitarnih, zdravstvenih in okoljskih standardov pri oblikovanju lastnih trgovinskih politik DVR (ibid.: 21).

2) regionalno povezovanje in sodelovanje

Regionalno povezovanje in sodelovanje sta za številne DVR prvi korak k integraciji v globalno gospodarstvo. K zmanjševanju revščine in trajnostnemu razvoju pa prispevata tudi zaradi drugih razlogov. Tako predstavljata edini učinkovit način spopadanja s problemi, ki presegajo meje posameznih držav, pri čemer gre za nadzor nad širjenjem bolezni, zagotavljanje preskrbe s hrano, razvoj transporta, boj proti trgovini z drogami in orožjem, pa tudi za omogočanje trajnostnega upravljanja z naravnimi viri (EC 2001: 13). Unija ima s procesom integracije seveda tudi lastne izkušnje. Noben drug akter nima na razpolago toliko instrumentov za podpiranje regionalnega povezovanja; politični dialog, trgovinska politika in razvojna pomoč imajo vsi močno regionalno razsežnost.

V okvir delovanja Unije na tem področju sodijo tudi pogajanja o sklenitvi »Sporazumov o gospodarskem partnerstvu« (ang. *Economic Partnership Agreements - EPA*) med EU in

²⁹ Od teh 50-ih držav jih je 41 iz AKP regije, 8 iz južne in jugovzhodne Azije (Afganistan, Bangladeš, Butan, Kambodža, Laos, Maldivi, Mjanmar, Nepal), Jemen pa spada pod Bližnji vzhod (glej Prilogo A).

posameznimi AKP regijami³⁰, ki pomenijo nov način združevanja trgovine in razvojne pomoči (EK 2005: 14). EPA, ki bodo stopili v veljavo januarja 2008, prinašajo ukinitev nereguliranih trgovinskih ugodnosti za AKP države, saj naj bi obe strani odpravili vse ovire v medsebojni trgovini, ki bo tako potekala v skladu s pravili WTO. Namen EPA je AKP državam pomagati pri regionalni integraciji in s tem pri integraciji v globalno gospodarstvo (Pantin in Hosein 2004: 16, 17). Stroške, ki jih bodo države utrpeli zaradi prestrukturiranja gospodarstva, bo EU nadomestila z razvojno pomočjo (ibid.: 13). Podpiranje regionalne integracije je tudi pomembna značilnost pomoči Unije v drugih regijah; regionalna dimenzija je pravzaprav prisotna na vseh šestih prednostnih področjih.

3) zagotavljanje dostopa do socialnih storitev

Že v »Sporočilu« je Komisija določila, da je potrebno, če imajo partnerske države transparenten sistem javnega financiranja, spodbujati sektorske programe in v povezavi s tem neposredno proračunsko pomoč, ki naj nadomesti projektno podporo (EC 2000a: 29).³¹ Tak pristop spodbuja sodelovanje partnerskih držav pri oblikovanju in izvajanju strategij za zmanjševanje revščine in izboljšuje koordinacijo med donatorji (EC 2004c: 3). S tem so transakcijski stroški držav prejemnic manjši, saj se soočajo s pogoji in zahtevami enotne skupine³², ne pa cele vrste donatorjev (EC 2004b: 21).

Sektorski programi na področju zdravstva in izobraževanja so ključen element vsake strategije boja proti revščini. Z zdravjem in izobraževanjem so tesno povezana tudi druga področja, npr. preskrba z vodo in energijo, zagotavljanje informacijske tehnologije, organizacija šolskih prevozov in prehrana otrok (EC 2001: 15). Na področju zagotavljanja socialnih storitev Unija sodeluje tudi pri najrazličnejših globalnih pobudah, kot sta »Education for All Fast-Track Initiative«, ki pospešuje razvoj primarnega izobraževanja v DVR, »Global Health Fund« ali pa »Skupni sklad za boj proti AIDS-u, tuberkulozi in malariji«³³, pri čemer igra tudi pomembno vlogo pri koordinaciji držav članic (EC 2004b: 10). Na ravni EU je med novejšimi »Pobuda voda za življenje« (*ang. European Water Initiative*), ki se je začela leta 2002 z namenom zagotoviti pitno vodo in sanitarno opremo v najrevnejših regijah sveta, zlasti v Afriki, pa tudi na Kavkazu, v centralni Aziji, Sredozemlju ter v Latinski Ameriki. Unija je

³⁰ Regij je šest: i) centralna Afrika (6 držav), ii) zahodna Afrika (15 držav), iii) vzhodna in južna Afrika (16 držav), iv) karibsko področje (15 držav); v) pacifiško področje (14 držav), vi) Južna Afrika v okviru Razvojne skupnosti Južne Afrike (7 držav) (Internet 18).

³¹ Leta 1999 je proračunska podpora pomenila 7,3 % razvojne pomoči Unije, leta 2003 pa 20 % (EC 2004c: 3).

³² V primeru Mozambika je v skupini 15 donatorjev, vključno s Komisijo, ki ima glavno koordinativno vlogo.

³³ V letu 2003 je EU v ta sklad prispevala 170 milijonov EUR (EC 2004b: 91).

skupaj s članicami v ta namen dala na razpolago milijardo evrov³⁴ (EK 2005: 13). Pomembna je tudi pobuda Unije in članic na področju zagotavljanja dostopa do energije, t.i. »EU Energy Initiative« (EC 2004b: 29).

4) transport

Na področju gradnje in vzdrževanja prometne infrastrukture je Unija pomemben donator že vrsto let. Čeprav med MDG ni omenjen, učinkovit transportni sistem prispeva k zmanjšanju revščine tako neposredno, saj revnim lajša dostop do osnovnih socialnih storitev in trgov, kot tudi posredno, saj omogoča gospodarski in socialni razvoj, trgovino in regionalno integracijo. Komisija opozarja, da je potrebno pri oblikovanju programov razvoja prometne infrastrukture upoštevati tudi dejavnik okolja (EC 2001: 16, 17).

Transport je kot prednostna naloga omenjen v 32-ih programih za posamezne AKP države, pa tudi v treh regionalnih AKP programih. V okviru devetega ERS je tako Unija leta 2003 za gradnjo omrežja, zlasti za cestni promet, namenila 500 milijonov evrov. Poleg tega finančno podpira tudi »Program za razvoj transporta v podsaharski Afriki«, ki ga je oblikoval NEPAD (*ang. New Partnership for Africa's Development*). Prevoz je prednostno področje tudi v centralni Aziji ter na zahodnem Balkanu. S programom »TRACECA« Unija podpira ustanovitev skupnega koridorja med Evropo in centralno Azijo; leta 2003 je temu namenila 12 milijonov evrov, od leta 1993 pa že 110 milijonov (EC 2004b: 23).

5) varnost preskrbe s hrano in trajnostni razvoj podeželja

Pri občasnem pomanjkanju hrane, do katerega prihaja zaradi političnih konfliktov ali naravnih katastrof, Unija pomaga s pomočjo z živili kot instrumentom humanitarne pomoči. Dolgoročno varnost preskrbe s hrano (*ang. food security*) pa je mogoče doseči le z učinkovitimi strategijami za zmanjševanje revščine, ki vključujejo ne le pomoč v hrani, ampak tudi dobavo semen, kredite kmetom (zlasti ženskam), razvoj transporta oz. distribucijskih zmogljivosti³⁵, podporo privatnemu sektorju ter vlaganja v raziskave in razvoj, kar so vse sestavni deli trajnostnega razvoja podeželja (EC 2001: 18).

Leta 2003 je Unija predsedovala skupini držav članic, ki je izdelala smernice nove zemljiške politike za podporo DVR. V okviru proračunske postavke za varnost preskrbe s hrano in pomoč v hrani je namenila 440 milijonov evrov, največ za države v Afriki, nekaj pa je prispevala tudi agencijam ZN kot sta »Organizacija za prehrano in kmetijstvo« in »Svetovni program za hrano« (EC 2004b: 24).

³⁴ 500 milijonov EUR je predvidenih za AKP države; sredstva se črpajo iz rezerve devetega ERS.

³⁵ Večkrat predstavlja težavo predvsem oviran dostop do hrane in ne njeno pomanjkanje.

6) krepitev sposobnosti institucij: »dobro upravljanje« in vladavina prava

Da bi bila razvojna pomoč v boju proti revščini učinkovita, so v DVR na vseh petih že omenjenih področjih potrebne delujoče demokratične institucije. Pri krepitvi sposobnosti institucij gre za uresničevanje načel vladavine prava in »dobrega upravljanja« (*ang. good governance*), ki pa med drugim pomeni transparentno in odgovorno upravljanje s človeškimi, naravnimi, gospodarskimi in finančnimi sredstvi, jasne postopke odločanja oblasti, odgovorne institucije in boj proti korupciji (EC 2001: 19).

Prav delovanje Unije na tem področju najbolj odraža njeno odločenost, da z razvojno pomočjo pomaga ne le »dobrim izvajalcem«, s katerimi ima že oblikovano učinkovito partnerstvo, temveč tudi državam, s katerimi je sodelovanje zaradi »šibkega upravljanja«, ki je večkrat posledica pokonfliktne situacije, oteženo. Namesto da bi se iz teh držav popolnoma umaknila, zaradi solidarnosti, varnostnih razlogov in večje učinkovitosti pomoči podpira razvoj zdravega političnega in institucionalnega sistema, ki je osnova trajnostnemu razvoju in zmanjšanju revščine (EC 2004b: 24). Unija ima pomembno vlogo predvsem zato, ker je v primerjavi s članicami, ki imajo lastne pravne sisteme, bolj nevtralna (EC 2000b: 4).

Leta 1994 je Evropski parlament oblikoval »Evropsko pobudo za demokracijo in človekove pravice« (*ang. The European Initiative for Democracy and Human Rights - EIDHR*), ki se financira iz posebne proračunske linije (B7-70.). Kot pove že samo ime, je v okviru EIDHR pomoč namenjena i) krepitvi demokracije in spoštovanja človekovih pravic ter dobrega upravljanja in vladavine prava, ii) financiranju programov za odpravo smrtne kazni, iii) boju proti mučenju, rasizmu in diskriminaciji, iv) podpiranju delovanja mednarodnih in kazenskih sodišč ter v) organizaciji demokratičnih volitev, kamor spada tudi odpošiljanje opazovalnih misij³⁶ (EK 2005: 7). Vsako leto Unija v ta namen dodeli približno 100 milijonov evrov.

Človekove pravice, enakopravnost med moškimi in ženskami, okoljska trajnost, preprečevanje konfliktov in načeli dobrega upravljanja ter vladavine prava so sicer tista horizontalna oz. »prečna« vprašanja, ki jih je potrebno vključiti v vse programe pomoči Unije na kateremkoli od omenjenih prednostnih področij (EC 2000b: 27).

3.7.3. Sektorska porazdelitev razvojne pomoči Evropske unije

Postavke v razvojnem proračunu Unije sicer z zgoraj navedenimi šestimi področji niso usklajene. Komisija je področja določila zgolj zato, da bi omejila razvojno delovanje Unije.

³⁶ Leta 2004 je Komisija npr. poslala opazovalne misije za nadzor volitev v Afganistan, Indonezijo, Malavi, Mozambik, Šri Lanko, v Gazo in Irak (EC 2005b: 5).

To se mi zdi pomembno predvsem zaradi dejstva, da tudi Unija (tako kot katerikoli drugi bi- ali multilateralni donator) nima neomejenih človeških in finančnih sredstev in ne more biti aktivno prisotna v vseh sektorjih, pomembnih za razvoj posameznih DVR. Običajno je vodilni donator zgolj na *enem ali dveh področjih* v vsaki DVR (Internet 13). Izogiba se temu, da bi bila sredstva preveč razpršena med mnoge majhne in med seboj nepovezane projekte v različnih sektorjih (EC 2005b: 13). Če so države članice in drugi donatorji bolj primerni za upravljanje programov pomoči na posameznem področju, je Unija le »tih partner«, ki prispeva finančna sredstva (EC 2001: 24). Tudi na ta način pripomore h koordinaciji in komplementarnosti med donatorji in s tem tudi k boljši učinkovitosti razvojnih programov.

Na podlagi ciljev razvojne pomoči oz. politike Unije, ki so podani v njenih pravnih temeljih pa tudi v »Izjavi« in »Sporočilu« iz leta 2000 ugotavljam, da je Unija res postavila boj proti revščini v središče svojega razvojnega delovanja. Taka usmeritev Unije (vključno z določitvijo prednostnih področij ter nanje vezanih »prečnih« vprašanj) je vsekakor pozitivna, vendar pa sem prepričana, da »obveze na papirju« še niso zagotovilo za njihovo dejansko implementacijo. Osebno menim, da boju proti revščini še vedno najbolj ustreza pomoč, ki je dana državam z nizkim dohodkom, z določitvijo treh ravni revščine (t.j. primarne, sekundarne in terciarne), ki je za Unijo po pričakovanjih multidimenzionalni koncept, pa si je po mojem prepričanju Komisija zagotovila dovolj manevrskega prostora, da pod »pretvezo« boja proti revščini nudi oz. je nudila pomoč tudi oz. predvsem državam, ki ne spadajo v kategorijo najrevnejših držav; če to drži, je seveda precej verjetno, da je razvojna politika Unije danes že docela globalna, kar je delno razvidno že iz opisa njenih prednostnih področij. Programe pomoči sicer nekoliko podrobneje obravnavam v poglavju 4.

3.8. SISTEM UPRAVLJANJA Z RAZVOJNO POMOČJO

Evropska komisija je 16. maja leta 2000³⁷ sprožila obsežno *reformo upravljanja zunanje pomoči*. Proračun za razvojno pomoč se je namreč med letoma 1989 in 1999 povečal za 131 odstotkov, čemur pa niso sledile ustrezne spremembe v človeških virih in upravljalški strukturi. V primerjavi z obsegom prevzetih obveznosti (*ang. commitments*) je bila raven dejanskih izplačil (*ang. payments*) majhna. Rezultat tega so bili neizpeljani razvojni projekti, tudi sicer pa je bilo za izvedbo posameznega projekta potrebno vedno več časa. Programi

³⁷ Takrat je Komisija sprejela »Communication on the Reform of the Management of External Assistance«.

pomoči so si tako pridobili »sloves« počasnega in neučinkovitega izvajanja, ki se ni prilagajalo okoliščinam in potrebam partnerskih držav. Sposobnosti Komisije za upravljanje z razvojno pomočjo so se poslabšale do te mere, da je bila ogrožena tudi verodostojnost drugih zunanjih politik in s tem mednarodni ugled Unije (EC 2004c: 3; EC 2005a: 4).

Glavni cilji sprožene reforme, so bili med drugim:

- izboljšati kvaliteto upravljanja razvojnih projektov in programov že v fazi njihovega načrtovanja;
- skrajšati čas, potreben za izvedbo odobrenih projektov;
- zvečati vpliv in vidnost razvojne politike Unije oz. njene razvojne pomoči (EC 2000c: 7).

3.8.1. Strateško načrtovanje razvojnih programov

Da bi zagotovila bolj učinkovito in usklajeno načrtovanje razvojnih programov za vse države in regije, je Komisija v okviru reforme ustanovila skupino, imenovano »interservice Quality Support Group«, ki je določila splošne smernice in minimalne standarde kvalitete za izdelavo *večletnih strateških dokumentov* za posamezne DVR, ki se imenujejo »Country Strategy Papers« (CSP)³⁸. Komisija jih oblikuje v tesnem sodelovanju s partnerskimi državami, pa tudi s članicami Unije in z drugimi bilateralnimi in multilateralnimi donatorji.

CSP vsebujejo opis političnega, gospodarskega in družbenega stanja, pa tudi osnutke in ocene razvojnih strategij partnerskih držav, pri določanju katerih imajo glavno vlogo njihove vlade, a se vedno bolj poudarja tudi pomen sodelovanja predstavnikov civilne družbe³⁹ (Carbone 2003: 15). Prav upoštevanje načela »lastništva« (*ang. ownership*) pri oblikovanju razvojnih programov je po mojem mnenju ključnega pomena za uspešno razvojno politiko, s tem pa tudi za učinkovit boj proti revščini. Analize razmer v DVR, njihove lastne razvojne strategije pa tudi podatki o dejavnostih drugih donatorjev so vodilo Komisiji pri izbiri sektorjev, kamor naj bo usmerjena razvojna pomoč (Muraille 2003: 3). Programi, oblikovani za posamezno DVR, so sicer »mešanica politik« (*ang. policy mix*), ki poleg pomoči vključuje tudi druge instrumente Unije (npr. trgovinske preference ali politični dialog v okviru SZVP) in njihove cilje, ki pa ciljem razvojne politike ne smejo nasprotovati (EC 2004b: 17). CSP so tako pomembni za uresničevanje načela koherence, poleg tega pa tudi za krepitev koordinacije in

³⁸ V primeru regij se oblikujejo »Regional Strategy Papers« (RSP).

³⁹ Gre za različne nevladne organizacije, organizacije za zaščito človekovih pravic, raziskovalne institucije, okoljska gibanja, ... Vključevanje teh akterjev v razvojni proces se mi zdi še posebej pomembno zaradi tega, ker zastopajo interese najbolj zapostavljenega dela prebivalstva, ki mu je razvojna pomoč tudi namenjena.

komplementarnosti med Unijo in državami članicami (Moreau 2003: 18).⁴⁰ K vsakemu strateškemu dokumentu je priložen *večletni okvirni nacionalni načrt* (ang. *National Indicative Programme - NIP*), v katerem so opredeljena približna sredstva in glavna področja delovanja Unije v posamezni DVR ter projekti, ki jih namerava na teh področjih izpeljati (Internet 17).

V skladu s sistemom »rolling programming« se razvojna sredstva posamezni državi sicer dodelijo na osnovi njenih »potreb« (ang. *needs*)⁴¹, vsaj majhen delež pomoči pa je odvisen tudi od njenega »ravnjanja« (ang. *performance*)⁴² (EC 2002a: 22). Potrebe in ravnanja držav se stalno spreminjajo, v skladu s tem pa se spreminjajo in izpopolnjujejo tudi določila CSP in NIP, seveda tudi tista, ki se nanašajo na višino razvojne pomoči. Za revizije teh dokumentov, ki so bistvenega pomena za zagotavljanje kvalitete razvojnih projektov in programov v fazi njihove priprave, skrbi že omenjena »interservice Quality Support Group«. Če države ravnavo odgovorno, se lahko na začetku dodeljena sredstva povečajo, v nasprotnem primeru se lahko celo skrčijo oz. se prerazporedijo (Internet 17). Na ta način EU tudi preprečuje, da bi sredstva, ki jih dodeli določenim državam, a zaradi političnih razlogov z njimi prekine sodelovanje, ostala dolgo časa »zamrznjena«; Komisija jih je namreč leta 2003 začela preusmerjati v globalne pobude, namenjene boju proti revščini, kot so npr. »HIPC«, »Global Health Fund« ali »Education for All Fast-Track Initiative« (Nielson 2003: 11). Tudi DAC meni, da je tako zastavljen sistem bolj v skladu s ciljem razvojne politike Unije zmanjšati revščino v DVR, saj zagotavlja fleksibilnejšo in s tem učinkovitejšo uporabo razvojne pomoči (OECD 2002: 46).

3.8.2. Upravljalna struktura

Januarja 2001 se je v okviru reforme upravljalna struktura Komisije na področju zunanje pomoči nekoliko spremenila. V nadaljevanju opisujem dejavnosti in pristojnosti glavnih enot Komisije, ki danes sodelujejo pri upravljanju z razvojno pomočjo oz. pri projektnem ciklu⁴³.

⁴⁰ Da bi še okrepila koordinacijo, komplementarnost in koherenco, je Komisija za vse DVR, s katerimi sodeluje, začela oblikovati dokumente, imenovane »Country Fact Files«, v katerih so naštetni vsi formalni sporazumi in pogodbe med Unijo in partnersko državo ter vse politike, ki jih Unija izvaja v posamezni državi. (EC 2004b: 40).

⁴¹ Kriteriji potreb vključujejo dohodek na prebivalca, velikost populacije, gospodarske in socialne indikatorje razvoja (npr. HDI) ter stopnjo zadolženosti države in odvisnosti od izvoznih zaslužkov.

⁴² Gre za i) uspešnost pri izvajanju institucionalnih reform, zlasti na področju spoštovanja človekovih pravic in uvajanja demokracije, ii) učinkovitost izrabe že dodeljene pomoči oz. absorpcijske sposobnosti posamezne države in iii) kvaliteto lastnih programov DVR, namenjenih boju proti revščini (Pantin in Hosein 2004: 18).

⁴³ Projektni cikel ima šest faz: 1) načrtovanje: oblikovanje strateškega okvira, ki vključuje smernice za vsako državo in/ali regijo glede ciljev in ključnih sektorjev; 2) identifikacija projektov: odločanje o ustreznosti projekta glede na cilje, postavljene v fazi načrtovanja; 3) ocena: gre za oceno izvedljivosti projekta, izvajanje gospodarske in finančne analize in dogovarjanje o pogojih za izvedbo; 4) finančne odločitve: v tej fazi se sklene finančni dogovor, ki je pravno obvezujoč; 5) implementacija: izvajanje dogovorjenih aktivnosti, sklepanje pogodb, tehnično in finančno nadziranje projektov in programov; 6) evalvacija: ovrednotenje izvedenih projektov oz. razvojne pomoči glede na zastavljene cilje (EC 2000c: 13).

Generalni direktorat za razvoj (DG DEV)

Generalni direktorat za razvoj (*ang. Directorate General for Development - DG DEV*) vodi komisar za razvoj in humanitarno pomoč; trenutno je to Louis Michel. Oblikuje splošne smernice razvojne politike Unije, sicer pa je neposredno odgovoren za usklajevanje odnosov Unije s podsaharsko Afriko, Karibi in Pacifikom ter čezmorskimi državami in ozemlji. V ta namen spremlja razvoj odnosov s temi državami ter pripravlja strateške dokumente in načrtuje razvojne projekte in programe, ki se financirajo iz ERS. Prav tako pripravlja politične smernice in načrtuje razvojne programe, ki se nanašajo na proračunske linije, namenjene sofinanciranju z nevladnimi organizacijami, zdravju, okolju in pomoči v hrani (Internet 6). Pri tem tesno sodeluje tudi z drugimi generalnimi direktorati (npr. za zunanje odnose in za trgovino⁴⁴), z Uradom EuropeAid in z Uradom za humanitarno pomoč. Da bi se okrepilo mednarodno delovanje v boju proti revščini, si prizadeva tudi za koordinacijo in komplementarnost med Unijo, državami članicami in multilateralnimi organizacijami kot so SB, regionalne razvojne banke, OECD in ZN (Internet 26).

Generalni direktorat za zunanje odnose (DG RELEX)

Generalni direktorat za zunanje odnose (*ang. Directorate General for External Relations - DG RELEX*) vodi komisarka za zunanje odnose in evropsko sosedsko politiko; trenutno je to Benita Ferrero-Waldner. Odgovoren je za vodenje odnosov Unije z vsemi DVR (razen z AKP državami), z evropskimi državami, ki niso članice Unije niti del procesa širitve ter z drugimi industrializiranimi državami, pa tudi za upravljanje več kot 120-ih delegacij Unije v tretjih državah (Internet 27). Načrtuje programe razvojne pomoči, ki se financirajo iz proračuna Unije, natančneje iz geografskih proračunskih linij za Azijo in Latinsko Ameriko, za države Sredozemlja in Bližnjega vzhoda in za države vzhodne Evrope in centralne Azije (Muraille 2003: 2). Prav tako načrtuje dejavnosti, ki se financirajo iz proračunske linije, namenjene demokraciji in človekovim pravicam (EIDHR). Pri programih, ki spadajo v okvir SZVP⁴⁵, je odgovoren za celoten projektni cikel, vključno z implementacijo (Internet 29).

Generalni direktorat za širitev

Odgovoren je za načrtovanje in izvajanje nekaterih predpristopnih programov pomoči (npr. PHARE⁴⁶). Od začetka leta 2005 je pristojen tudi za pomoč državam zahodnega Balkana v okviru programa CARDS, ki je bil do tedaj pod okriljem »DG RELEX« (EC 2005a: 6).

⁴⁴ »DG Trade« je odgovoren za bi- in multilateralno trgovinsko politiko, vključno z GSP (Grimm 2004a: 4).

⁴⁵ V ta okvir sodi npr. uporaba »Enot za hitro posredovanje« (*ang. Rapid-reaction Facility*).

⁴⁶ Predpristopna programa ISPA in SAPARD sta pod okriljem »DG Regional Policy« in »DG Agriculture«.

Urad za humanitarno pomoč

Unija je začela humanitarno pomoč nuditi že v sedemdesetih letih, leta 1992 pa je Komisija ustanovila Urad za humanitarno pomoč (*ang. European Commission's Humanitarian Aid Office - ECHO*), ki je sicer pod okriljem komisarja za humanitarno pomoč in razvoj (Muraille 2003: 3). Njegove pristojnosti se z reformo niso spremenile. ECHO je tako odgovoren za oblikovanje in upravljanje projektov in programov humanitarne pomoči, namenjene podpori in zaščiti ljudi v tretjih državah, ki so žrtve naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek. Njegovo delovanje temelji na načelih nepristranosti in politične nevtralnosti (Grimm 2004c: 4). Z letnim proračunom 500 milijonov evrov⁴⁷ in operacijami v več kot 85-ih državah ima humanitarna pomoč Unije resnično globalni doseg. Predstavlja 25 % svetovne humanitarne pomoči, če dodamo še pomoč držav članic, je Unija daleč največji donator na tem področju. Poleg tega, da zagotavlja material in tehnične pripomočke, ECHO financira tudi medicinske skupine ter projekte na področju odstranjevanja protipehotnih min⁴⁸ (EK 2005: 15).

V letu 2004 je Unija posebno pozornost namenila humanitarni krizi, ki je prizadela regijo Darfur v Sudanu, ob koncu leta 2004 pa se je vključila v akcijo nudenja pomoči državam južne in jugovzhodne Azije, ki so jih prizadeli rušilni tsunamiji. Komisija je v ta namen namenila 100 milijonov evrov za človekoljubno pomoč, 350 milijonov pa naj bi v prihodnjih letih zagotovila kot pomoč pri obnovi (Internet 33). Unija se je lani odzvala tudi na prošnjo ZDA za pomoč pri odpravljanju posledic orkana Katrina, pri čemer pa je EU le koordinirala evropsko pomoč, ki so jo sicer v celoti financirale države članice⁴⁹ (Kocbek 2005: 24).

Danes je več kot 95 % ECHO dejavnosti povezanih z odpravljanjem posledic konfliktov, ki jih povzroči človek. V zadnjih letih je ECHO npr. dejaven na nemirnih žariščih etničnih konfliktov v Iraku, Afganistanu, na palestinskih teritorijih in v nekaterih predelih AKP regije, še vedno pa tudi na območjih Čečenije, Tadžikistana in zahodnega Balkana (EC 2004b: 146).

Urad EuropeAid

Pred reformo upravljanja zunanje pomoči sta bila za prve štiri faze projektnega cikla odgovorna DG DEV in DG RELEX, implementacija in ovrednotenje programov razvojne pomoči pa sta bila v pristojnosti Skupne službe za zunanje odnose (*ang. Common Service for External Relations - SCR*). Taka struktura je vodila v neučinkovito izrabo sredstev, ker ni

⁴⁷ Sredstva prihajajo iz proračunske postavke, namenjene humanitarni pomoči (B7-21) in iz ERS. Če je to potrebno, lahko Komisija prosi Parlament in Svet, da sprostita sredstva iz rezervnega sklada, s čimer se omogoči hitro reagiranje na potrebe po pomoči, ki so posledica nepričakovanih dogodkov (Muraille 2003: 3).

⁴⁸ V letu 2003 je Unija temu namenila več kot 20 milijonov EUR, s čimer je financirala devet projektov v Afriki, šest v Aziji, enega v Latinski Ameriki (v Nikaragvi) in dva na Balkanu (EC 2004b: 46).

⁴⁹ Pomoč vključuje živila, vodne črpalke, komplete za prvo pomoč, odeje, zlozljive postelje,...

omogočala jasnega ločevanja med političnimi in strateškimi vprašanji, ki se nanašajo na fazo načrtovanja projektov, ter identifikacijo in samim izvajanjem projektov (EC 2005a: 6). Od januarja 2001 sta tako DG DEV in DG RELEX odgovorna le za večletno načrtovanje strategij in programov pomoči, za ostalih pet faz projektnega cikla (od identifikacije do implementacije in ovrednotenja) pa je sedaj pristojen Urad EuropeAid (*ang. EuropeAid Cooperation Office*), ki je nadomestil SCR (Internet 29). Komisarka za zunanje odnose je njegova predsednica, komisar za razvoj pa izvršni vodja (Grimm 2004a: 3).

EuropeAid je odgovoren za izvajanje približno 80 % zunanje pomoči Unije, kar vključuje instrumente pomoči, ki se financirajo iz splošnega proračuna (npr. TACIS za države vzhodne Evrope in centralne Azije, ALA za Azijo in Latinsko Ameriko in MEDA za države Mediterana), pa tudi razvojno pomoč AKP državam, ki je zbrana v ERS (ActionAid 2004: 1). Kategorije pomoči, ki ne spadajo pod okrilje EuropeAid, pa so predpristopna, humanitarna in makrofinančna⁵⁰ pomoč ter aktivnosti SZVP, od leta 2005 pa je izvzet tudi instrument pomoči za države zahodnega Balkana, t.j. CARDS (EC 2004c: 3). Na teh področjih je, kot sem že omenila, celoten projektni cikel v rokah enotne upravljalne strukture.

Delegacije in osebje, ki upravlja z razvojno pomočjo

V okviru reforme je Komisija začela vse več pristojnosti v zvezi z upravljanjem razvojne pomoči prenašati iz Bruslja na svoje delegacije v državah prejemnicah pomoči. Ta proces, ki se imenuje *dekoncentracija*, je potekal v treh etapah od leta 2001 do leta 2004 in je zajel 80 delegacij⁵¹, ki pokrivajo 148 držav in teritorijev (EC 2004c: 4). Medtem ko je bilo pred reformo 55 % vseh programov razvojne pomoči Unije vodenih iz centrale v Bruslju, pri upravljanju ostalih programov pa so delegacije le sodelovale, danes delegacije same upravljaajo z več kot 70 % pomoči (EC 2005a: 6). Delegacije imajo več možnosti za politični dialog z oblastmi v DVR in so tudi bolj seznanjene z lokalnimi potrebami, zato pripomorejo k uresničevanju načela »lastništva« strateških dokumentov s strani samih DVR (OECD 2002: 49). Poleg tega omogočajo boljše koordinacijo med Unijo in državami članicami ter drugimi donatorji, ki so v določeni DVR prisotni. Prispevajo tudi k hitrejšemu izvrševanju projektov in nasploh izboljšujejo učinkovitost razvojne pomoči (EC 2004c: 4). EuropeAid jih stalno nadzira in jim zagotavlja tehnično in finančno podporo ter ustrezno osebje (Muraille 2003: 2). Leta 1997 so bile za upravljanje 10-ih milijonov evrov razvojnih sredstev zadolžene manj kot tri osebe, kar je negativno vplivalo na hitrost izplačevanja in kvaliteto zunanje pomoči Unije

⁵⁰ Z makrofinančno pomočjo v celoti upravlja »DG for Economic and Monetary Affairs« (EC 2000c: 15).

⁵¹ 37 v Afriki, 10 na Mediteranu, 11 v Aziji in na Pacifiku, 15 v Latinski Ameriki, 7 v Evropi.

(EC 2004c: 6). Situacija se je z reformo precej izboljšala, tako da je danes za upravljanje te količine pomoči pristojnih več kot pet oseb. Povečalo se je predvsem osebje v delegacijah, medtem ko se je na sedežih DG DEV, DG RELEX in Urada EuropeAid nekoliko skrčilo. V delegacijah je bilo v času reforme na novo ustvarjenih 1559 delovnih mest (EC 2005a: 6).

3.8.3. Hitrost izplačevanja razvojne pomoči in izvajanja projektov

V času izvajanja reforme se je raven dodeljenih (*ang. committed*) pa tudi izplačanih razvojnih sredstev (*ang. payments*) postopoma višala, kar velja tako za proračunsko pomoč kot tudi za sredstva iz ERS (EC 2004c: 2). V letu 2004 je bila izplačana dobra milijarda več sredstev kot v letu 2001. To je razvidno tudi iz Tabele 3.2.⁵²

Tabela 3.2: Raven dodeljenih in izplačanih sredstev od leta 2001 do 2004 v milijonih EUR

	2001	2002	2003	2004
dodeljena proračunska sredstva	3.641	3.877	3.918	4.268
dodeljena sredstva ERS	1.927	2.125	3.769	2.648
skupaj	5.568	6.002	7.687	6.916
izplačana proračunska sredstva	3.175	3.327	3.271	3.746
izplačana sredstva ERS	1.779	1.922	2.345	2.464
skupaj	4.954	5.249	5.616	6.210

Opomba: Gre le za pomoč, s katero upravlja EuropeAid.

Vir: European Commission 2005a: 19.

Do začetka reforme je število let, potrebnih za načrtovanje, izvajanje in zaključek posameznega razvojnega projekta, stalno naraščalo. Med leti 1995 in 1999 se je tako časovni razkorak med odločanjem o projektih in njihovim izvajanjem oz. med dodelitvijo sredstev in dejanskim izplačevanjem povečal od treh na štiri leta in pol (EC 2000c: 6). Posledično se je večala tudi količina neporabljenega denarja, t.j. sredstev, ki so bila dodeljena, ne pa tudi izplačana (*fr. reste à liquider - RAL*), ki pa se je sedaj stabilizirala pri približno 20-ih milijardah evrov. Od leta 2000 se tudi projekti izvajajo in končajo hitreje; v povprečju so danes potrebna tri leta in pol (EC 2004c: 2).

3.9. ZUNANJA OCENA POLITIKE RAZVOJNE POMOČI EVROPSKE UNIJE

Na koncu tega poglavja podajam kratko oceno razvojne politike Evropske unije s strani dveh zunanjih akterjev oz. institucij, t.j. zgornjega doma britanskega parlamenta in odbora DAC.

⁵² Raven celotnih dodeljenih sredstev je bila sicer v letu 2003 nekoliko višja kot v letu 2004, kar pa je posledica dejstva, da je leta 2003 Cotonou sporazum in z njim deveti ERS stopil v veljavo.

»House of Lords« je v svojem poročilu »EU Development Aid in Transition« aprila 2004 zapisal, da je Unija na področju upravljanja razvojne pomoči dosegla velik napredek. Reforma je pozitivno vplivala na učinkovitost pomoči, čeprav se stanje lahko še izboljša. Razvojna pomoč Unije igra pomembno vlogo pri doseganju »razvojnih ciljev tisočletja«, ki se osredotočajo na boj proti revščini v svetu (EC 2005a: 26).

Odbor DAC v poročilu iz leta 2002 o razvojnem sodelovanju Unije navaja, da je Komisija od zadnjega poročila leta 1998 redefinirala svojo razvojno politiko, kar ocenjuje kot pozitivno. Zlasti pomembno je, da je boj proti revščini postal glavni cilj razvojne pomoči Unije, kar je v skladu s smernicami DAC-a in MDG. Unija na področju razvoja DVR ni pomembna le zaradi razvojne pomoči, ampak tudi zato, ker z njimi vodi politični dialog in jim lajša dostop do lastnega trga npr. s pobudo »Vse, razen orožja«, ki jo DAC označuje kot primer uresničevanja načela koherence. Je edinstven donator, saj nudi pomoč posameznim državam in regijam, poleg tega pa skrbi tudi za koordinacijo med svojimi programi in programi posameznih držav članic. Pomemben element zagotavljanja skladnosti vseh zunanjih politik Unije s ciljem izkoreniniti revščino so postali »državni strateški dokumenti« (CSP). DAC ceni tudi vlogo Evropske komisije znotraj OECD kot zagovornika razširitve procesa nevezanosti pomoči⁵³, kar je prav tako pomembno z vidika prizadevanj zmanjšati revščino. Dodaja še, da je reforma upravljanja razvojne pomoči dobro zastavljena, a jo je potrebno tudi izpeljati (OECD 2002: 21, 22). Pozitivne ocene so se potrdile tudi v poročilu iz leta 2004, v katerem DAC poudarja pomen in kompleksnost razvojnih prizadevanj Unije kot tretjega največjega donatorja sveta. Priznava tudi, da je Komisija v skladu z zastavljeno reformo izpeljala veliko praktičnih dejanj, ki so pripeljala do prepričljivih rezultatov npr. glede ravni dodeljenih in izplačanih sredstev in kažejo na to, da je upoštevala tudi DAC priporočila⁵⁴ (EC 2005a: 26).

V naslednjem poglavju želim prikazati katerim regijam in državam je Skupnost oz. Unija v posameznih obdobjih podeljevala oz. jim podeljuje razvojno pomoč in ugotoviti, kateri so tisti dejavniki oz. motivi, ki vplivajo na geografsko alokacijo pomoči. Najprej bom na kratko predstavila sodelovanje Skupnosti oz. Unije s posameznimi manj razvitimi regijami.

⁵³ Razvojna pomoč EU je sicer delno ali popolnoma nevezana že več kot dvajset let (EC 2004a: 36).

⁵⁴ Priporočila DAC-a v poročilu iz leta 2002 so naslednja: i) še okrepiti strateški pristop k razvoju, ii) uresničevati načelo »lastništva« v razvojnem procesu, iii) sodelovati z drugimi donatorji v posamezni DVR, iv) še bolj spodbujati dobro upravljanje, razvoj trgovinskih sposobnosti in regionalno sodelovanje, v) osredotočiti se na rezultate in učinkovitost pomoči, vi) dekoncentracija upravljanja (OECD 2002: 22-25).

4. ZAČETKI IN ŠIRITEV SODELOVANJA EVROPSKE UNIJE Z MANJ RAZVITIMI DELI SVETA

4.1. SODELOVANJE SKUPNOSTI OZIROMA UNIJE S POSAMEZNIMI MANJ RAZVITIMI REGIJAMI

4.1.1. Sodelovanje z državami Afrike, Karibov in Pacifika

Začetki razvojne politike Evropske skupnosti v Rimski pogodbi

Cilj procesa evropskega združevanja, ki se je začel kmalu po koncu druge svetovne vojne, je bil gospodarsko obnoviti opustošeno Evropo in postopno ustvariti enotno območje miru, razvoja in demokracije. Sodelovanje združene Evrope z manj razvitimi deli sveta ni bilo sestavni del tega načrta, a so bile DVR zanjo pomemben vir energije, surovin in izvoznih trgov, ki jih je potrebovala tako za povojno okrevanje kot tudi za nadaljnji gospodarski razvoj (Van Reisen 2002: 2). Poleg tega so imele posamezne države leta 1952 ustanovljene Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)⁵⁵ z nekaterimi DVR že vrsto let kolonialne vezi, kar so hotele ohraniti tudi v okviru Skupnosti (Brown in O'Connor 1996: 93).

Francija je tako želela zavarovati vpliv v svojih kolonijah v podsaharski Afriki, zato je v *Rimsko pogodbo*, s katero so države članice ESPJ leta 1957 ustanovile Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), uspela vključiti določila (členi 131-136), ki se nanašajo na pridruževanje neevropskih čezmorskih držav in ozemelj (ČDO), ki imajo z nekaterimi članicami Skupnosti posebne odnose. Začetni seznam je vseboval 31 držav in ozemelj, pri čemer je šlo v večini za (nekdanje) francoske in belgijske kolonije v podsaharski Afriki (Holland 2002: 26). »Cilj pridruževanja je spodbujati gospodarski in socialni razvoj držav in ozemelj ter vzpostavljati tesne ekonomske odnose med njimi in Skupnostjo« (131. člen). S tem namenom je bil v skladu z Rimsko pogodbo (člen 132) oblikovan *Evropski razvojni sklad* (ERS), ki je članicam Skupnosti omogočil delitev bremena zagotavljanja finančne in tehnične pomoči (nekdanjim) kolonijam (Brown in O'Connor 1996: 98, 99). Za prvi ERS, ki je pokrival obdobje od leta 1958 do leta 1963, je šest članic Skupnosti prispevalo 581 milijonov evrov⁵⁶, od tega Francija 34 % sredstev, presenetljivo velik delež pa tudi Nizozemska (12 %) in Nemčija (34 %), ki sta sicer nasprotovali njegovi regionalni naravnosti⁵⁷.

⁵⁵ Šesterico držav so sestavljale: Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, zahodna Nemčija in Nizozemska.

⁵⁶ Euro (EUR) je dotedanjo »evropsko enoto valute« (ECU) leta 1999 zamenjal v razmerju 1:1 (Internet 5).

⁵⁷ Grilli (v Van Reisen 2002: 31) je za Francoze uporabil izraz regionalisti oz. evroafričani, Nemce in Nizozemce pa je označil za t.i. globaliste.

Konvenciji Yaoundé I in Yaoundé II

Ker je v prvih petih letih veljavnosti Rimske pogodbe večina ČDO dosegla neodvisnost, se je pridružitveni sistem moral preoblikovati v partnerstvo s suverenimi državami (Pinder 2001: 146). Nadaljevanje obstoječega sodelovanja je bilo tako v interesu novonastalih držav kot tudi članic Skupnosti. Julija 1963 je bila tako v glavnem mestu Kameruna, po katerem ima tudi ime, podpisana prva *Yaoundé konvencija* med šestimi članicami Skupnosti in 17-imi afriškimi državami ter Madagaskarjem. Šlo je za skupino nekdanjih francoskih in belgijskih kolonij, povezanih v »Združenje afriških in malaških držav«⁵⁸ (Van Reisen 2002: 5).

V skladu s konvencijama Yaoundé I in njeno naslednico Yaoundé II je Skupnost Yaoundé državam v okviru drugega oz. tretjega ERS nudila finančno pomoč, zagotovila pa jim je tudi trgovinske ugodnosti, saj je znižala ali celo odpravila carine in ukinila kvote za uvoz njihovih kmetijskih in industrijskih izdelkov. Ker pa je veljalo načelo recipročnosti⁵⁹, poleg tega pa je šlo za države frankofonske Afrike, so bili pogosti očitki, da gre le za slabo prikrit podaljšek francoske neokolonialne politike (Cox in Chapman 1999: 56).

Prva širitev Evropske skupnosti in konvencije Lomé

Tudi Velika Britanija, ki se je Skupnosti pridružila leta 1973, je želela preko članstva ohraniti odnose z nekdanjimi kolonijami v Afriki ter v karibski in pacifiški regiji, ki so bile sicer del britanskega Commonwealtha (Holland 2002: 32). Tako je bila februarja 1975 v glavnem mestu Toga med devetimi članicami Skupnosti in 46-imi afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami⁶⁰, ki so bile združene v t.i. skupino AKP (*ang. African, Carribean and Pacific Group of States - ACP*)⁶¹, podpisana prva *Lomé konvencija* (Brown in O'Connor 1996: 99). Z vsako naslednjo Lomé konvencijo se je število AKP držav povečevalo.

Tudi te konvencije so bile kombinacija trgovinskega sodelovanja in razvojne pomoči. AKP države so bile oproščene carin in kvot za večino izvoza na trg Skupnosti, k vsaki konvenciji pa je spadal tudi petletni ERS (Moussis 2002: 383, 384). S konvencijo Lomé I je bil uveden tudi »Sistem za stabilizacijo izvoznih zaslužkov« (*ang. System for the Stabilization of Export Earnings - Stabex*), katerega namen je bil ublažiti silovite pretrese, ki so jih povzročala velika

⁵⁸ Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Centralnoafriška republika, Čad, Kongo (Brazzaville), Zaire (Kongo), Gabon, Slonokoščena obala, Madagaskar (do 1975 Malaška republika), Mali, Mavretanija, Niger, Ruanda, Senegal, Somalija in Togo (Holland 2002: 27, 28). Leta 1972 se je tej skupini pridružil še Mauritius.

⁵⁹ Yaoundé države so morale blago, ki so ga potrebovale, uvažati v prvi vrsti iz območja Skupnosti (Internet 9).

⁶⁰ Yaoundé državam se je pridružilo 21 anglofonskih držav Commonwealtha (dvanajst iz Afrike, šest iz Karibov ter tri iz Pacifika) in šest drugih afriških držav, med njimi Etiopija, Liberija in Sudan (Holland 2002: 34).

⁶¹ Skupina AKP držav je formalno nastala 06.06.1975 s Sporazumom iz Georgetowna v Gvajani, s katerim je 46 držav potrdilo zavezanost k medsebojni solidarnosti in skupnemu soočanju z razvojnimi izzivi (Internet 11).

nihanja v svetovnih tržnih cenah za nekatere surovine (npr. kavo, bombaž,...) in s tem zavarovati prihodke od izvoza AKP držav (Cox in Chapman 1999: 62-64).

Z revidirano Lomé IV, ki je bila podpisana leta 1995, so človekove pravice, demokratična načela in vladavina prava postali t.i. »bistveni elementi« (ang. *essential elements*) konvencije, ki jih AKP države morajo spoštovati, sicer lahko pride celo do prekinitve sodelovanja s posamezno državo, vključno z zaustavitvijo tokov pomoči (Santiso 2002a: 118). Razvojno sodelovanje Unije je tako začelo poleg gospodarske dobivati tudi politično dimenzijo.

Osnovni cilj vseh Lomé konvencij je bil enak: spodbujati gospodarski, kulturni in družbeni razvoj AKP držav in utrjevati njihove odnose s Skupnostjo in članicami (EC 2001a: 29). Vendar pa, kljub obsežni finančni pomoči v kombinaciji s trgovinskimi ugodnostmi, niso uspeli zaustaviti gospodarskega upada AKP (zlasti afriških) držav, ki se je začel v osemdesetih letih (Holland 2002: 40, 41).⁶² Evropske države, ki so se po hladni vojni tudi same soočale s številnimi problemi⁶³, so želele, da bi bila razvojna pomoč bolj učinkovita. Za Unijo so se v tem obdobju poleg tega odprla vrata tesnejšega sodelovanja z državami vzhodne in srednje Evrope, ki so postale nove točke v evropski razvojni politiki. V mednarodni skupnosti se je začel krepiti politični dialog, kar je pripeljalo do širokega soglasja o vlogi razvojne pomoči (Brown in O'Connor 1996: 102). Tako je prevladalo prepričanje o nujnosti boja proti revščini in spodbujanja trajnostnega razvoja v DVR, v povezavi s tem pa so se razširile ideje o gospodarski liberalizaciji, o podpiranju demokracije in zaščiti človekovih pravic v DVR in o sodelovanju držav prejemnic pri razvojnih projektih (EC 1996: 19, 20).

Vsa ta dejstva in spremenjene politične in gospodarske okoliščine v Evropi, AKP regiji in v svetu, je bilo potrebno upoštevati pri oblikovanju novega sporazuma med EU in skupino AKP, ki naj bi bil kos razvojnim izzivom 21. stoletja in bi nadaljeval zavezništvo, ki so ga s svojim petindvajsetletnim obstojem oblikovale Lomé konvencije, pred tem pa tudi Yaoundé konvenciji in t.i. združitveni sistem. Razvoj tega sodelovanja je prikazan v Prilogi C.

Sporazum Cotonou

Danes veljavni sporazum o razvojnem sodelovanju je bil podpisan 23. junija 2000 v afriški državi Benin, natančneje v mestu Cotonou, med tedaj 15-imi članicami EU in 77-imi AKP

⁶² AKP države so v gospodarskem razvoju močno zaostajale. Zaradi naraščajočega nasilja in oboroženih konfliktov, ki so vodili tudi do humanitarnih katastrof, so bile tudi politično nestabilne, kar je oviralo izvajanje razvojnih politik. Delež AKP držav v uvozu EU je upadal (6,7 % leta 1976, 3 % leta 1998), izvozno bazo pa so vseskozi tvorili izdelki, ki niso konkurirali izdelkom skupne kmetijske politike (Pantin in Hosein 2004: 12).

⁶³ V Nemčiji, Franciji in Veliki Britaniji je prišlo do gospodarskega upada, ki se je razširil po celi EU. Prišlo je tudi do zmanjševanja razvojnih sredstev, celo s strani sicer radodarnih skandinavskih držav (Hook 1996: 3, 5).

državami (seznam AKP držav nudi Priloga D). Doba veljavnosti Cotonou sporazuma je dvajset let, pri čemer pa je vsakih pet let možna revizija. Posamezni ERS, iz katerih se črpa glavna sredstva, namenjenih AKP državam ter ČDO⁶⁴, so še vedno vezani na obdobje petih let. V danes veljavnem devetem ERS⁶⁵ je 13,5 milijarde evrov (EC 2003: 5).

Sporazum združuje razvojno pomoč, politično sodelovanje in trgovino. Njegov glavni namen je »zmanjšati in končno odpraviti revščino v skladu s cilji trajnostnega razvoja in postopnega vključevanja AKP držav v svetovno gospodarstvo« (člen 1). Van Reisen (2001: 24) pravi, da je to prvi primer jasne omembe cilja »izkoreninjenja revščine« v sporazumu med EU in DVR. Poudarek je na gospodarskem razvoju, socialnem in človeškem razvoju in na krepitvi regionalnega sodelovanja in povezovanja (Internet 16). Ker razvojna pomoč in trgovinske preference v okviru prejšnjih konvencij niso uspeli okrepiti zunanje trgovine AKP držav in njihove gospodarske rasti, Cotonou sporazum ponuja tudi priložnost za popolno preoblikovanje sodelovanja med EU in AKP regijami. Gre za že omenjene »Sporazume o gospodarskem partnerstvu« (EPA). Novi sporazum še bolj kot Lomé konvencije poudarja pomen krepitve dialoga med AKP državami in EU, ki obsega tudi manj tradicionalne razvojne teme, kot so mir in varnost, trgovina z orožjem ter migracije (Pantin in Hosein 2004: 11). Človekove pravice, demokratična načela in vladavina prava ostajajo »bistveni elementi« konvencije, ki jih morajo AKP države med drugim upoštevati pri oblikovanju svojih razvojnih strategij, pridružuje pa se jim tudi t.i. element »dobrega upravljanja«, ki se še posebej nanaša na boj proti korupciji (Internet 17). Sporazum poleg tega določa, da je pri oblikovanju razvojnih strategij AKP držav potrebno tudi sodelovanje nedržavnih akterjev, s čimer se krepí načelo »lastništva« (Carbone 2003: 14, 15).

4.1.2. Sodelovanje z državami Azije in Latinske Amerike

V Rimski pogodbi ni bilo nobenih določil o pomoči Skupnosti državam Azije in Latinske Amerike (ALA) (Cox in Chapman 1999: 10). Ne zgodovinske vezi in ne medsebojna odvisnost niso mogle opravičiti partnerstva med Skupnostjo in relativno oddaljenimi

⁶⁴ Začetni seznam ČDO, ki jim Rimski pogodba zagotavlja pridružen status, se je s časom precej spremenil. Danes gre za dvajset držav in ozemelj, ki imajo poseben odnos z Veliko Britanijo, Francijo, Nizozemsko ali Dansko (glej Prilogo D) in preko tega tudi z EU. Ustavno gledano spadajo pod okrilje držav članic (njihovi državljani imajo državljanstvo teh držav), niso pa del ozemlja EU. Čeprav niso podpisnice Cotonou sporazuma, so upravičene do sredstev ERS (ERS 9 jim namenja 175 milijonov EUR) (EC 2004a: 87; Sankovič 2003: 2).

⁶⁵ Pokrival naj bi obdobje od leta 2000 do leta 2005, ker pa je Cotonou sporazum stopil v veljavo šele aprila 2003, je bilo določeno, da se bo razvojna pomoč iz tega sklada zagotavljala do leta 2007 (EC 2003: 5).

državami. Pravzaprav se je razvojna politika do azijskih in latinsko-ameriških držav začela kot posledica mednarodnih obvez Skupnosti oz. Unije (Koulāimah-Gabriel 1997: 8).

Leta 1967 je tako Skupnost podpisala »*Food Aid Convention*«, na podlagi katere je začela podeljevati pomoč v hrani. Ta pomoč se je financirala iz proračuna, od nje pa so imele koristi tudi ALA države (največ sta dobili Indija in Bangladeš⁶⁶). Skupnost se je na ta način lahko znebila svojih kmetijskih presežkov (Van Reisen 2002: 14). Ko se je Velika Britanija pogajala o vstopu, je, kot sem že zapisala, uspela zavarovati ugodnosti, ki jih je do tedaj sama zagotavljala anglofonskim AKP državam v okviru svojega Commonwealtha, saj so se te države pridružile Skupnosti preko Lomé konvencije. Nobenega posebnega dogovora glede pomoči in dostopa do trga Skupnosti pa ni bilo glede azijskih držav Commonwealtha⁶⁷, ki so do tedaj lahko večino svojih izdelkov v Veliko Britanijo izvažale brez carin. S stališča Skupnosti so namreč predstavljale preveliko konkurenco evropskemu kmetijstvu in tekstilni industriji (ibid.: 13). Nepridružene DVR Azije in Latinske Amerike v razvojni politiki Unije do začetka sedemdesetih let tako niso imele mesta. Da bi Skupnost ta diskriminatoren odnos vendarle nekoliko ublažila, je leta 1971 uvedla »*Splošni sistem preferencialov*« (ang. *GSP*), v okviru katerega je zagotovila prost dostop do svojega trga za izdelke večine držav tretjega sveta. Čeprav te trgovinske ugodnosti niso bile tako »velikodušne« kot tiste za AKP ali mediteranske države, je GSP je odprl pot bolj globalni razvojni politiki, saj je prispeval k razširitvi vezi z DVR v vseh regijah (Pinder 2001: 151).

Sčasoma sta Komisija in Svet prišla do spoznanja, da je potrebno DVR v Aziji in Latinski Ameriki zagotoviti tudi finančno pomoč. Leta 1976 je bila uvedena, sicer po obsegu majhna, *proračunska linija* za pomoč najbolj revnim azijskim in latinsko-ameriškim državam (Cox in Chapman 1999: 10). V sedemdesetih letih je Skupnost poleg tega podpisala bilateralne *trgovinske sporazume* z Argentino, Brazilijo, Čilom, Kolumbijo, Indijo, Mehiko, Pakistanom, Paragvajem, Južno Korejo, Šri Lanko, Urugvajem in Vietnamom (Pinder 2001: 153). V drugi polovici sedemdesetih let so tako odnosi Skupnosti z Azijo in Latinsko Ameriko dobili pravi zagon, tako kar zadeva trgovinske odnose kot tudi razvojno pomoč, čeprav je bil prvi program Skupnosti za Azijo in Latinsko Ameriko oblikovan šele leta 1981.

Prednostni cilji razvojne politike Skupnosti v ALA regiji so bili že od začetka vezani na boj proti revščini, razvoj kmetijskega sektorja, zagotavljanje varne preskrbe s hrano in

⁶⁶ Do leta 1971 je bil vključen v Pakistan.

⁶⁷ Indija, Pakistan, Bangladeš, Šri Lanka, Malezija, Hong Kong in Singapur (Pinder 2001: 151).

humanitarno pomoč, del pomoči pa je bil namenjen gospodarskim reformam (Koulāimah-Gabriel 1997: 8). Kasneje so se tem ciljem pridružili še zaščita okolja ter krepitev demokracije, spoštovanja človekovih pravic⁶⁸ in dobrega upravljanja (Cox in Chapman 1999: 11). V drugi polovici osemdesetih let se je proračunska linija za DVR v teh regijah razdelila na dve ločeni postavki. V skladu s tem sta se začela oblikovati dva ločena programa sodelovanja, pri čemer Parlament ves čas poudarja, da mora biti finančna in tehnična pomoč v obeh regijah v prvi vrsti usmerjena na boj proti revščini (Van Reisen 2001: 24).

Leta 1986 sta se Skupnosti pridružili Španija in Portugalska, ki sta imeli z nekaterimi državami *Latinske Amerike* kulturne in jezikovne vezi, zato se je sodelovanje Skupnosti s to regijo okrepilo (Koulāimah-Gabriel 1997: 8). Že sama pristopna pogodba z obema državama, ki je bila podpisana leta 1985, je vsebovala določilo, da se bo razvojna pomoč Latinski Ameriki povečala (Van Reisen 2002: 17). Danes so glavne prioritete razvojnega sodelovanja med Unijo in Latinsko Ameriko boj proti revščini, socialni razvoj s ciljem zmanjšati razkorak med bogatimi in revnimi v regiji, integracija teh držav v svetovno gospodarstvo, spodbujanje regionalne integracije ter krepitev vladavine prava in demokratizacija političnih sistemov (Internet 2). Unija želi s svojo vlogo vodilnega donatorja v regiji prispevati k politični stabilnosti in h gospodarskemu in socialnemu razvoju regije tudi zato, ker je Latinska Amerika bogata s surovinami in je hkrati pomemben trgovinski partner ter ogromen potencialni trg za investicije (Moussis 2000: 404). S tem namenom zagotavlja pomoč različnim programom sodelovanja med regijama, kot so npr. AL-Invest za spodbujanje investicij, ALFA za sodelovanje med univerzami ali URB-AL, ki povezuje mesta. Na ravni celotne regije Unija od leta 1990 vodi politični dialog s Skupino Rio, sicer pa sodeluje tudi s skupinami latinsko-ameriških držav, t.j. z Mercosurjem, z Andsko skupnostjo in s srednjo Ameriko ter bilateralno z Mehiko in Čilom. Na vsaki ravni so sklenjeni sporazumi, ki omogočajo spodbujanje gospodarskega sodelovanja, institucionaliziran politični dialog ter krepitev trgovinskih odnosov (Internet 3). Srednja Amerika je tista regija Latinske Amerike, ki s strani Unije tradicionalno dobiva največ pomoči.⁶⁹ Sodelovanje se je začelo v kontekstu regionalnega konflikta leta 1984, ko je Skupnost začela voditi politični dialog (t.i. San Jose dialog), ki pa je bil podprt s programom pomoči za odpravljanje različnih družbenogospodarskih vzrokov kriz (Internet 4). Tudi z Andsko skupnostjo Unijo povezuje intenziven politični dialog, ki se nanaša na preprečevanje konfliktov, krepitev dobrega

⁶⁸ Unija je začela za azijske, predvsem pa za latinsko-ameriške države v devetdesetih letih uvajati t.i. »sporazume tretje generacije«, ki obsegajo trgovinsko, gospodarsko in razvojno sodelovanje ter določilo, ki pravi, da je spoštovanje človekovih pravic pogoj za razvoj dialoga in partnerstva (Moussis 2000: 400).

⁶⁹ Med leti 2002 in 2006 je za države srednje Amerike predvidenih 655 milijonov evrov (Internet 4).

upravljanja, migracije, demokratizacijo in boj proti terorizmu in ga prav tako spremlja obsežen program pomoči.⁷⁰ Posebna pozornost je namenjena boju proti trgovini z drogami, zlasti v Boliviji in Kolumbiji, kjer Unija s svojo pomočjo podpira programe za spodbujanje alternativne proizvodnje (Internet 9).

V azijski regiji je osem držav, ki spadajo med najmanj razvite države (LDC)⁷¹. Področje Azije je tudi izvor oz. prostor številnih konfliktov (npr. Kašmir, Šri Lanka, Nepal, Afganistan, Indonezija), ki pomenijo grožnjo ne le regionalni, temveč tudi globalni varnosti in stabilnosti. Nekatere azijske države imajo jedrsko moč in povzročajo skrbi zaradi možnosti širjenja orožja za množično uničevanje. Še vedno je v mnogih državah vprašljivo tudi spoštovanje človekovih pravic (Internet 12). Strateške prioritete delovanja Unije v tej regiji so boj proti revščini, zagotavljanje miru in varnosti, ustvarjanje klime, ki je ugodna za razvijanje trgovine in investicijskih odnosov, krepitev spoštovanja človekovih pravic in širitev demokracije ter sodelovanje s partnerskimi državami v boju proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, migracijam in trgovini z drogami (Internet 18). Unija je v Aziji največji donator razvojne pomoči⁷², zastavljene cilje pa dosega tudi preko tesnega političnega dialoga, npr. z regionalnimi združenji kot sta ASEAN (*ang. the Association of South-East Asian Nations*) ali SAARC (*ang. South Asian Association for Regional Cooperation*) (Internet 12).

4.1.3. Sodelovanje z državami Mediterana in Bližnjega vzhoda

Odnosi med Unijo in državami Mediterana ter Bližnjega vzhoda so že od vsega začetka zelo politizirani in se niso razvijali progresivno (Lister 1997: 3). Podlago za sklepanje sporazumov s temi državami je sicer zagotovila že Rimska pogodba⁷³, ker pa so bila mnenja članic Skupnosti zaradi politične situacije na tem območju, povezane z arabsko-izraelskim konfliktom, deljena, so bili do začetka sedemdesetih let sklenjeni le nepreferencialni trgovinski sporazumi s Tunizijo, Marokom, Izraelom in Libanonom ter pridružitveni sporazumi z Grčijo Turčijo, Ciprom in Malto (Koulāimah-Gabriel 1997: 6).

Naftni krizi, ki sta izbruhnili leta 1973 oz. 1979 sta pokazali, da ima Mediteran za razliko od AKP regije pomembno strateško mesto na zunanjepolitični agendi vseh držav članic

⁷⁰ Za obdobje od leta 2002 do 2006 je državam Andske skupnosti namenjenih 420 milijonov evrov (Internet 9).

⁷¹ Burma, Laos, Kambodža in Vzhodni Timor v jugovzhodni (Vzhodni Timor sicer spada v skupino AKP držav, a zaenkrat dobiva pomoč še iz proračuna za Azijo) ter Afganistan, Bangladeš, Butan in Nepal v južni Aziji.

⁷² V obdobju od leta 1991 do 1995 je regija s strani Unije dobivala 360 milijonov evrov letno, od 1996 do 2000 pa 410 milijonov letno (Internet 18).

⁷³ Člen 238 določa, da »lahko Skupnost s tretjo državo, zvezo držav ali mednarodno organizacijo sklepa sporazume o pridružitvi, /.../«.

Skupnosti (ibid.: 7). Razlog je bila njihova gospodarska odvisnost od uvoza »črnega zlata« iz tega območja. Posledično je vprašanje dostopa do nafte postalo pomembno za celotno Skupnost, ki je bila, da bi zavarovala svoje vire energije, z državami Mediterana in Bližnjega vzhoda pripravljena okrepiti odnose (Van Reisen 2002: 9). Z ublažitvijo arabsko-izraelskih napetosti so se vrata sodelovanja še bolj odprla.

Skupnost je sicer želela posnemati model Lomé konvencij, vendar zaradi pomanjkanja političnega soglasja med državami te regije sporazum z regijo kot celoto ni bil mogoč. Zaradi tega je Skupnost sporazume o sodelovanju, v okviru katerih je nudila *preferencialni dostop do svojega trga*, oblikovala s posameznimi severnoafriškimi državami, kot so Alžirija, Maroko, Tunizija in Egipt pa tudi z Malto, Grčijo, Španijo, Portugalsko, Sirijo, Jordanijo, Izraelom ter Libanom, preferencialna obravnava se je razširila tudi na palestinski teritorij (Koulāimah-Gabriel 1997: 7). K vsakemu sporazumu je spadal *finančni protokol*. Sredstva so bila sicer po obsegu majhna, črpala pa so se iz splošnega proračuna (Van Reisen 2002: 10).

Leta 1981 se je Skupnosti pridružila Grčija, leta 1986 pa še Španija in Portugalska. Pred vstopom v Skupnost so bile te države tudi same prejemnice razvojne pomoči, zato je imelo sodelovanje Unije z Mediteranom že od nekdaj nekoliko drugačen značaj od npr. sodelovanja z AKP ali ALA državami. Šlo je namreč za predpristopno pomoč, ki je drugačna od tradicionalne razvojne pomoči, zato se je razširilo prepričanje, da na Mediteranu (kasneje pa tudi v srednji in vzhodni Evropi) boj proti revščini ni najpomembnejši cilj razvojne politike Unije in da so te države obravnavane drugače od ostalih prejemnic pomoči (Van Reisen 2001: 19, 20). Kakorkoli, nove in že obstoječe južne članice Skupnosti so postajale vedno bolj zaskrbljene zaradi migracijskih pritiskov na Evropo (Španija je le 15 km oddaljena od Maroka), ki so bili posledica kombinacije gospodarskih težav, politične nestabilnosti in hitre populacijske rasti držav Mediterana, zato so želele, da bi Skupnost v tej regiji svoje delovanje še okrepila (Pinder 2001: 148). To je bilo tudi v interesu držav južnega Mediterana, ki so želele nadomestilo za izpad izvoznih zaslužkov, saj sta Španija in Portugalska z vstopom dobili za svoje izdelke neposreden dostop do evropskega trga (Van Reisen 2002: 17).

Priložnost za poglobitev odnosov se je ponudila s koncem konflikta vzhod-zahod. Medtem ko je bila zagovornica pomoči in sodelovanja z državami srednje in vzhodne Evrope predvsem Nemčija, to za Francijo, Italijo, Španijo ter Portugalsko ni bilo tako pomembno. Da bi Nemčija kljub temu dobila podporo za redefinicijo politike Skupnosti do vzhodnega dela Evrope, se je strinjala tudi s postavitvijo trdnejših temeljev za odnose z južnimi sosedi na Mediteranu (Pinder 2001: 148). Med leti 1991 in 1995 se je razvojna pomoč precej povečala. Unija se je začela vse bolj zavedati tega, da lahko svojo finančno moč uporabi za krepitev

stabilnosti. Zaradi mešanice razvojnih, gospodarskih, varnostnih, migracijskih, okoljskih in trgovinskih interesov Skupnosti, povezanih tudi s tesnimi zgodovinskimi in kulturnimi vezmi njenih članic z nekaterimi Mediteranskimi državami, je Skupnost začela oblikovati globalno politiko do te regije, imenovano tudi »sosedsko partnerstvo« (Koulāimah-Gabriel 1997: 6).

Nova faza odnosov med članicami Unije in državami Mediterana ter Bližnjega vzhoda se je začela leta 1995, ko so ministri teh držav sprejeli »*Barcelonsko deklaracijo*« in s tem sprožili »*evro-mediteranski proces oz. partnerstvo*« (ang. *Euro-Mediterranean partnership*). V njem je od začetka sodelovalo 15 članic Unije in 12 držav sredozemske regije, t.j. Maroko, Alžirija, Tunizija, Egipt, Izrael, Palestina, Sirija, Jordanija, Libanon ter Malta, Ciper in Turčija (Pinder 2001: 150). Proračunska postavka *MEDA* je nadomestila vse do tedaj obstoječe finančne protokole in tako postala glavni finančni instrument Unije za realizacijo evro-mediteranskega partnerstva. Na *bilateralni ravni* se *MEDA* sredstva uporabljajo za spodbujanje trajnostnega gospodarskega razvoja, pri čemer je poudarek na razvoju privatnega sektorja. Da bi Unija ublažila morebitne negativne posledice gospodarske tranzicije, financira tudi projekte na področju socialne politike (gre npr. za zagotavljanje dostopa do vode, zdravstvenih storitev, stanovanj) (Internet 19). Pomoč je usmerjena tudi na pobude za krepitev demokracije, človekovih pravic in razvoj civilne družbe (EC 2005b: 17). *Regionalna MEDA sredstva* pa so usmerjena k trem glavnim komponentam oz. ciljem evro-mediteranskega partnerstva, ki so: i) poglobljen in redni varnostno-politični dialog⁷⁴, ii) tesno gospodarsko sodelovanje, usmerjeno k postopnemu oblikovanju evro-mediteranskega prostotrgovinskega območja do leta 2010 ter iii) spodbujanje razumevanja med narodi in kulturami tega območja, kar je zaradi političnih razlik med državami te regije še posebej pomembno (Moussis 2000: 399; EC 2001a: 11).

V obdobju od leta 1995 do 1999 je bilo v okviru *MEDA* postavke dodeljenih 3,4 milijarde evrov. Finančna pomoč *MEDA II* za obdobje od leta 2000 do 2006 znaša 5,4 milijarde evrov, EIB je dodala še 7,4 milijarde evrov posojil (Internet 19). Z zadnjo širitvijo Unije maja 2004 se je število evro-mediteranskih partneric povečalo iz 27 na 35, saj je Unija dobila deset novih članic, vključno s Ciprom in Malto, ki sta bili dotlej »mediteranski partnerici«. Od današnjih desetih mediteranskih partneric jih je do bilateralnih *MEDA* sredstev upravičenih osem; izjemi sta Izrael in Turčija; slednja je *MEDA* pomoč prenehala dobivati leta 2002 in danes dobiva predpristopno pomoč. Od leta 2004 so sicer vse »mediteranske partnerice« vključene tudi v »Evropsko sosedsko politiko« (glej podpoglavje 4.3.3.).

⁷⁴ Gre za teme, kot so droge, ilegalne migracije, terorizem in preprečevanje konfliktov (EC 2001a: 11).

Unija si že zelo dolgo prizadeva doseči mir na Bližnjem vzhodu, saj je to eden izmed njenih glavnih zunanjepolitičnih in strateških ciljev. Zaveda se, da je predpogoj za stabilnost gospodarski napredek v državah te regije, za dosego katerega pa je potrebna tudi finančna pomoč. Skupaj s članicami je največji donator pomoči Palestincem.⁷⁵ Precejšnjo finančno podporo Unija namenja tudi Siriji, Jordaniji, Libanonu in Egiptu (EC 2001a: 10). Druge države Bližnjega vzhoda, ki pa niso del evro-mediteranskega partnerstva, prejemajo le malo pomoči. Izjema je danes Irak, v katerem Unija podpira obnovitvena dela, čeprav do nedavnega zaradi sankcij ZN z njim ni sodelovala (EK 2005: 19).

4.1.4. Sodelovanje z državami srednje in vzhodne Evrope

Ko je konec leta 1989 s padcem Berlinskega zidu v delu srednje in vzhodne Evrope, znanem po imenu »vzhodni blok«, prišlo do zrušitve komunističnih režimov, je bila Unija takoj pripravljena pomagati ljudem v teh državah pri izpeljevanju političnih in gospodarskih reform (Moussis 2002: 395). Eden izmed razlogov za to je bil tudi njen strah pred množičnimi migracijami (Brown in O'Connor 1996: 104). Prvi jasen izraz zainteresiranosti Unije za vzhodne sosede je bil leta 1989 oblikovan program *PHARE* (ang. *Poland and Hungary: Assistance for the Restructuring of the Economy*). Kot pove že njegovo ime, je bil sprva namenjen Poljski in Madžarski, leta 1990 se je razširil na Bolgarijo, Češkoslovaško in Nemško demokratično republiko (dokler se ni oktobra 1990 združila z zahodno Nemčijo), nato pa še na Romunijo, Albanijo, Estonijo, Latvijo in Litvo (Moussis 2002: 395). Zaradi konflikta v Jugoslaviji se je Slovenija vključila leta 1992, Hrvaška za kratek čas leta 1995, Makedonija ter Bosna in Hercegovina pa marca oz. aprila 1996 (Cox in Chapman 1999: 11). V okviru programa PHARE je Skupnost državam srednje in vzhodne Evrope zagotavljala finančno in tehnično pomoč, namenjeno predvsem razbijanju monopolov, privatizaciji in prestrukturiranju državnih podjetij, spodbujanju malih in srednjih podjetij in razvoju finančnega sektorja (Moussis 2000: 395). Šlo je torej za pomoč, ki se je od tradicionalne razvojne pomoči nekoliko razlikovala. Skupnost je na ta način pripomogla k preoblikovanju centraliziranih gospodarstev v gospodarstva, ki delujejo po tržnih načelih in k uveljavljanju demokracije. Medtem ko je PHARE program pomenil 75 % pomoči državam srednje in vzhodne Evrope, sta preostanek predstavljali humanitarna pomoč preko urada ECHO in

⁷⁵ Od leta 1994 do 1999 jim je dodelila 1,6 milijarde evrov, kar je več kot 60 % celotne mednarodne pomoči Palestini. Pomoč je namenjena podpiranju vzpostavitve avtonomne palestinske oblasti in obnovitvi uničene infrastrukture na zahodnem bregu in območju Gaze. Poleg tega Unija in članice vsako leto namenijo 100 milijonov evrov pomoči agenciji ZN za pomoč Palestincem (ang. *United Nations Relief and Works Agency - UNRWA*), ki predstavljajo največjo skupino beguncev na svetu, saj jih je več kot tri milijone (EC 2001a: 10).

pomoč v hrani, ki pa je za Skupnost pomenila način, kako se znebiti svojih kmetijskih presežkov (Cox in Chapman 1999: 11).

Junija 1993 je Evropski svet v Kopenhagnu odločil, da lahko države srednje in vzhodne Evrope, ki to želijo, postanejo članice Unije, seveda če bodo sposobne izpolniti potrebne gospodarske in politične kriterije. Z desetimi državami, t.j. s Poljsko, Madžarsko, Romunijo, Bolgarijo, Češko, Slovaško, Estonijo, Latvijo, Litvo ter Slovenijo, so bili tako podpisani t.i. »pridružitveni« oz. »evropski sporazumi«. V tem okviru so bile tudi za program PHARE leta 1997 oblikovane nove politične smernice, v skladu s katerimi se je preoblikoval v finančni instrument za doseganje ciljev teh sporazumov (Cox in Chapman 1999: 11). Postal je *predpristopni instrument* (EC 2002b: 4).⁷⁶ Prva prioriteta uporabe PHARE sredstev je gradnja in krepitev demokratičnih institucij z namenom hitrejšega in učinkovitejšega sprejemanja in izvajanja *acquis communautaire* Unije; posebno pozornost se posveča področju pravosodja in notranjih zadev, npr. ilegalnim migracijam in organiziranemu kriminalu. Druga prioriteta je pomoč tem državam pri razvoju industrije in infrastrukture v skladu s standardi Unije (Moussis 2000: 396). Leta 2000 sta se programu PHARE pridružila še dva specializirana predpristopna programa, t.j. *ISPA* (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) in *SAPARD* (ang. *Special Action Programme for Agriculture and Rural Development*). ISPA je instrument, namenjen financiranju infrastrukturnih projektov na področju okolja in transporta, SAPARD pa posebni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (Internet 34).

Glede na to, da je osem od desetih držav, ki so bile upravičene do PHARE, ISPA in SAPARD sredstev maja 2004 vstopilo v Unijo, to pomoč danes prejemata le še Bolgarija in Romunija, za kateri se pričakuje, da se bosta Uniji pridružili leta 2007 (Internet 34; EK 2005: 17).⁷⁷

4.1.5. Sodelovanje s Skupnostjo neodvisnih držav

Z republikami nekdanje Sovjetske zveze (razen z baltskimi državami) Skupnost ni bila pripravljena oblikovati tako tesnih odnosov kot z njenimi nekdanjimi sateliti. Kljub temu je s posameznimi državami sklenila »Sporazume o partnerstvu in sodelovanju« (ang. *Partnership and Cooperation Agreements*), ki pokrivajo politične, gospodarske in trgovinske odnose med

⁷⁶ PHARE sredstva so, kot podporo razvoju demokracije in tržnega gospodarstva, dobivale tudi države zahodnega Balkana (Albanija, Bosna in Hercegovina in Makedonija), a le do leta 2000, ko je Unija zanje oblikovala program CARDS (Internet 34).

⁷⁷ Leto 2003 je bilo zadnje leto načrtovanja uporabe PHARE sredstev za osem novih članic, projekti pa so se lahko sklepali do leta 2005, tako da se bodo sredstva pa se bodo izplačevala do leta 2006. Res pa je, da so od maja 2004 te države same odgovorne za upravljanje PHARE pomoči (Internet 34).

njimi in Unijo in pomenijo osnovo uvajanju tržnega gospodarstva ob hkratnem spoštovanju demokratičnih načel in človekovih pravic (Moussis 2000: 398).

Leta 1991 je Unija oblikovala program, imenovan *TACIS* (ang. *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), ki je postal glavni instrument pomoči Unije državam vzhodne Evrope in centralne Azije, natančneje enajstim državam, ki so se združile v Skupnost neodvisnih držav (SND)⁷⁸ ter Gruziji in Mongoliji. TACIS sredstva so bila namenjena spodbujanju prehoda teh držav v tržno gospodarstvo in demokratično družbo (Moussis 2000: 399). V okviru uredbe, ki pokriva obdobje od leta 2000 do leta 2006⁷⁹, je TACIS pomoč usmerjena na naslednja področja: i) reforma javnega upravljanja, ii) prestrukturiranje državnih podjetij in razvoj privatnega sektorja, iii) razvoj prometnega in telekomunikacijskega omrežja, iv) zaščita okolja in trajnostno upravljanje z naravnimi viri, v) razvoj kmetijstva in vi) zagotavljanje jedrske varnosti (Internet 30).

Zadnja širitev je Unijo geografsko še bolj približala državam tega dela vzhodne Evrope in centralne Azije. Leta 2003 je bil zato, ob pričakovanju vstopa novih članic, sprejet nov strateški načrt za TACIS program čezmejnega sodelovanja (ang. *TACIS Cross-Border Cooperation Programme*), ki določa, kako naj se ta politika izvaja na obeh straneh vzhodnih meja razširjene Evrope. Komisija je nekoliko revidirala TACIS uredbo v tem smislu, da je še bolj poudarila potrebo po odpravi socialnih posledic prehoda v tržno gospodarstvo in po krepitvi jedrske varnosti. Poleg tega je potrebno zagotoviti, da bo TACIS program dobro prilagojen prednostnim nalogam nastajajoče »Evropske sosedске politike« (EC 2004b: 12). TACIS program je sicer danes še vedno namenjen prvotnim državam, z izjemo Mongolije, ki od leta 2003 prejema sredstva iz ALA programa.

4.1.6. Sodelovanje z državami zahodnega Balkana

Unija je največji donator finančne in tehnične pomoči državam zahodnega Balkana, t.j. Albaniji, Bosni in Hercegovini (BiH), Hrvaški, Srbiji in Črni Gori (nekdaj Jugoslaviji) ter Makedoniji. V času vojne je Unija zagotavljala humanitarno pomoč, sicer pa je peterici v obdobju od leta 1991 do leta 2000 preko različnih programov pomoči, predvsem preko

⁷⁸ SND sestavljajo: Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Kazahstan, Kirgizistan, Moldavija, Rusija, Tadžikistan, Turkemistan, Ukrajina, Uzbekistan.

⁷⁹ V tem obdobju je predvidenih 3,138 milijarde evrov pomoči (EK 2005: 18).

programov *PHARE* ter *Obnova*⁸⁰, ki je bil oblikovan leta 1996, namenila približno sedem milijard evrov (Internet 31).

Unija si prizadeva na zahodnem Balkanu zagotoviti mir in stabilnost na način, da spodbuja vključevanje petih držav te regije v normalne evropske politične in gospodarske tokove. Leta 2000 je na vrhu v Zagrebu sprožila »*Stabilizacijsko-pridružitveni proces*« (ang. *Stabilisation and Association Process - SAP*), ki je postal temeljni okvir njene politike na zahodnem Balkanu. Proces je prilagojen potrebam in okoliščinam vsake od sodelujočih držav, vključuje pa gospodarsko in finančno pomoč, politični dialog, pomoč pri približevanju in usklajevanju z zakonodajo in standardi Unije ter sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (EC 2001a: 9). Vse države so od decembra 2000 deležne tudi obsežnih trgovinskih ugodnosti; za večino njihovih izdelkov je vstop na trg Unije prost (Internet 32). Vse države, ki so vključene v SAP, so potencialne države kandidatke (EK 2004: 24). Države, ki dosežejo zadosten napredek na področju političnih in gospodarskih reform, lahko z Unijo, še preden zaprosijo za članstvo, podpišejo »stabilizacijski in pridružitveni sporazum«, ki predstavlja jedro SAP in tako začnejo počasi preoblikovati svoj gospodarski in pravni sistem ter prevzemati odgovornosti, ki jih članstvo prinaša (EK 2005: 18). Makedonija in Hrvaška sta tak sporazum že podpisali; slednja je oktobra 2005 dobila tudi zeleno luč za začetek pristopnih pogajanj.

Glavni instrument pomoči Unije državam zahodnega Balkana je danes program *CARDS* (ang. *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), ki je bil oblikovan leta 2001, ko je tudi nadomestil vse dotedanje oblike finančne pomoči tem državam. Strateški cilj razvojne pomoči Unije je postala podpora procesu stabilizacije in pridruževanja in končno integracija teh držav v Unijo. S tem, ko se države vedno bolj intenzivno vključujejo v SAP, prihaja do vse večjega premika pomoči od obnove k drugim področjem, kot so gospodarski in socialni razvoj, razvoj in krepitev demokratičnih in stabilnih institucij, reforma sodstva, boj proti korupciji, zaščita človekovih pravic in pravic manjšin, vračanje beguncev na domove ter tesnejše usklajevanje s pravnim redom Unije (EC 2004b: 12; Internet 31). Program *CARDS* ima tudi regionalno komponento, kar pomeni, da je pomoč namenjena tudi spodbujanju medsebojne trgovine med državami, reintegraciji celotne regije v infrastrukturno omrežje širše Evrope in kreptvi sodelovanja med državami v boju proti organiziranemu kriminalu in

⁸⁰ Namenjen je bil povojni obnovi BiH, Hrvaške, Jugoslavije in Makedonije. Prednostne naloge programa *Obnova* so bile: krepitev regionalnega sodelovanja, utrjevanje demokracije, razvoj civilne družbe, pomoč pri vračanju beguncev na domove in razvoj privatnega sektorja (EC 2002b: 4).

ilegalnim migracijam (Internet 36). Za obdobje od leta 2000 do 2006 je za regijo s strani Unije predvidenih 4,65 milijarde evrov (Internet 31).

Na podlagi opravljene analize razvojnega sodelovanja Skupnosti oz. Unije ugotavljam, da je Unija s svojo razvojno pomočjo danes prisotna v praktično vseh manj razvitih regijah sveta, da torej deluje globalno. Dodam pa lahko tudi to, da prizadevanja za boj proti revščini niso najpomembnejši cilj razvojne politike Unije v vseh državah in/ali regijah, kamor usmerja svojo pomoč; to velja npr. za države srednje in vzhodne Evrope, centralne Azije, Mediterana ter Balkana, ki predstavljajo območje »širše Evrope«, stabilnost na teh predelih (ne pa boj proti revščini) pa je zaradi tega glavni strateški interes Unije in njenih članic.

Ali in kako je širitev programov razvojnega sodelovanja Skupnosti oz. Unije s posameznimi manj razvitimi regijami vplivala na seznam glavnih prejemnic pomoči po posameznih obdobjih in kateri motivi oz. interesi se »skrivajo« v ozadju podeljevanja pomoči, nameravam bolj sistematično prikazati v drugem delu tega poglavja (4.2.). Razvojni politiki po letu 2000 posvečam več pozornosti v podpoglavju 4.3.

4.2. PREJEMNICE RAZVOJNE POMOČI PO POSAMEZNIH OBDOBJIH

4.2.1. Od začetkov razvojne politike do konca hladne vojne

Unija sama nima stigme kolonialnega izkoriščanja, a se je njena razvojna politika začela prav zaradi prizadevanj nekaterih držav članic takratne EGS, zlasti Francije, po *ohranitvi tesnih političnih, gospodarskih in kulturnih vezi z (nekdanjimi) kolonijami*. Četrty del Rimske pogodbe je tako vseboval določila, na podlagi katerih so se Skupnosti pridružile večinoma frankofonske kolonije iz podsaharske Afrike. Za financiranje njihovega razvoja je bil ustanovljen Evropski razvojni sklad. Tudi leta 1963 oz. leta 1969 v luči dekolonizacije sklenjeni Yaoundé konvenciji sta se nanašali na nekdanje, večinoma francoske in belgijske kolonije članic Skupnosti na črni celini. Za Skupnost kot celoto je bilo doseganje vsaj minimalne ravni gospodarskega razvoja in politične stabilnosti v na novo nastalih afriških državah pomembno, ker je želela *zaščititi svoje vire surovin in izvozne trge*. Ker je šlo za obdobje hladne vojne, je bila pomoč DVR v Afriki tudi način, s katerim je Evropa lahko *obdržala določeno stopnjo političnega vpliva v svetu*, ki sta mu sicer vladali ZDA in Sovjetska zveza (Brown in O'Connor 1996: 100). Prva širitev Skupnosti leta 1973 je sicer pomenila nekoliko več prostora za »globaliste«, a se je v bistvu razširil le program pomoči za

AKP države (v okviru Lomé konvencije), v katerega so se na zahtevo Velike Britanije na novo vključile v večini njene nekdanje kolonije v Afriki. Razvojna politika Skupnosti je bila torej še naprej tesno povezana s *kolonialno preteklostjo* posameznih držav članic. Za azijske države Commonwealtha zaradi strahu Skupnosti pred njihovimi konkurenčnimi proizvodi v njej ni bilo pravega mesta.

V letih 1970-74 je bilo tako med petnajstimi največjimi prejemnicami pomoči Skupnosti kar trinajst držav iz podsaharske Afrike (glej Tabela 4.1). Najvišje v »piramidi privilegijev« sta bili sicer azijski državi Indija in Bangladeš, kar pa je bila zgolj posledica pomoči v hrani, ki jo je Skupnost začela nuditi leta 1967 v okviru »Food Aid Convention«, da bi se na ta način *znebila presežkov* svojih članic, ki so nastali v okviru Skupne kmetijske politike. Stroški za to pomoč sicer niso bili stvar ERS, ampak proračuna (Koulāimah-Gabriel 1997: 2).

Tabela 4.1: 15 največjih prejemnic pomoči Skupnosti oz. Unije od leta 1970 do leta 1998

1970-74		1980-84		1990-94		1997-98	
država	v %	država	v %	država	v %	država	v %
Indija	6,5	Indija	6,3	Poljska	3,4	Egipt	5,5
Bangladeš	6,4	Etiopija	4,3	Jugoslavija (ex)	3,4	Rusija	4,2
Senegal	5,5	Turčija	3,8	Egipt	3,0	Etiopija	3,7
Mali	5,4	Bangladeš	3,4	Etiopija	2,8	Maroko	3,1
Niger	5,1	Egipt	3,3	Rusija	2,2	Poljska	2,6
Burkina Faso	4,5	Sudan	2,9	Slonokoščena obala	2,0	Bosna in Hercegovina	2,5
Madagaskar	4,4	Tanzanija	2,6	Romunija	1,8	Jugoslavija (ex)	2,1
Zaire	4,1	Senegal	2,3	SZ (ex)	1,8	Turčija	1,9
Slonokoščena obala	4,1	Somalija	2,2	Mozambik	1,7	Tunizija	1,8
Kamerun	3,7	Zaire	2,1	Madžarska	1,7	Južna Afrika	1,7
Čad	3,0	Maroko	2,0	Kamerun	1,6	Zahodni breg/Gaza	1,7
Somalija	3,0	Gana	1,8	Ruanda	1,5	Romunija	1,7
Mavretanija	2,9	Madagaskar	1,9	Nigerija	1,5	Bolgarija	1,5
Ruanda	2,2	Uganda	1,8	Bangladeš	1,5	Libanon	1,3
Centralnoafriška republika	2,0	Burkina Faso	1,8	Zahodni breg/Gaza	1,5	Alžirija	1,3
v % celotne pomoči	62,2		42,5		31,4		36,5

Vir: Prirejeno po Cox in Chapman 1999: 3.

Kljub temu se je v sedemdesetih letih začela razvijati *globalna evropska razvojna politika* v pravem pomenu besede. Skupnost se je začela zavedati, da je potrebno ne le močno partnerstvo z Afriko, temveč tudi delovanje v drugih regijah. K takemu razmišljanju so jo

pripeljali številni razlogi oz. motivi. Po naftni krizi je npr. postalo bolj kot kdajkoli prej jasno, da so odnosi z DVR na Mediteranu in Bližnjem vzhodu pomemben *del njene gospodarske strategije*. Nekatero evropske države so imele poleg tega *zgodovinske vezi* ne le z afriškimi, temveč tudi z azijskimi in latinsko-ameriškimi državami, kar je prav tako pripeljalo do bolj intenzivne politike pomoči do teh držav. Seveda pa ne moremo zanikati niti tega, da je bila Skupnost različnim DVR pripravljena pomagati tudi zaradi *solidarnosti*. Vedno bolj je postajalo jasno, da je sodelovanje z DVR ključni element, na osnovi katerega se lahko *krepi evropska integracija*, Skupnost pa tako postaja *globalni akter*, ki lahko konkurira ZDA in Sovjetski zvezi (Van Reisen 2002: 14, 15). Kot sem že zapisala, se je leta 1976 začel iz sredstev proračuna financirati program pomoči za DVR v Aziji in Latinski Ameriki, s posamičnimi državami severne Afrike in Bližnjega vzhoda, pa tudi z evropskimi državami Mediterana (t.j. z Grčijo, Malto, Turčijo, Portugalsko in Španijo) pa so bili v tem obdobju podpisani mediteranski sporazumi in njim pripadajoči finančni protokoli. Tudi ta sredstva so se črpala iz proračuna.

Do začetka osemdesetih let je bila tako pomoč Skupnosti geografsko že zelo razpršena. Vendar pa so med petnajstimi glavnimi prejemnicami pomoči v obdobju od leta 1980 do 1984 še vedno prevladovale AKP države. Še vedno sta bili na tem seznamu revni azijski državi Indija in Bangladeš, iz istega razloga, t.j. zaradi obsežne pomoči v hrani, pa tudi Egipt (Cox in Chapman 1999: 7).

4.2.2. Razvojna pomoč po letu 1989

Prevlada AKP držav v razvojni politiki Skupnosti, ki je bila sicer najbolj izrazita nekje do leta 1974, se je dokončno zaključila šele v devetdesetih letih, ki predstavljajo za razvojno politiko Unije pravo točko preobrata.

S koncem hladne vojne se je zunanjepolitična pozornost Skupnosti (zlasti na pobudo Nemčije) (pre)usmerila na države srednje in vzhodne Evrope ter nekdanje Sovjetske zveze. Te države so posledično postale nove točke v evropski razvojni politiki, saj sta leta 1989 oz. 1991 oblikovana dva obsežna programa pomoči (t.j. PHARE in TACIS), namenjena spodbujanju njihove gospodarske in politične tranzicije. Francija, Italija, Španija in Portugalska so v zameno zahtevale, da se poglobijo tudi odnosi z državami Mediterana, ki so jim geografsko bližje, v manjši meri pa tudi z Latinsko Ameriko. Alžirija, Maroko, Egipt, Tunizija in druge mediteranske države so politično nestabilne, soočajo se z visoko stopnjo brezposelnosti in nevzdržnimi pritiski na okolje, zlasti na vodne vire. Vse to povzroča *stopnjevanje migracijskih pritiskov* na meje Unije, zato je ta regija zanjo postala *strateško*

pomembna (Burnell 1997: 161). Odraž tega je leta 1995 sprožen »Barcelonski proces«, v katerem sodelujejo tudi nekatere države Bližnjega vzhoda, podprt pa je z obsežnim programom pomoči. V devetdesetih letih je prišlo tudi do konfliktov v nekdanji Jugoslaviji, zato je Unija temu območju nudila obsežno humanitarno pomoč. Ko se je vojna končala, se je strateško partnerstvo z zahodnim Balkanom začelo krepiti s programom Obnova, ki ga je kasneje nadomestil CARDS.

Ta trend preusmeritve pomoči na sosednje države oz. na »širšo Evropo« se jasno odraža na seznamu petnajstih glavnih prejemnic pomoči Unije. Kot je razvidno iz Tabele 4.1, je bilo v obdobju od leta 1990 do 1994 na tem seznamu le še šest AKP držav, od azijskih pa le Bangladeš, leta 1997-98 pa samo še dve AKP državi (izmed tedaj že 71-ih) in nobene ALA države. Namesto tega so največ pomoči v devetdesetih letih prejele Rusija in države srednje in vzhodne Evrope, vključno z zahodnim Balkanom ter mediteranske države. Da zavzemajo države »širše Evrope« najvišja mesta v »piramidi privilegijev« tudi v novem tisočletju, je razvidno iz Tabele 4.2 (več o politiki razvojne pomoči po letu 2000 v podpoglavju 4.3.).

Tabela 4.2: 10 največjih prejemnic pomoči (ODA in OA) Unije za leto 2003/2004

država	mio USD v 2003/2004	% v 2003/2004
Poljska (OA)	920	7,9
Romunija (OA)	512	4,4
Srbija in Črna Gora	354	3,0
Litva (OA)	274	2,4
Bolgarija	267	2,0
Turčija	232	2,0
Češka (OA)	226	1,9
Madžarska	214	1,9
Afganistan	210	1,8
Palestinska upravna območja	184	1,6
skupaj	11.650	100

Vir: OECD (Internet 43); lastni izračuni (odstotki).

Pomoč AKP državam (preko ERS) se je, izražena v deležu celotne geografsko dodeljive pomoči, zmanjšala od 70 % leta 1986-87 na dobrih 36 % leta 1996-97. Ker je v tej regiji največ držav z nizkim dohodkom na prebivalca (LDC in OLIC), je posledično upadel tudi delež pomoči za to kategorijo držav. V nasprotju s tem je prišlo do občutnega povečanja sredstev, ki jih Unija namenja Mediteranu, še bolj očitna pa je pomoč državam srednje in vzhodne Evrope, centralne Azije ter Balkana, saj do devetdesetih let države teh regij v razvojni politiki Unije sploh niso bile prisotne. Ker gre v veliki meri za države s srednjim

dohodkom na prebivalca, se je delež pomoči tej kategoriji držav povečal od dobrih 23 % leta 1986-87 na skoraj 46 % leta 1996-97; leta 2002 so te države prejele že 54 % celotne ODA (glej Tabelo 4.3 in 4.4).

Tabela 4.3: Razvojna pomoč po regijah od leta 1986 do leta 1997 (izplačana sredstva v milijonih USD in v odstotkih)

	1986/87		1996/97	
	mio USD	%	mio USD	%
AKP države	1562	70,0	1886	36,8
Azija	316	14,2	509	9,9
Latinska Amerika	109	4,9	287	5,6
Mediteran in Bližnji vzhod	245	10,9	871	17,0
države nekdanje Sovjetske zveze	/	/	344	6,7
države srednje in vzhodne Evrope	/	/	926	18,1
zahodni Balkan	/	/	245	4,8
Južna Afrika	/	/	58	1,1
skupaj (geografsko dodeljiva pomoč)	2232	100	5126	100
nerazporejena pomoč	508		1359	

Vir: Prirejeno po OECD/DAC v Van Reisen 2001: 26.

Tabela 4.4: Razvojna pomoč po dohodkovnih skupinah držav prejemnic (brez držav v tranziciji) v milijonih USD in v odstotkih

	1986/87		1996/97		2002	
	mio USD	v %	mio USD	v %	mio USD	v %
najmanj razvite države	1145	51,28	1404	33,54	1676	30,36
druge države z nizkim dohodkom	537	24,05	847	20,23	684	12,39
države z nižjim srednjim dohodkom	494	22,12	1605	38,34	2407	43,60
države z višjim srednjim dohodkom	40	1,79	314	7,50	589	10,67
države z visokim dohodkom	17	0,76	16	0,38	164*	2,97
skupaj (geografsko dodeljiva ODA)	2233	100	4186	100	5520	100

*Vključuje pomoč Malti in Sloveniji, ki sta bili leta 2003 premeščeni v kategorijo OA.

Vir: OECD/DAC v Van Reisen 2001: 28 (za 1986/87 in 1996/97); DAC Development Cooperation Report 2003 v Grimm 2004c: 3 (za leto 2002).

AKP program pomoči je postal v razvojni politiki Unije v devetdesetih letih očitno manj izrazit, kar je posledica *globalizacije razvojne politike* in s tem povezanih novih prioritet. Komisija sicer vedno znova poudarja, da se raven izplačil viša za vse regije, tudi za skupino AKP, in s tem za vse dohodkovne skupine (glej Tabelo 4.4). Unija naj bi tako za nove programe razvojnega sodelovanja zagotovila dodatna proračunska sredstva in ne zgolj prerazporedila že obstoječih; tudi sredstva ERS tako ostajajo zaščitena (OECD 2002: 45, 46). Osebnostno pa menim, da je delež pomoči, ki ga Unija namenja najrevnejšim državam oz.

državam z nizkim dohodkom kljub temu premajhen, zlasti če upoštevamo dejstvo, da so to tiste države, ki veljajo glede doseganja zastavljenih MDG za najbolj problematične. Kaj je Unija že storila na področju razvojne politike v novem tisočletju in ali so ta njena dejanja res v prvi vrsti usmerjena k cilju zmanjšati revščino v svetu, opisujem v nadaljevanju.

4.3. RAZVOJNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE V NOVEM TISOČLETJU

Po letu 2000 se je situacija v svetu močno spremenila. Mednarodna razvojna skupnost je sprejela razvojne cilje tisočletja, ki se osredotočajo na boj proti revščini. Še bolj se je okrepil dialog o učinkovitosti pomoči in pospešil se je proces globalizacije. Širi se pandemija AIDS-a/HIV-a in drugih smrtonosnih bolezni, vse bolj so vidne posledice globalnega segrevanja ozračja, pomemben element globalizacije pa so tudi okrepljeni migracijski tokovi in širjenje organiziranega kriminala. Če se je sprva zdelo, da revščina, konflikti in negotovost ostajajo na območjih DVR, so dogodki 11. septembra enkrat za vselej pokazali, da noben državljan sveta ni več varen za mejami nacionalne države. Kaldor in Glasius (2004: 11) pravita, da je zaradi tega spoznanja Unija začela vedno bolj *zbliževati koncepta varnosti in razvoja*. Ali in na kakšen način se to kaže v njeni razvojni politiki, opisujem v nadaljevanju.

4.3.1. Vloga razvojne pomoči Unije v boju proti terorizmu

Kmalu po tragičnih dogodkih 11. septembra je Varnostni svet ZN sprejel resolucijo (UNSCR 1373), ki je države pozvala, naj sodelujejo v mednarodni koaliciji proti terorizmu (BOND 2004: 4). Na to se je odzvala tudi Unija; sprejela je vrsto ukrepov, ki imajo posledice tudi za njeno razvojno politiko.

Tako DAC kot Komisija sta se strinjala, da ima razvojna pomoč ključno vlogo pri podpiranju dolgoročne stabilnosti, krepitvi vladanja ter odvrčanju posameznikov in skupin od tega, da se lotevajo terorističnih in drugih kriminalnih dejanj (EC 2004b: 45). V tem okviru, pa tudi v luči terorističnih napadov marca 2004 v Madridu, je Svet 25. marca 2004 sprejel »Deklaracijo o boju proti terorizmu«, v kateri so določene naslednje obveze oz. sklepi: i) potrebno je povečati razvojno pomoč, namenjeno krepitvi sposobnosti tretjih držav za boj proti terorizmu, ii) v vse relevantne programe pomoči bo Unija vključila določila o boju proti terorizmu, iii) boj proti terorizmu je ključni element političnega dialoga s tretjimi državami, zlasti s tistimi, ki predstavljajo potencialno grožnjo mednarodnemu miru in varnosti (BOND 2004: 6, 7).

Okrepljena zavest o »novih« varnostnih grožnjah, povezanih z orožjem za množično uničevanje, organiziranim kriminalom, predvsem pa s terorizmom ter o pomenu preprečevanja konfliktov, je že vplivala na razvojno politiko Unije in pripeljala do *preurejanja prednostnih nalog* njene razvojne pomoči.

- Po 11. septembru se je v okviru sodelovanja Unije v mednarodni koaliciji proti terorizmu in proti širjenju orožja za množično uničevanje znatno povečala pomoč Unije *Pakistanu* in *Afganistanu*, po marcu 2003, ko se je začel ameriško-britanski napad na režim iraškega predsednika Sadama Huseina, pa tudi *Iraku* (Kaldor in Glasius 2004: 11).

Neposredno po padcu talibanskega režima je postala stabilizacija Afganistana ena izmed glavnih zunanjepolitičnih prioritet Unije (Internet 35). Pisarna Komisije v Kabulu se je odprla februarja 2002, pomoč za obnovitvene in razvojne projekte pa se je začela izplačevati marca 2002 (EC 2004c: 5). Komisija sama je za obnovo Afganistana za obdobje od 2002 do 2006 obljubila milijardo evrov pomoči. Ključni sektorji, kamor je pomoč usmerjena, so: i) reforma in krepitev javne uprave (v ta okvir sodi tudi podpora organizaciji in izvedbi predsedniških volitev leta 2004), ii) ruralni razvoj in varnost preskrbe s hrano (gre predvsem za izvajanje alternativnih projektov preživljanja, saj se veliko ljudi v Afganistanu ukvarja z gojenjem opija), iii) obnova infrastrukture, iv) razvoj zdravstvenega sektorja in v) pomoč afganistanski policiji v boju proti drogam. Afganistan je največji proizvajalec opija v svetu, kar je velik problem tudi za Unijo, saj 90 % heroína na evropskih ulicah prihaja prav iz te države (Internet 35).

V času režima Sadama Huseina Unija zaradi sankcij ZN z Irakom ni imela nobenih političnih ali pogodbenih odnosov. Kljub temu je bila od leta 1992 največji posamični donator humanitarne pomoči, takoj za ZN. Od maja 2003 Unija Iraku nudi tudi politično in finančno podporo v procesu obnove. Iz svojega proračuna je že zagotovila več kot 300 milijonov evrov pomoči; 100 milijonov za humanitarne aktivnosti, 200 milijonov pa za obnovitvena dela na področju izobraževanja, zdravja, zagotavljanja pitne vodne in sanitarij (Internet 37). Komisija je med drugim leta 2004 v Irak poslala tudi misijo za pripravo in spremljanje volitev (EC 2005b: 9).

- Unija v partnerske sporazume že *vključuje člene o neširjenju orožja za množično uničevanje in boju proti terorizmu* (Kaldor in Glasius 2004: 11). Ti členi so že vsebovani v sporazumih s Tadžikistanom, Alžirijo, Libanonom, Čilom, Hrvaško, Makedonijo, Andsko skupnostjo, prav tako pa se o tem pogaja z Mercosurjem, Iranom, Sirijo in Svetom za sodelovanje v Zalivu. Tudi vsebina junija 2005 revidiranega Cotonou sporazuma na novo vsebuje določbo o neširjenju orožja za množično uničevanje, pri čemer naj bi bila AKP

državam zagotovljena tudi dodatna tehnična in finančna pomoč za preprečevanje tranzita tovrstnega orožja preko njihovih ozemelj (BOND 2004: 7, 8).

- Unija v okviru obstoječih programov pomoči (CARDS, TACIS in MEDA) že *nudi tehnično pomoč, ki je pomembna za boj proti terorizmu* (npr. za razvoj imigracijskih zakonov in praks ali usposabljanje policije in sodstva) (BOND 2004: 8). Poleg tega je začela *financirati tudi posamezne projekte* npr. na Filipinih, v Indoneziji in Pakistanu, ki so prav tako usmerjeni v izgradnjo sposobnosti posameznih držav na področjih, pomembnih za boj proti terorizmu (Kaldor in Glasius 2004: 11).
- Na prošnjost afriških držav je Komisija leta 2004 uvedla tudi sklad, imenovan »*African Peace Facility*«. Gre za 250 milijonov evrov pomoči iz ERS, ki je namenjena krepitvi sposobnosti Afričanov oz. Afriške unije za vodenje mirovnih operacij in izvajanje ukrepov za preprečevanje konfliktov na afriškem kontinentu. Del finančnih sredstev bodo morale zagotoviti afriške države same, tudi tiste, ki sicer niso vpletene v reševanje posameznega spora, s čimer želi Unija povečati afriško solidarnost. Evropska mirovna pomoč naj bi jih predvsem pripeljala do spoznanja, da brez miru in stabilnosti razvoj v Afriki ni mogoč in da bo imela od miru in stabilnosti v posameznih državah koristi celotna celina (Sankovič 2003: 3). V letu 2004 so afriško vodeni poskusi vzpostavljanja miru že prinesli pozitivne rezultate. Mirovne sile so bile tako poslane v Burundi, misija za nadzorovanje prekinitve ognja pa v Darfur v Sudanu, pri čemer je finančno pomagala tudi Unija (EC 2005b: 9, 10).

4.3.2. Evropska varnostna strategija

Decembra 2003 je bila s strani Unije sprejeta »*Evropska varnostna strategija*« (EVS), ki poudarja, da je *varnost predpogoj za razvoj*. V številnih DVR vladajo revščina in bolezni, prav v takih okoliščinah pa se ponavadi razvijejo tudi konflikti, ki uničujejo infrastrukturo, življenja ljudi, ogrožajo človekove pravice, ovirajo investicije in nasploh onemogočajo normalen gospodarski razvoj. Mnoge manj razvite države in regije so tako ujete v krog konfliktov, negotovosti in revščine, iz katerega same ne najdejo izhoda (Solana 2003: 6).

Vse to pa povzroča varnostne skrbi tudi Uniji, ki je sicer del razvitega sveta, saj se negativni vplivi sodobnih konfliktov hitro širijo preko meja še tako oddaljenih regij in držav. Grožnje varnosti, s katerimi se Unija sooča, so raznolike in ne tako predvidljive; gre za mednarodni terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje in organizirani kriminal oz »zločinsko gospodarstvo«, ki se prav tako izvažata (trgovina z drogami, ljudmi, orožjem) (ibid.). Nobena od teh groženj ni popolnoma vojaška in se je tudi ni mogoče lotiti le z vojaškimi sredstvi.

Edini pravi odgovor nanje je ta, da se uspešno spopademo z njihovimi vzroki v DVR, ti pa so revščina, bolezni, kratenje človekovih pravic, pritiski modernizacije, degradacija okolja ter kulturne in družbene krize. EVS omenja, da ima Unija za preprečevanje konfliktov oz. odpravljanje njihovih korenin na razpolago različne instrumente. Med drugim gre za *razvojno politiko oz. programe pomoči, trgovinsko politiko, vojaške in civilne zmožnosti držav članic ter diplomatska prizadevanja* (Solana 2003: 17-19). Za spopadanje z novimi varnostnimi izzivi je potrebna mešanica vseh teh instrumentov, ki se morajo združeno lotevati vprašanj miru, varnosti in napredka v najrevnejših državah sveta, kar hkrati pomeni zagotovilo za varnost in napredek razvitejših držav (EC 2004b: 44).

EVS že na samem začetku postavlja v središče odgovornost Unije za *globalno varnost* (Solana 2003: 4), kar pomeni, da mora obravnavati različne konflikte, ne glede na to, v katerih regijah ali državah do njih prihaja. Hkrati pa EVS posebej poudarja strateški pomen *krepite varnosti v sosesčini*, t.j. v vzhodni Evropi, centralni Aziji ter v severni Afriki in na Bližnjem vzhodu (Solana 2003: 12-14). Temu je namenjena »Evropska sosedstva politika«, o kateri govorim v naslednjem podpoglavju. Osebnostno me je nekoliko presenetilo dejstvo, da v EVS boj proti revščini ni omenjen med strateškimi cilji, ki lahko pripomorejo k obrambi varnosti Unije in k širjenju njenih vrednot; razvojna pomoč je torej pomemben instrument za podpiranje EVS, v kateri pa boj proti revščini nima pravega mesta, pa čeprav naj bi bilo prav zmanjševanje revščine glavni cilj pomoči oz. razvojne politike Unije. Komisija oz. Unija se po mojem mnenju še vedno premalo zavedata dejstva, da lahko prav MDG, če bodo seveda uresničeni, dolgoročno najbolj prispevajo k varnosti Evrope.

4.3.3. Evropska sosedstva politika

Komisija je v pričakovanju širitve decembra 2003 izdala Sporočilo o »širši Evropi«, v katerem je očrtala temeljne značilnosti »Evropske sosedstva politike« (ESP) kot *nove dimenzije zunanjih odnosov Unije* do vzhodnih in južnih sosed. 12. maja 2004 je izdala še »Strateški dokument o ESP« (EC 2005b: 9). Za ESP je pristojna komisarka za zunanje zadeve in evropsko sosedstvo politiko; ESP je prioriteta njenega mandata.

V ESP so udeležene države južnega in vzhodnega Mediterana (Maroko, Alžirija, Tunizija, Libija, Egipt, Izrael, Jordanija, Libanon, Sirija in Palestina), vzhodne sosedne (Ukrajina, Moldavija in Belorusija) in države južnega Kavkaza (Gruzija, Armenija, Azerbajdžan) ter

Rusija (Internet 38).⁸¹ Te države so gospodarsko manj razvite ter politično in socialno nestabilne, Unija pa ne želi, da bi širitev med njo in njenimi sosedami ustvarila nove ovire. Zaradi tega jim v okviru ESP ponuja partnerstvo, usmerjeno na uporabo vsega, razen institucij. Načrtuje, da bo tem državam omogočila dostop do številnih prednosti njenega notranjega trga in jim podelila dodatne trgovinske koncesije in finančno pomoč. S tem, ko se ukvarja z njihovimi političnimi in gospodarskimi problemi, širi območje stabilnosti in blaginje in utrjuje svojo lastno varnost (EK 2005: 18).

Da bi razvile tesnejše vezi z Unijo, morajo vse partnerske države spoštovati vrednote, kot so vladavina prava, dobro upravljanje, človekove pravice, razvijati dobre sosedске odnose in bolj dosledno izvajati gospodarske reforme. Poleg tega morajo prevzeti tudi obveze v boju proti terorizmu, proti širjenju orožja za množično uničevanje in si prizadevati za reševanje konfliktov in izpolnjevanje določil mednarodnega prava (Internet 39). Te vrednote predstavljajo temeljni okvir sodelovanja, sicer pa so podlaga za razvijanje odnosov Unije s temi državami »akcijski načrti« (ang. *Action Plans*), ki so prilagojeni potrebam in okoliščinam v posamezni državi (EC 2005b: 9).⁸² V njih so določeni prednostni cilji, ki jih je potrebno uresničiti, da bi se države bolj približale Uniji; to so hkrati področja, kamor Unija usmerja svojo pomoč. Gre npr. za spodbujanje trajnostnega gospodarskega razvoja, krepitev političnega dialoga, trgovinske reforme, ki so potrebne za sodelovanje držav v notranjem trgu Unije ter sodelovanje med Unijo in posamezno državo na področju pravosodja in notranjih zadev ter na področju kulture, izobraževanja, okolja, znanosti in tehnologije, energije in transporta (Internet 39).

Unija že sedaj državam, ki so zajete v ESP, nudi precejšnjo finančno in tehnično pomoč in sicer preko programov TACIS in MEDA. Vendar pa je Komisija predlagala, da se z letom 2007 (t.j. z začetkom nove Finančne perspektive) za države, ki so udeležene v ESP, oblikuje *enoten instrument pomoči*, imenovan »Evropski instrument za sosedstvo in partnerstvo« (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI*) (EK 2004: 24).⁸³ Programa

⁸¹ ESP ne pokriva držav, ki so kandidatke za članstvo (Bolgarija, Romunija, Turčija, Hrvaška), niti držav zahodnega Balkana, ki so potencialne kandidatke.

⁸² V letu 2004 je Unija v okviru ESP oblikovala prvih sedmih »načrtov« in sicer za Izrael, Jordanijo, Maroko, Moldavijo, Palestinsko oblast, Tunizijo in Ukrajino (EC 2005b: 9).

⁸³ Na zunanjo pomoč Unije se danes nanaša več kot 30 različnih instrumentov, tako tematskih (npr. EIDHR) kot geografskih (npr. ERS in TACIS), ki vsi delujejo v skladu z različnimi pravili. Komisija je zato predlagala, da bi v okviru nove »Finančne perspektive 2007-2013« na področju zunanje pomoči prišlo do racionalizacije instrumentov. V novi predlagani strukturi je tako *šest instrumentov*. Trije instrumenti so *politično vodeni*: i) »Evropski instrument za sosedstvo in partnerstvo«, ii) »Predpristopni instrument« (nadomestil bo obstoječe instrumente kot so PHARE, ISPA, SAPARD, Predpristopna uredba za Turčijo, pa tudi CARDS), iii) »Instrument za razvojno in gospodarsko sodelovanje« (namenjen bo vsem državam in regijam, ki ne bodo prejele pomoči iz

MEDA in TACIS bosta tako delovala le do konca leta 2006. Sredstva tem državam se bodo v okviru ENPI še povečala,⁸⁴ z enotnim instrumentom pa se bodo poleg tega poenostavili postopki dostavljanja pomoči, okrepljena se bo skladnost zunanjih odnosov Unije in nasploh povečala učinkovitost sredstev (Internet 39).

4.3.4. Razprava o razvojni politiki

Komisija sama vztraja pri trditvi, da je razvojna politika Unije že ves čas, predvsem pa od poznih sedemdesetih let dalje, usmerjena k cilju izkoreniniti revščino v svetu; zmanjševanje revščine je prioriteta njene razvojne pomoči in je vključena v vse programe, ki se nanašajo na manj razvite države in regije (Van Reisen 2001: 6, 39). Tudi DAC OECD je v svojem poročilu iz leta 2002 izrazil mnenje, da Unija v programih sodelovanja s posameznimi državami in regijami sicer poudarja različna področja, pri čemer pa gre tudi za boj proti revščini, čeprav ta cilj ni vedno eksplicitno izražen. Veliko prejemnic spada v kategorijo držav s srednjim dohodkom, kar pa ne pomeni, da Unija LDC, ki so v večini članice AKP skupine, zanemarja; razvojna pomoč Unije je namreč danes *globalna*⁸⁵ (OECD 2002: 48, 49).

Komisija je kljub temu januarja 2005 sprožila javno razpravo o prihodnosti oz. vlogi razvojne politike Unije v širšem kontekstu njenega zunanjepolitičnega delovanja, v okviru katere je tudi sama odprla vprašanje, *ali je oz. ali naj ostane zmanjšanje revščine štiri leta po sprejemu »Izjave«* še naprej *glavni cilj njene razvojne politike*. Kot je poudaril tudi komisar za razvoj in človekoljubno pomoč, odgovor ni tako preprost. Dogodki 11. septembra so namreč sprožili novo varnostno situacijo, povezano z grožnjo mednarodnega terorizma. V povezavi s tem se je vse bolj začel uveljavljati pomen *preprečevanja konfliktov*, kar vpliva tudi na evropsko razvojno politiko (Michel 2005: 4).

Na podlagi rezultatov javne razprave, v kateri so med drugim sodelovali člani Evropskega parlamenta ter predstavniki držav članic in DVR iz vseh geografskih področij, je Komisija 13. julija 2005 objavila »predlog nove izjave o razvojni politiki Unije«, ki pa naj bi bila tokrat sprejeta ne le s strani Sveta in Komisije, temveč tudi s strani Parlamenta. Prvič v petdesetih

ostalih dveh instrumentov; nadomestil bo npr. ALA pomoč in ERS, ki se bo z novo Finančno perspektivo vključil v proračun, služil pa bo tudi tistim »TACIS državam«, ki niso del ESP). Trije instrumenti pa so oblikovani tako, da se *odzivajo na izredne razmere in krizne situacije*, bodisi politične ali humanitarne in se nanašajo na vse tretje države: i) »Instrument za stabilnost« (omogočil bo učinkovit in takojšen odziv na krizo, dokler se ponovno ne bo začelo načrtovanje programov v okviru enega od splošnih instrumentov), ii) »Instrument za humanitarno pomoč«, iii) »Makrofinančna pomoč« (EK 2004: 24, 25).

⁸⁴ Komisija je za obdobje od leta 2007 do 2013 predlagala 14,9 milijard evrov, medtem ko programa MEDA in TACIS za obdobje od leta 2000 do 2006 skupaj zagotavljata 8,5 milijard evrov (Internet 39).

⁸⁵ Iz Tabele 3.2 je razvidno, da se tako proračunska sredstva, kot tudi sredstva ERS stalno naraščajo.

letih razvojnega sodelovanja bo tako oblikovan enoten okvir ciljev in načel, ki bodo usmerjala razvojne politike Unije pa tudi vseh njenih 25-ih članic (Internet 42).

Boj proti revščini tudi v novi izjavi ostaja glavni cilj razvojne politike (Internet 41). Tudi prednostna področja, kamor je potrebno usmeriti razvojno pomoč, ostajajo podobna tistim, omenjenim v »Izjavi« iz leta 2000: i) dobro upravljanje, zaščita človekovih pravic in demokratizacija, ii) gospodarske in institucionalne reforme, iii) trgovina in regionalna integracija, iv) infrastruktura in transport, v) spodbujanje razvoja socialnega sektorja in zaposlovanja, vi) ruralni razvoj, vii) zaščita okolja in trajnostno upravljanje z naravnimi viri in viii) preprečevanje konfliktov (EC 2005c: 17-22).

Komisija v predlogu nove izjave še posebej poudarja *povezavo med razvojem in varnostjo*. Kar 30 % najrevnejših ljudi namreč živi v »šibkih državah«⁸⁶ (*ang. fragile states*), zato je preprečevanje njihovega pojavljanja in reševanje njihovih problemov postala prioriteta razvojne politike Unije. Tem državam je potrebno pomagati zaradi *solidarnosti do prebivalstva, dolgoročne učinkovitosti pomoči in globalne varnosti* (EC 2005c: 10). Tudi trgovinske preference še naprej ostajajo pomembno razvojno orodje. Ker se zaveda, da potrebujejo DVR pri procesu odpiranja trgov in pri integraciji v svetovno gospodarstvo obsežno podporo, bo Unija še povečala svojo pomoč, vezano na trgovino (*ang. trade-related aid*) in bo še naprej podpirala proces regionalne integracije (ibid.: 8).

Da bi bila razvojna pomoč kar najbolj učinkovita, bo Unija tudi v bodoče uporabljala načelo koncentracije, kar pomeni izbiro omejenega števila področij pri načrtovanju programov za posamezno DVR (Internet 41). Še vedno sta v ospredju tudi načeli partnerstva in lastništva razvojnih strategij in programov s strani DVR, tudi s strani civilne družbe in drugih nedržavnih akterjev (EC 2005c: 9). Sicer pa so odnosi Unije z vsako partnersko državo edinstveni in zahtevajo »mešanico« pomoči, trgovine in drugih politik. Unija se mora na najboljši možen način odzvati na raznolike situacije in potrebe partnerskih držav (Internet 42). Glavni instrumenti Komisije pri oblikovanju programov pomoči za posamezno državo in s tem za usmerjanje razvojne politike Unije k cilju izkoreniniti revščino ostajajo »državni strateški dokumenti« (CSS) (EC 2004b: 41). Prav ti dokumenti pa po mojem mnenju hkrati omogočajo oz. zagotavljajo, da razvojna pomoč Unije odraža tudi njene politične cilje in prioritete.

⁸⁶ Šibke države so tiste, katerih oblast ni predana cilju zmanjšati revščino, kjer vladata korupcija in/ali politična represija, kjer institucije državljanom niso sposobne zagotoviti pogojev za življenje v miru in varnosti in/ali kjer se odvijajo konflikti ali pa so še vedno čutijo njihove posledice (EC 2005c: 10).

5. ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem obravnavala razvojno politiko Evropske unije s poudarkom na njeni vlogi multilateralnega donatorja razvojne pomoči. Pri pisanju sta mi bili vodilo dve hipotezi, ki ju bom v tem zadnjem segmentu ovrednotila. Podala bom tudi nekaj kritičnih misli, ki se prav tako navezujejo na delovanje Unije v odnosu do manj razvitih držav in regij sveta.

Unija nudi razvojno pomoč DVR že desetletja, natančneje vse od podpisa Rimske pogodbe leta 1957, pa čeprav ji je pravno podlago za delovanje na tem področju zagotovila šele Maastrichtska pogodba. Že na samem začetku je postalo jasno, da razvojna pomoč ne bo zgolj odraz solidarnosti razvitih do manj razvitih držav, temveč tudi odraz težnje po zaščiti vedno bolj številnih in raznolikih interesov Skupnosti oz. Unije kot celote in njenih članic, tudi tistih, ki so se vanjo vključevale kasneje. Na oblikovanje začetnih programov pomoči je najbolj vplivala želja nekaterih držav članic Skupnosti, zlasti Francije, po ohranitvi gospodarskih in kulturnih vezi z nekdanjimi kolonijami; med vsemi manj razvitimi regijami sveta je bila prav zaradi tega Afrika, zlasti njen podsaharski del, tisto geografsko področje, ki mu je Skupnost dolgo časa namenjala največ razvojne pomoči.

Preko razvojnega sodelovanja je Skupnost oz. Unija postopoma oblikovala in širila odnose s tistimi DVR, ki jih je izbrala sama. Njihovo število se je stalno večalo tudi pod vplivom različnih dogodkov v mednarodni skupnosti; v sedemdesetih letih je npr. naftna kriza v Skupnosti vzbudila bojazen pred izgubo pomembnih virov energije in surovin in jo s tem pripeljala do spoznanja, da je potrebno poglobiti in utrditi odnose z DVR v različnih regijah, torej tudi v Aziji, Latinski Ameriki, na Mediteranu in Bližnjem vzhodu. Čeprav je razvojna pomoč Skupnosti že od vsega začetka odražala njene trgovinske in gospodarske pa tudi varnostno-politične interese, je postala politična osnova dodeljevanja pomoči še bolj razvidna v devetdesetih letih, t.j. po koncu hladne vojne in po razpadu Jugoslavije. Politične odgovornosti Unije na področju zunanjih odnosov so se takrat precej razširile, na to pa se je odzvala s tem, da je razširila oz. oblikovala nove programe pomoči, namenjene krepitvi stabilnosti in spodbujanju razvoja držav v njeni soseščini, t.j. v srednji in vzhodni Evropi, vključno z Balkanom, na področju nekdanje Sovjetske zveze in na Mediteranu.

Z analizo programov sodelovanja Skupnosti oz. Unije s posameznimi regijami sem tako ugotovila, da je razvojna politika, ki je bila sprva osredotočena zgolj na AKP države,

postopoma postala resnično globalna, kar pomeni, da lahko *potrdim svojo prvo hipotezo*. Razvojna pomoč Unije je danes razdeljena med več kot 140 držav in teritorijev.

Drugo hipotezo, ki pravi, da so v središču razvojne politike Evropske unije prizadevanja za zmanjševanje revščine povsod po svetu, pa lahko *potrdim le delno*. Boj proti revščini je sicer prioriteta »na papirju«, vendar pa sama alokacija pomoči po mojem mnenju tega ne odraža. Delež pomoči Unije najmanj razvitim državam (LDC) in drugim državam z nizkim dohodkom (OLIC), ki imajo sicer največje težave pri doseganju MDG, že več kot desetletje upada. V nasprotju s tem je pomoč v vse večji meri osredotočena na države, ki so Uniji geografsko blizu in so zaradi tega zanjo strateško pomembne; to dokazuje tudi nedavno oblikovana Evropska sosedstva politika, v okviru katere želi Unija še povečati svojo pomoč z namenom poglobitve političnega, gospodarskega in trgovinskega sodelovanja s sosednjimi državami vzhodne Evrope in Mediterana, ki veljajo za »težavna območja« in kot taka najbolj neposredno ogrožajo varnost in razvoj Unije same. Osebno menim, da bo tako usmeritev razvojne politike Unije podpiralo (oz. jo že podpira) tudi deset novih članic Unije, ki so bile same do nedavnega prejemnice pomoči, odnosi med njimi in revnimi AKP ali azijskimi državami pa so šibki oz. sploh ne obstajajo. Sosednje države v veliki meri spadajo v kategorijo držav s srednjim dohodkom, zato po mojem prepričanju v tem primeru ne gre za boj proti revščini oz. razvojno pomoč v klasičnem pomenu. Prav zaradi tega tudi menim, da bi bila zanje bolj primerna posojila, nepovratna pomoč pa bi se tako lahko preusmerila na najrevnejše države.

Da je razvojna pomoč Unije vse bolj podrejena njenim zunanjepolitičnim in varnostnim ciljem dokazuje tudi razvojna politika Unije napram Afganistanu, Pakistanu in Iraku, ki je sicer del njenega sodelovanja v mednarodni koaliciji proti terorizmu in proti širjenju orožja za množično uničevanje. Zanimivo in hkrati sporno se mi zdi dejstvo, da je Unija s Pakistanom, kljub nespremenjenemu mnenju glede resnih kršitev človekovih pravic, po 11. septembru ponovno vzpostavila sodelovanje. Glede pomoči Afganistanu kritiki Uniji očitajo, da gre za precejšen del sredstev iz sklada za Azijo in Latinsko Ameriko in da so na ta način prikrajšane druge države v regijah, ki razvojno pomoč še kako potrebujejo. Tudi za pomoč pri obnovi Iraka Unija ni zagotovila dodatnih sredstev, ampak naj bi se na ta račun skrčili obstoječi programi pomoči, npr. proračunska linija za pomoč v hrani, pa tudi geografske proračunske linije ter proračun za človekove pravice in demokracijo.

Čeprav je bila predmet mojega diplomskega dela razvojna pomoč EU, se mi zdi smiselno poudariti, da je za razvoj DVR prav tako pomembno delovanje Unije na področju nekaterih drugih politik. Na tem mestu bom opozorila na problem kmetijskih subvencij, s katerimi Unija umetno znižuje cene kmetijskih pridelkov evropskih kmetov in ovira gospodarski razvoj DVR. Vrednost njene razvojne pomoči se s tem precej zmanjša. Z vidika načela »koherence« se mi zdi vprašljiva tudi sladkorna reforma, saj bodo očitno najrevnejše DVR ostale brez podpore in izvoznih zaslužkov, poleg tega pa ne bodo mogle izkoristiti možnosti brezcarinskega dostopa do trga sladkorja od leta 2009 dalje, kot je določeno v okviru iniciative »Vse, razen orožja«.

V svojem delu sem predstavila delovanje Unije na področju razvoje pomoči. Kljub mnogim pomanjkljivostim menim, da ima Unija izjemen potencial globalnega razvojnega partnerja, ki lahko pomembno prispeva k doseganju MDG. Komisija ni zgolj tradicionalna razvojna agencija; je namreč politična institucija s specifičnimi odgovornostmi. V sporazumih, ki jih sklepa s posameznimi DVR ali regijami, na edinstven način združuje finančno pomoč, trgovinske preference in gospodarsko sodelovanje, zagotovljen pa je tudi okvir za politični dialog. Vse to so sredstva za zasledovanje ciljev Unije na področju razvoja, ki se med seboj tesno prepletajo in ji omogočajo, da se odziva na različne situacije v državah različnega tipa. Seveda pa je veliko oz. kar vse odvisno od volje držav članic, ki so združene v Odborih v okviru Sveta ministrov in imajo glavno moč odločanja pri oblikovanju in določanju višine sredstev vsakega programa pomoči. Od njih samih je odvisno ali in v kolikšni meri bodo pri tem upoštevale razvojne potrebe manj razvitih držav. Pri tem pa se morajo zavedati, da lahko nezmožnost učinkovitega reševanja njihovih razvojnih problemov onemogoči širjenje in varovanje evropskih vrednot in dolgoročno pomeni tveganje lastnega gospodarskega padca ter ogrožanje lastne stabilnosti.

6. SEZNAM VIROV

1. ActionAid (2004): *Actors in development co-operation*. Brussels: ActionAid International (AAI). Dostopno na:
http://www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/actors_development_0804.pdf (15.01.2005).
2. A/CONF.198/11 Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico (2002). New York: United Nations. Dostopno na
http://www.un.org/esa/ffd/Monterrey-Consensus-excepts-acofin198_11.pdf (14.03.2005).
3. Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. BOND (2004): *Conflict, Security and Official Development Assistance (ODA): Issues for NGO advocacy*. London: BOND.
5. Brown, M. Leann in Joanne M. O'Connor (1996): *Cross-Pressures in Western European Foreign Aid*. V Hook, Steven W. (ur.) *Foreign Aid Toward the Millenium*, 91-107. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc..
6. Bučar dr. Maja, dr. Matija Rojec (2002/2003a): *Odnosi sever-jug; Študijsko gradivo, I. del*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bučar dr. Maja, dr. Matija Rojec (2002/2003b): *Odnosi sever-jug; Študijsko gradivo, II. del*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Burnell, Peter (1997): *Foreign aid in a changing world*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
9. Carbone, Maurizio (2003): *The role of non-state actors in development policy: perceptions and changing practices. The Courier; the magazine of ACP-EU development cooperation*, No. 199, July-August, 14, 15.
10. Cox, Aidan in Jenny Chapman (1999): *The European Community External Cooperation Programmes; Policies, Management and Distribution*. London: Overseas Development Institute. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en/prelim.pdf (17.04.2005).
11. European Commission (1996): *Green Paper on EU-ACP Relations*. European Commission: DG VIII. Dostopno na: http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/GP/lven1_t.htm (14.05.2005).
12. European Commission (2000a): *The European Community's Development Policy*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2000) 212 final, 26.04.2000, Brussels.

13. European Commission (2000b): *The European Community's Development Policy - Statement by the Council and the Commission*. Brussels. Dostopno na: http://www.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100 (15.01.2005).
14. European Commission (2000c): *On the Reform of the Management of External Assistance*. Communication to the Commission, 16 May 2000 Rev 8, Brussels. Dostopno na: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/pdf/sec_814_en.pdf (14.08.2005).
15. European Commission (2001): *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*. Commission Staff Working Paper, SEC(2001)1371, 26.07.2001, Brussels.
16. European Commission (2001a): *The European Union and the world*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
17. European Commission (2002a): *The European Development Fund in a few words*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno na: http://www.europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/fed_en.pdf#zoom=100 (13.05.2005).
18. European Commission (2002b): *InfoFinance 2000*. Brussels: European Commission: DG Development.
19. European Commission (2003): *Towards the full integration of co-operation with ACP countries in the EU budget*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003)590 final, 08.10.2003, Brussels.
20. European Commission (2004a): *European Commission Report on Millenium Development Goals 2000-2004*. Brussels: European Commission: DG Development. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/MDGs_EN.pdf#zoom=100 (11.04.2005).
21. European Commission (2004b): *Annual report 2004 on the European Community's development policy and external assistance*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
22. European Commission (2004c): *External Assistance Reform; four years on (2000-2004)*. Brussels: Publications Office.
23. European Commission (2005a): *Qualitative Assessment of the Reform of External Assistance*. Commission Staff Working Document, SEC(2005)963, 11.07.2005, Brussels. Dostopno na: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/general/pdf/assessment-reform-ext-assist-sec2005963_en.pdf (25.07.2005).

24. European Commission (2005b): *Annual report 2005 on the European Community's development policy and the Implementation of External Assistance in 2004*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/aidco-2005-annual-report-highlights_en.pdf (15.08.2005).
25. European Commission (2005c): *Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European parliament and the Commission on the European Union Development Policy*. Communication from the Commission, COM(2005)311 final, 13.07.2005, Brussels.
26. Evropska komisija (2004): *Finančna perspektiva 2007-2013*. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, COM(2004)487 končno, 14.07.2004, Bruselj.
27. Evropska komisija (2005): *Svetovni igravec; Zunanji odnosi Evropske unije*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
28. Gillson, Ian in Sven Grimm (2004): *EU trade partnerships with developing countries*. London: Overseas Development Institute.
29. Grimm, Sven (2004a): *The institutional architecture*. London: Overseas Development Institute.
30. Grimm, Sven (2004b): *International development and foreign policy*. London: Overseas Development Institute.
31. Grimm, Sven (2004c): *Aid disbursement and effectiveness*. London: Overseas Development Institute.
32. Grimm, Sven in Bettina Woll (2004): *Political Partnership with the South*. London: Overseas Development Institute.
33. Grizold, Anton (2001): Varnostna paradigma v mednarodnih odnosih. V Luard, Evan *Človek, država in vojna*, 83-145. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. Holland, Martin (2002): *European Union and the Third World*. Palgrave Macmillan.
35. Hook, Steven W. (1996): Introduction: Foreign Aid in a Transformed World. V Hook, Steven W. (ur.) *Foreign Aid Toward the Millenium*, 1-16. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc..
36. IDA (2002): *IDA, Grants and the Structure of Official Development Assistance*. International Development Association. Dostopno na: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/05/000090341_20030805091735/Rendered/PDF/264620Grants0and0structure07.pdf (23.05.2005).

37. Kaldor, Mary in Marlies Glasius (2004): *EU Security Architecture in Relation to Security and Development*. Luxemburg: Cercle de Coopération. Dostopno na: http://www.senc.cercle.lu/IMG/doc/dfid_final.doc (25.07.2005).
38. Kaul, Inge (1999): In Search of a New Paradigm of International Development Cooperation. *Development: The Journal of the Society for International Development* Vol. 42, No. 3, 22-24.
39. Kegley, W. Charles Jr. in Eugene R. Wittkopf (2001): *World Politics; Trends and Transformation; Eight Edition*. Boston, New York: Bedford/St. Martin's.
40. Kocbek, Darja (2005): Članice že pošiljajo pomoč. *Delo*, 06.09.: 24.
41. Koulaïmah-Gabriel, Andrea (1997): *The Geographic Scope of EC Aid: One or Several Development Policies?* ECDPM Working Paper No. 42. Maastricht: ECDPM.
42. Lister, Marjorie (1997): *The European Union and the South*. London: Routledge.
43. Michel, Louis (2005): *The European Union Development Policy at a crossroads*. London: Overseas Development Institution. Dostopno na: http://www.odi.org.uk/speeches/MDGs_2005/meeting_24feb/michel.pdf (17.07.2005).
44. Moreau, Françoise (2003): Involving non-state actors in the programming process: a preliminary assessment. *The Courier; the magazine of ACP-EU development cooperation*, No. 199, July-August, 18-19.
45. Moussis, Nicholas (2000): *Guide to European Policies; 6th Revised edition*. Rixensart - Belgium: European Study Service.
46. Mrak, Mojmir (2002): *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.
47. Muraille, Bérénice (2003): *EC Development Aid*. Brussels: Fern.
48. Nielson, Poul (2003): Development is at the top of the EU agenda. *The Courier; the magazine of ACP-EU development cooperation*, No. 199, July-August, 10-12.
49. OECD (2002): *European Community: Development Co-operation Review*. Organisation for Economic Co-operation and Development: Development Assistance Committee. Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/1/1935386.pdf> (23.04.2005).
50. *Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo* (18.07.2003). Dostopno na: http://www.sigov.si/mzz/slovenija_in_eu/osnutek_pogodbe.pdf (13.06.2005).
51. Pantin, Denis in Roger Hosein (2004): *Repas or Rip-Off?; A critical review of the Cotonou Agreement from the perspective of the African, Carribean and Pacific (ACP) member countries*. Final Report on CPDC commissioned study. Trinidad in Tobago: The University of the West Indies.

52. Pinder, John (2001): *The European Union; A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
53. Rasheed, Sadig (1999): Poorest Nations and Development Co-operation: In search of an elusive ethic. *Development: The Journal of the Society for International Development* Vol. 42, No. 3, 25-30.
54. *Rimski pogodbi* (25.03.1957). Dostopno na:
[http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/0dbed6c0a93d31d8c1256a67006844b3/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20I%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/0dbed6c0a93d31d8c1256a67006844b3/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20I%20-%20SL.pdf) (13.06.2005).
55. Rogerson, Andrew (2004): *The International Aid system 2005-2010: Forces For and Against Change*. London: Overseas Development Institute. Dostopno na:
www.odi.org.uk/publications/web_papers/aid_system_rogerson.pdf (28.04.2005).
56. Russett, Bruce in Harvey Starr (1996): *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
57. Sankovič, Nina (2003): Razvojna pomoč Evropske unije. *EU Novice*, št. 68: 1-3.
58. Santiso, Carlos (2002a): Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance. *Internationale Politik und Gesellschaft*. No. 3, 107-133.
59. Santiso, Carlos (2002b): Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, Issue 4, 401-422.
60. Solana, Javier (2003): *A secure Europe in a better world; European Security Strategy*. The European Union Institute for Security Studies.
61. UNDP (1997): *Human Development Report 1997; Human Development to Eradicate Poverty*. New York: Oxford University Press.
62. Van Reisen, Mirjam (2001): *Directing EU policy towards poverty eradication; From Commitments to Targets to Results*. Maastricht: ECDPM.
63. Van Reisen, Mirjam (2002): *The enlarged European Union and the developing world: what future?* EADI. Dostopno na:
<http://www.eadi.org/pubs/pdf/reisen.pdf?&username=guest@eadi.org&password=9999&groups=EADI&workgroup=> (13.04.2005).
1. Internet 1: DAC List of Aid Recipients,
<http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/248852.pdf> (28.05.2005).
2. Internet 2: The EU's relations with Latin America, 25 May 2005,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/news/memo05_173.htm (10.08.2005).

3. Internet 3: The EU's relations with Latin America, November 2004,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm#2c (10.08.2005).
4. Internet 4: The EU's relations with Central America, January 2005,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/index.htm (10.08.2005).
5. Internet 5: European Currency Unit,
http://en.wikipedia.org/wiki/European_Currency_Unit (15.06.2005).
6. Internet 6: About DG Development,
http://www.eu.int/comm/dgs/development/organisation/about_en.htm (28.03.2005).
7. Internet 7: OECD countries, DAC members,
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/13/34409123.pdf> (14.03.2005).
8. Internet 8: Official Development Assistance,
http://www.idcr.ca/es/ev-6873-201-DO_TOPIC.html (09.04.2005).
9. Internet 9: The EU's relations with the Andean Community, February 2005,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/intro/index.htm (10.08.2005).
10. Internet 10: Splošni sistem preferencialov,
http://www.izvoznookno.si/EU_tgovanje/index.php?gr1=ukrTrg&gr2=splSst
(18.06.2005).
11. Internet 11: The Secretariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States,
http://www.acpsec.org/en/secretariat/30years/sg_welcome_speech_e.htm (15.06.2005).
12. Internet 12: South Asia, April 2005,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/reg/sa.htm (10.08.2005).
13. Internet 13: EU Development Policy - An Overview,
<http://www.bond.org.uk/eu/devpolicy.html> (25.07.2005).
14. Internet 14: ACP Countries,
http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_en.cfm (04.07.2005).
15. Internet 15: Overseas countries and territories: introduction,
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12300.htm> (04.07.2005).
16. Internet 16: Cotonou, the new ACP-EU Partnership Agreement for the period 2000-20,
http://www.euforic.org/iob/publ/workdocs/tripleC_8.html (17.07.2005).
17. Internet 17: The new ACP-EC Agreement: General Overview,
http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/overview_en.htm (21.07.2005).
18. Internet 18: EU-Asia Relations,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/rel/index.htm (10.08.2005).

19. Internet 19: Mediterranean; General Information,
http://europa.eu.int/comm/europeadi/projects/med/foreword_en.htm (10.08.2005).
20. Internet 20: What is human development,
<http://hdr.undp.org/hd/> (10.06.2005).
21. Internet 21: Poverty,
<http://en.wikipedia.org/wiki/Poverty> (10.06.2005).
22. Internet 22: Collier, Paul in David Dollar: target Aid to Performance not Promises,
<http://www1.worldbank.org/devoutreach/article.asp?id=25> (23.04.2005).
23. Internet 23: OECD: Statistical Annex of the 2004 Development Co-operation Report,
http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2825_495602_1893129_1_1_1_1,00.html
(26.04.2005).
24. Internet 24: OECD: Final ODA data for 2003,
<http://www.oecd.org/dataoecd/19/52/34352584.pdf> (26.04.2005).
25. Internet 25: Questions and Answers: The Commission's »MDG Package« (Millenium Development Goals), April 12, 2005,
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/124&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (17.05.2005).
26. Internet 26: Mission and Role,
http://www.eu.int/comm/dgs/development/organisation/mission_en.htm (28.03.2005).
27. Internet 27: Mission,
http://www.europa.eu.int/dgs/external_relations/general/mission_en.htm (28.03.2005).
28. Internet 28: Excerpts from treaty texts,
http://www.euforic.org/iob/publ/workdocs/tripleC_9.html (14.06.2005).
29. Internet 29: Management of the project cycle,
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/project_en.htm
(19.04.2005).
30. Internet 30: Tacis; Overview,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm (10.08.2005).
31. Internet 31: Thessaloniki Summit – 21 June 2003,
http://european.eu.int/comm/external_relations/see/sum_06_03/decl.htm (10.08.2005).
32. Internet 32: The EU's relations with South Eastern Europe, October 2003,
http://europa.eu.int/comm/external_relation/see/index.htm (10.08.2005).

33. Internet 33: Zunanji ministri o pomoči JV Aziji, 07.01.2005,
http://www.siol.net/novice/default.asp?site_id=1&page_id=52&article_id=15205010623533016 (07.01.2005).
34. Internet 34: Phare,
<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm> (10.08.2005).
35. Internet 35: Afganistan: How EU support is making a real difference, May 2005,
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/156&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (10.08.2005).
36. Internet 36: The EU's actions in support to the Stabilisation & Association Process,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm (10.08.2005).
37. Internet 37: The EU's relations with Iraq,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/intro/index.htm (10.08.2005).
38. Internet 38: European Commission simplifies funding of external assistance,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/ip04_1151.htm (19.04.2005).
39. Internet 39: What is the European Neighbourhood Policy (ENP)?
http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm (10.08.2005).
40. Internet 40: The European Neighbourhood Policy; F.A.Q.,
http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm (10.08.2005).
41. Internet 41: Future of EU Development Policy: consultation shows support for a common EU framework on development co-operation and a sharper focus on poverty eradication,
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/826&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (15.07.2005).
42. Internet 42: Towards a European Consensus for Development: the European Commission approves a proposal for an ambitious development policy, 13 July 2005,
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/902&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (15.07.2005).
43. Internet 43: OECD: Top Ten Recipients of gross ODA/OA, 2003/2004,
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/1875307.gif> (05.01.2006).

7. PRILOGE

Priloga A: DAC seznam držav prejemnic pomoči: veljaven od 01.01.2003

Del I (Part I): Države in ozemlja v razvoju (ODA)					Del II (Part II): Države in ozemlja v tranziciji (OA)	
Najmanj razvite države (LDC)	Druge države z nizkim dohodkom (Other LIC) (BND/preb. < 745 USD leta 2001)	Države z nižjim srednjim dohodkom (LMIC) (746 USD < BND/preb. < 2975 USD leta 2001)	Države z višjim srednjim dohodkom (UMIC) (2976 USD < BND/preb. < 9205 USD leta 2001)	Države z visokim dohodkom (HIC) (BNP/preb. > 9206 USD leta 2001)	Države srednje in vzhodne Evrope in novonastale države bivše Sovjetske zveze (CEEC/NIS)	Naprednejše države in ozemlja v razvoju
Afganistan; Angola; Bangladeš; Benin; Burkina Faso; Burundi; Butan; Centralnoafriška republika; Čad; Džibuti; Ekvatorialna Gvineja; Eritreja; Etiopija; Gambija; Gvineja Bissau; Gvineja; Haiti; Jemen; Kambodža; Kapverdski otoki; Kiribati; Komori; Kongo, dem.rep.; Laos; Lesoto; Liberija; Madagaskar; Malavi; Maldivi; Mali; Mavretanija; Mjanmar; Mozambik; Nepal; Niger; Ruanda; Salomonovi otoki; Samoa; Sao Tome in Principe; Senegal; Sierra Leone; Somalija; Sudan; Tanzanija; Togo; Tuvalu; Uganda; Vanuatu; Vzhodni Timor; Zambija;	*Armenija; *Azerbajdžan; Gana; *Gruzija; Indija; Indonezija; Kamerun; Kenija; *Kirgizija; Kongo, rep; Koreja, dem.rep.; *Moldavija; Mongolija; Nigerija; Nikaragva; Pakistan; Papua Nova Gvineja; Slonokoščena obala; *Tadžikistan; *Uzbekistan; Vietnam; Zimbabve;	*Albanija; Alžirija; Belize; Bolivija; Bosna in Hercegovina; Dominikanska republika; Egipt; Ekvador; El Salvador; Fidži; Filipini; Gvajana; Gvatemala; Honduras; Irak; Iran; Jamajka; Jordanija; Južna Afrika; *Kazahstan; Kitajska; Kolumbija; Kuba; Makedonija (nekdanja jugoslovska republika - FYR); Maroko; Marshallovi otoki; Mikronezija; Namibija; Niue; Palestinska upravna območja; Paragvaj; Peru; Sirija; Srbija in Črna Gora; St. Vincent in Grenadine; Surinam; Svazi; Šrilanka; Tajska; - Tokelau; Tonga; Tunizija; Turčija; *Turkmenija; - Wallis in Fortuna;	- Anguilla; Antigva in Barbuda; Argentina; Barbados; Bocvana; Brazil; Cookovi otoki; Čile; Dominika; Gabon; Grenada; Hrvaška; Kostarika; Libanon; Malezija; Mauritius; - Mayotte; Mehika; - Montserrat; Nauru; Oman; Palau; Panama; Savdska Arabija; Sejšeli; St. Kitts in Nevis; - Sveta Helena; Sveta Lucija; Trinidad in Tobago; - Turks in Caicos; Urugvaj; Venezuela;	Bahrain;	*Belorusija; *Bolgarija; *Češka; *Estonija; *Madžarska; *Latvija; *Litva; *Poljska; *Romunija; *Rusija; *Slovaška; *Ukrajina;	- Aruba; Bahami; - Bermuda, Brunej; Ciper; - Deviški otoki (VB); - Falklandski otoki; - Francoska Polinezija; - Gibraltar; - Hong Kong (Kitajska); Izrael; - Kajmanski otoki; Katar; Kitajski Tajpej; Koreja; Kuvajt; Libija; - Macao; Malta; - Nizozemski Antili; - Nova Kaledonija; Singapur; Slovenija; Združeni arabski emirati;

* Države srednje in vzhodne Evrope in novonastale države bivše Sovjetske Zveze.
- Ozemlja.

Vir: Prirejeno po OECD: DAC List of Aid Recipients, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/9/248852.pdf>, 28.05.2005.

Priloga B: Seznam resolucij in sklepov, sprejetih v procesu »Horizont 2000«

leto	resolucija/sklep	tema
1992	Razvojno sodelovanje v luči približevanja letu 2000 Načrtovanje družine in populacijske politike v državah v razvoju	koordinacija populacija
1993	Koordiniranje razvojnih politik Boj proti revščini Postopki za koordinacijo med Unijo in državami članicami	koordinacija revščina koordinacija
1994	Sodelovanje z državami v razvoju na področju zdravja Politike za zagotavljanje varne preskrbe s hrano Izobraževanje in urjenje Boj proti HIV-u/AIDS-u v državah v razvoju	zdravje pomoč v hrani izobraževanje zdravje
1995	Komplementarnost med razvojnimi politikami in dejavnostmi Unije in držav članic Vključevanje vprašanj o spolu v razvojno sodelovanje Programi strukturnega prilagajanja	komplementarnost spol strukturno prilagajanje
1996	Spol in preprečevanje konfliktov, humanitarne operacije in rehabilitacija Človeški in družbeni razvoj in Evropska unija	spol socialna politika
1997	Koherenca med razvojnim sodelovanjem Unije in drugimi njenimi politikami	koherenca
1998	Smernice za koordinacijo Sklepi o vključevanju vprašanj o spolu v razvojno sodelovanje Sklepi o boju proti revščini	koordinacija spol revščina
1999	Preprečevanje konfliktov in njihovo upravljanje (orožje in protipehotne mine) Razvoj privatnega sektorja Povezovanje okolja in trajnostnega razvoja	konflikti privatni sektor trajnostni razvoj
2000	Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: »Razvojna politika Evropske skupnosti« Izjava Sveta in Komisije: »Razvojna politika Evropske skupnosti«	razvoj razvoj

Vir: Van Reisen 2001: 23.

Priloga C: Razvoj sodelovanja Evropske unije z AKP državami

Leto	Konvencija (ERS)	Število držav		ERS
		AKP	Evropa	
1957	Rimska pogodba (ERS 1)	31	6	581
1963	Yaoundé I (ERS 2)	18	6	666
1969	Yaoundé II (ERS 3)	19	6	828
1975-1980	Lomé I (ERS 4)	46	9	3.072
1980-1985	Lomé II (ERS 5)	58	9 ^a	4.724
1985-1990	Lomé III (ERS 6)	66	10 ^b	7.400
1990-1995	Lomé IV (ERS 7)	68	12	10.800
1995-2000	Lomé IV - revizija (ERS 8)	70	15 ^c	12.967

^a Leta 1981 se je devetim članicam Skupnosti pridružila še Grčija.

^b Leta 1986 sta članici Skupnosti postali Portugalska in Španija.

^c Leta 1995 so članice EU postale še Avstrija, Finska in Švedska.

Vir: Cox in Chapman 1999: 56; Lister 1997: 113; Internet 11.

Priloga D: Današnji seznam AKP držav in seznam čezmorskih držav in ozemelj (ČDO)

Afrika (48 držav)		Karibi (16 držav)	Pacifik (15 držav)
<i>Angola</i>	<i>Madagaskar</i>	Antigva in Barbuda	Cookovi otoki
<i>Benin</i>	<i>Malavi</i>	Bahami	Fidži
Bocvana	<i>Mali</i>	Barbados	<i>Kiribati</i>
<i>Burkina Faso</i>	<i>Mavretanija</i>	Belize	Marshallovi otoki
<i>Burundi</i>	Mauritius	Dominika	Nauru
<i>Čad</i>	<i>Mozambik</i>	Dominikanska republika	Niue
<i>Džibuti</i>	Namibija	Grenada	Palau
<i>Ekvatorialna</i>	<i>Niger</i>	Gvajana	Papua Nova Gvineja
<i>Gvineja</i>	Nigerija	<i>Haiti</i>	<i>Salomonovi otoki</i>
<i>Eritreja</i>	<i>Ruanda</i>	Jamajka	<i>Samoa</i>
<i>Etiopija</i>	<i>São Tomé in</i>	Kuba ^b	Tonga
Gabon	<i>Principe</i>	Surinam	<i>Tuvalu</i>
<i>Gambija</i>	Sejšeli	Sv. Krištof in Nevis	<i>Vanuatu</i>
Gana	<i>Senegal</i>	Sv. Lucija	<i>Vzhodni Timor^c</i>
Gvineja	<i>Sierra Leone</i>	Sv. Vincent	Zvezne države Mikronezije
<i>Gvineja Bissau</i>	Slonokoščena	Trinidad in Tobago	
Južna Afrika ^a	obala		
Kamerun	<i>Somalija</i>		
<i>Kapverdski</i>	<i>Srednjeafriška</i>		
<i>otoki</i>	<i>republika</i>		
Kenija	<i>Sudan</i>		
<i>Komori</i>	Svazi		
<i>Kongo</i>	<i>Tanzanija</i>		
<i>(Brazzaville)</i>	<i>Togo</i>		
<i>Kongo</i>	<i>Uganda</i>		
<i>(Kinshasa)</i>	<i>Zambija</i>		
<i>Lesoto</i>	Zimbabve		
<i>Liberija</i>			

Najmanj razvite države (LDC) so pisane *poševno*.

^a Južna Afrika spada v AKP skupino in je tudi podpisnica Cotonou sporazuma vendar pa razvojne pomoči iz ERS ne črpa. Namenjena ji je posebna proračunska linija B7-320.

^b Kuba je članica AKP skupine postala decembra 2000, ni pa podpisnica Cotonou sporazuma.

^c Vzhodni Timor se je kot 79. država AKP skupini pridružil maja 2003. Dokler ne bo začel veljati deseti ERS, bo pomoč še naprej dobival iz proračunske postavke namenjene Aziji in Latinski Ameriki.

Vir: Prirejeno po Internet 14.

Velika Britanija (11 ČDO)	Francija (6 ČDO)	Danska (1 ČDO)	Nizozemska (2 ČDO)
Anguilla	Francoska Polinezija	Grenlandija	Aruba
Britansko antarktično območje	Francosko južno in		Nizozemski Antili
Britansko območje indijskega oceana	antarktično območje		
Deviški otoki	Mayotte		
Falklandski otoki	Nova Kaledonija		
Južna Gruzija in Sandwichevi otoki	Otočje Wallis in Fortuna		
Kajmanski otoki	Sv. Pierre in Miquelon		
Montserrat			
Otočje Turks in Caicos			
Pitcairn			
Sv. Helena			

Vir: Internet 15.