

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manja Kovačič

Razvojna pomoč EU in človekove pravice

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manja Kovačič

Mentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

Razvojna pomoč EU in človekove pravice

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

RAZVOJNA POMOČ EU IN ČLOVEKOVE PRAVICE

Sodobne razvojne politike, v večji ali manjši meri, vključujejo zahteve in spodbude za uresničevanje človekovih pravic. Najvišjo stopnjo vključenosti predstavlja na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju, ki se ne osredotoča samo na formalno zavezanost držav v razvoju k spoštovanju človekovih pravic, ampak tudi na odgovornost lokalnih mehanizmov za njihovo uresničevanje. Temelji na dolgoročnem zagotavljanju človekovih pravic v vseh fazah razvojnega sodelovanja, na odgovornosti za uresničevanje pravic, dialogu med akterji in lokalnem lastništvu.

Za uresničevanje človekovih pravic v državah v razvoju, se donatorice poslužujejo različnih ukrepov, a le redko v katerem primeru lahko govorimo o tako celovitem pristopu kot je na človekovih pravicah temelječ pristop. V praksi razvojnega sodelovanja prevladujejo različne oblike t. i. pogojevanja.

Tudi v primeru Evropske unije, ki sicer v svoje razvojne programe v veliki meri vključuje zahteve po uresničevanju človekovih pravic v državah v razvoju in se z različnimi spodbudami, med drugim s »Pobudo za upravljanje za države ACP in Afriko«, zavzema za dobro upravljanje in spoštovanje človekovih pravic v tretjem svetu, še ne moremo govoriti o pristopu temelječem na človekovih pravicah, saj ne izpolnjuje kriterija celovitega vključevanja pravic v vse faze razvojnega procesa.

Ključne besede: razvojna pomoč, EU, človekove pravice, na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju.

EU DEVELOPMENT ASSISTANCE AND HUMAN RIGHTS

Modern development policies include, to a greater or lesser extent, requirements and incentives to promote human rights. The highest level of inclusion represents the human rights-based approach to development that focuses not just on the developing countries' formal commitment to respect human rights, but also on the accountability of local mechanisms to achieve them. The approach is based on long-term respect for human rights in all phases of development cooperation, accountability, dialogue and local ownership.

For the promotion of human rights in developing countries, donors are implementing various measures, but only rarely we can speak of an integrated approach such as the human rights-based approach. In practice, development cooperation is dominated by different forms of conditionality.

In the case of European Union, its development programs mostly include requirements for the implementation of human rights in developing countries and various incentives, including the »Governance initiative for ACP countries and Africa«, for promoting good governance and respect for human rights in the Third World. But we can not speak of human rights-based approach, since the development programs do not fulfill the criteria of full involvement of rights in all phases of the development process.

Key words: development assistance, EU, human rights, human rights based approach to development.

KAZALO

1 UVOD	7
2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE	10
2.1 Uradna razvojna pomoč.....	10
2.2 Namen uradne razvojne pomoči.....	17
2.3 Novi principi v razvojnem sodelovanju.....	19
3 EU IN RAZVOJNO SODELOVANJE	21
3.1 Oblika in količina razvojne pomoči.....	22
3.2 Pravni temelji razvojne politike EU in ostali temeljni dokumenti.....	23
3.3 Prioritetna področja	25
3.4 Viri financiranja	26
4 ČLOVEKOVE PRAVICE	29
4.1 Pravica do razvoja	31
5 EU IN ČLOVEKOVE PRAVICE	33
5.1. Človekove pravice v zunanjih odnosih EU.....	33
6 RAZVOJNO SODELOVANJE IN ČLOVEKOVE PRAVICE	36
6.1 Vključenost človekovih pravic v razvojno sodelovanje.....	36
6.1.1 Retorična vključitev	37
6.1.2 Politično pogojevanje	38
6.1.3 Pozitivna podpora	40
6.1.4 Na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju.....	42
7 VKLJUČENOST ČLOVEKOVIH PRAVIC V PROGRAME RAZVOJNEGA SODELOVANJA EU	47
7.1 Spodbujanje dobrega upravljanja in spoštovanja človekovih pravic	48
7.1.1 Strategija EU za Afriko	49
7.1.2 Pobuda za upravljanje.....	51
7.2 EU in HRBA.....	54
8 ZAKLJUČEK	58
9 LITERATURA	59
10 PRILOGA	66

KAZALO SLIK

Graf 2.1: Delež BND (%) držav članic DAC za ODA v letu 2008.....	13
Graf 3.1: Regionalna porazdelitev ODA EU v letu 2008.....	25
Graf 3.2: Sektorska porazdelitev ODA EU v letu 2008.....	26

SEZNAM KRATIC

- ACP – African, Caribbean and Pacific group of states (države Afrike, Karibov in Pacifika, ki so povezane z EU)
- BND – bruto nacionalni dohodek
- CSP – country strategy papers (državni strateški dokumenti)
- DAC – Development Assistance Committee (Odbor za razvojno pomoč)
- ECD – European Consensus on Development (Evropsko soglasje o razvoju)
- EIB – European investment bank (Evropska investicijska banka)
- EIDHR – European Instrument for Democracy and Human Rights (Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice)
- EDF – European Development Fund (Evropski razvojni sklad)
- EU – Evropska unija
- EUR – Euro
- HRBA – human rights–based approach to development (na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju)
- ODA – official development assistance (uradna razvojna pomoč)
- OECD – Organisation for Economic Co–operation and Development (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
- DVR – države v razvoju
- MDG – milenium development goals (razvojni cilji tisočletja)
- ZN – Združeni narodi

1 UVOD

V sodobnem svetu, kljub nenehnemu napredku in vedno večjemu številu mednarodnih zavez o spodbujanju razvoja in človekovih pravic, po podatkih Svetovne banke 1,4 milijarde ljudi še vedno živi v skrajni revščini brez možnosti uresničevanja temeljnih človekovih pravic.

Razvojna pomoč se podeljuje z namenom pospešiti in zagotoviti trajnostni razvoj, ki bi pomagal izkoreniniti revščino in integriral države v razvoj v globalno gospodarstvo. Danes je pojmovanje razvoja tesno povezano z zahtevami po demokratičnem upravljanju in spoštovanju človekovih pravic, saj nerazvitost pomeni tudi nezmožnost uresničevanja pravic. Sodobne razvojne politike v vedno večji meri vključujejo zahteve in pobude za njihovo uresničevanje. Človekove pravice zavzemajo različne položaje v teh politikah, lahko so le dopolnilo ali pa ključni cilj razvojnega procesa.

Najvišjo stopnjo vključenosti človekovih pravic v razvojno sodelovanje predstavlja na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju. Gre za uresničevanje človekovih pravic v vseh fazah razvojnega procesa, na podlagi vzpostavitve lokalnih struktur za njihovo zagotavljanje.

Tudi Evropska unija kot največji donator na področju razvoja, ki prispeva več kot polovico uradne razvojne pa tudi humanitarne pomoči, se med drugim zavzema za vladavino prava, demokracijo in spoštovanje človekovih pravic v državah, katerim namenja pomoč. Za to uporablja najrazličnejše politike, mehanizme in programe pomoči.

Cilj mojega diplomskega dela je ugotoviti, v kolikšni meri Evropska unija vključuje zavzemanje za človekove pravice v svoje razvojne politike. Zanima me predvsem s katerimi mehanizmi in kako skuša skozi razvojno sodelovanje zagotoviti spoštovanje človekovih pravic v državah tretjega sveta. Odgovoriti želim tudi na vprašanje, ali razvojna pomoč Unije temelji na pristopu človekovih pravic k razvoju.

Hipoteze

Hipotezi, ki ju skušam v diplomskem delu preveriti, sta:

- Evropska unija v svoje razvojno sodelovanje v veliki meri vključuje zavzemanje za človekove pravice
- razvojno sodelovanje Evropske unije še ne vključuje v celoti na človekovih pravicah temelječega pristopa k razvoju.

Zgradba diplomskega dela

Diplomsko delo se prične z opredelitvijo temeljnih pojmov, ki se v besedilu pogosto pojavljajo in so bistveni za njegovo razumevanje. Pojasnujem pojem mednarodnega razvojnega sodelovanja in uradne razvojne pomoči, prav tako opisujem namene razvojne pomoči in nove pristope k razvojnemu sodelovanju.

V naslednjem poglavju na kratko predstavim razvojno sodelovanje EU, predvsem tisto, ki je v domeni Evropske komisije in ne držav članic. Izpostavljam obliko in količino pomoči, pravne temelje in druge bistvene dokumente, prioriteta področja in vire financiranja.

V četrtem poglavju nadaljujem z opredelitvijo pojmov, in sicer z opredelitvijo pojma človekovih pravic. Izpostavljam temeljne dokumente na tem področju in podrobneje opisujem pravico do razvoja.

Naslednje poglavje na kratko opisuje odnos EU do človekovih pravic in prizadevanja Unije za njihovo uresničevanje po svetu.

Šesto poglavje predstavlja nekatere teorije o povezanosti teh dveh ključnih pojmov. Osredotočam se predvsem na Uvinovo klasifikacijo vključenosti človekovih pravic v razvojno sodelovanje, za katero menim, da je najbolj celovita in nazorna. Vsako izmed štirih stopenj opisujem v posameznem podpoglavju, pri čemer je ključno zadnje, ki opisuje na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju.

V sedmem poglavju obravnavam določene razvojne politike in dokumente EU v kontekstu človekovih pravic. Razvojni programi EU so precej številčni, zato v tem poglavju opisujem programe oziroma mehanizme, ki bi po mojem mnenju lahko izpolnjevali kriterije na človekovih pravicah temelječega pristopa. Podrobneje opisujem Pobudo za upravljanje za države ACP in Afriko v okviru Strategije za Afriko.

V zadnjem poglavju ugotavljam, ali lahko v primeru opisanih mehanizmov in politik res govorimo o tem pristopu.

Metodologija

Pri izdelavi diplomskega dela sem uporabljala naslednje raziskovalne metode:

- analiza in interpretacija primarnih virov,
- analiza in interpretacija sekundarnih virov,
- študija primera,
- družboslovni intervju.

Na analizi, primerjavi in interpretaciji sekundarnih in primarnih virov temelji večji del mojega dela. Preučila sem nekatere pravne akte s področja razvojne pomoči, predvsem razvojne pomoči Unije, in s področja človekovih pravic. V strokovni literaturi sem poiskala relevantne informacije, jih interpretirala in primerjala, pomagala pa sem si tudi z dokumenti Evropske komisije in prispevki iz interneta. Osredotočila sem se na študijo razvojnega sodelovanja EU oziroma na analizo določenih razvojnih politik in mehanizmov, s katerimi EU spodbuja dobro upravljanje in varovanje človekovih pravic v državah v razvoju. Ker mi vsa literatura ni dala dovolj odgovorov, sem z relevantnimi akterji izvedla še intervjuje.

Na tem mestu bi rada še izpostavila, da je literature o razvojni politiki, predvsem pa o vključevanju zahtev po spoštovanju človekovih pravic v razvojno sodelovanje, v slovenskem jeziku zelo malo. Zato sem pri svojem raziskovanju uporabljala literaturo v angleščini. Določeni pojmi v slovenščini nimajo ustreznega prevoda, zato sem v takšnih primerih v oklepaju navedla še angleško besedo.

2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma mednarodna razvojna pomoč je koncept temelječ na metodoloških usmeritvah in standardih, ki jih je vzpostavil OECD (Mrak in drugi 2007, 52). Gre za pomoč, ki jo nudijo razvite države v podporo ekonomskemu, socialnemu in političnemu razvoju držav. Države donatorice skladno z mednarodnimi zavezami prispevajo delež bruto nacionalnega dohodka (BND) za enakopravnejši in bolj uravnotežen razvoj (Pleško 2009, 4).

V literaturi srečamo različne opredelitve in poimenovanja razvojne pomoči. Avtorji jo med drugim imenujejo *tuja pomoč* oziroma *gospodarska pomoč drugi državi* (Russett in Starr 1996, 273), kjer gre za prenos virov, dobrin, denarja, storitev ali tehnične pomoči od darovalca k prejemniku, *javna razvojna pomoč* (Mrak 2002, 555), ki je opredeljena kot del mednarodnih tokov kapitala iz javnih virov, vključuje koncesijske kredite, nepovratna sredstva in ostale javne razvojne finance, *ekonomska in zunanja gospodarska pomoč* (Benko 1997, 267–268) vključuje investicijski kapital in tehnično pomoč in nenazadnje *razvojno sodelovanje* (Burnell 1997, 7), ki poleg denarnih transferjev in kreditov, vključuje tudi materialno, projektno in tehnično pomoč, pomoč za politične reforme ter odpis dolgov.

Vsem definicijam je skupno, da opredeljujejo prenos sredstev iz razvitih držav v manj razvite, katerih namen je pospešiti razvoj in izboljšati življenjske pogoje prebivalstva.

2.1 Uradna razvojna pomoč

Da bi se izognili teoretičnemu razhajanju in težavam pri opredeljevanju razvojne pomoči, se mednarodna skupnost opira na danes splošno uveljavljeno definicijo uradne razvojne pomoči (official development assistance – ODA), ki jo je leta 1969 oblikoval Odbor za razvojno pomoč (Development Assistance Committee

– DAC)¹ Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development – *OECD*)², ki pravi, da je uradna razvojna pomoč skupen izraz za donacije (grants) in posojila (loans) državam v razvoju (DVR) (Del I DAC seznama držav prejemnic pomoči – Part I DAC List of Aid Recipients)³, ki izpolnjujejo tri pogoje: (i) njihov vir je javni sektor, (ii) cilj je spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje v državah prejemnicah in (iii) so dana pod ugodnimi finančnimi pogoji, kar pomeni, da mora element donacije oziroma stopnja finančne pomoči (grant element)⁴ znašati vsaj 25%.

Donacije, posojila in krediti za vojaške namene so izključeni, prav tako tudi plačila posameznikom (npr. pokojnine, odškodnine ali zavarovanja), k ODA pa se prišteva tehnično sodelovanje (OECD/DAC).

ODA predstavlja del uradnih razvojnih financ (official development finance), s katerimi se meri pritok javnih sredstev v države prejemnice. ODA moramo razlikovati od drugih dveh kategorij uradnih razvojnih financ, in sicer od uradne pomoči (official aid) in drugih uradnih tokov (other official flows). Uradna pomoč se od uradne razvojne pomoči razlikuje le glede na status države prejemnice – uradno pomoč namreč prejemajo tranzicijske države iz Dela II DAC seznama držav prejemnic pomoči. Pri drugih uradnih tokovih gre za transakcije javnega sektorja državam na tem seznamu, ki ne izpolnjujejo pogojev za uvrstitev v kategorijo uradne razvojne pomoči ali uradne pomoči, bodisi ker niso

¹ DAC je ključni forum glavnih držav donatoric za usklajevanje razvojnega sodelovanja in povečanje učinkovitosti svojih prizadevanj za spodbujanje trajnostnega razvoja (OECD 2008a). Pri svojem delovanju se osredotoča na dve ključni področji: (i) kako mednarodno razvojno sodelovanje prispeva k sposobnosti vključevanja DVR v svetovno gospodarstvo in (ii) kako povečati sposobnost ljudi, da izstopijo iz revščine in se vključijo v družbo (OECD/DAC).

² OECD je največja strokovna avtoriteta na področju uradne razvojne pomoči. Njegova opredelitev in klasifikacija ODA ter metodologija za ugotavljanje finančnih in drugih tokov na tem področju je v svetu splošno sprejet metodološki okvir za vzpostavljanje in razvoj nacionalnih sistemov ODA (Mrak in drugi 2007, 51).

³ Seznam prikazuje države, ki so upravičene do uradne razvojne pomoči. Gre za »tradicionalne« DVR, ki se glede na bruto domači proizvod delijo na 5 podskupin. Seznam se oblikuje iz izključno statističnih razlogov in ne kot smernica za dodeljevanje pomoči. Določanje geografskih preferenc dodeljevanja pomoči je odločitev in odgovornost nacionalnih političnih akterjev (DAC Statistical Reporting Directives 2007, 6). Seznam je v prilogi.

⁴ Stopnja finančne pomoči je sintetični kazalnik, s katerim se izraža razlika med tržnimi pogoji in finančnimi pogoji (zapadlost, moratorij na plačilo glavnice in obrestna mera) koncesijskega posojila. Višina te stopnje je vedno med 0 in 100%. Daljša kot sta zapadlost posojila in moratorij na plačilo glavnice ter nižja kot je obrestna mera, višjo stopnjo finančne pomoči ima koncesijsko posojilo. Če je uradna razvojna pomoč dana v obliki darila, potem je stopnja finančne pomoči 100%. Druga skrajna možnost pa je posojilo po tržnih pogojih, kjer je stopnja finančne pomoči 0% (Mrak in drugi 2007, 51).

prvenstveno namenjene razvoju, ali ker element donacije znaša manj kakor 25% (OECD/DAC).

Instrumenti za izvajanje uradne razvojne pomoči

Glavna finančna instrumenta uradne razvojne pomoči po klasifikaciji OECD sta donacija in koncesijsko posojilo – to je posojilo, ki je dano po koncesijskih pogojih. Poleg čistih finančnih instrumentov pa se uradna razvojna pomoč daje tudi v obliki donacij v naravi in tehničnega sodelovanja (Mrak in drugi 2007, 52–53). Pri zadnjem gre za prenos znanja in tehnične pomoči v obliki podpore znanstvenega osebja, izobraževanja, usposabljanja in raziskav (OECD/DAC).

Ob tem je smotrno ločiti med samostojno tehnično pomočjo (free-standing technical assistance), katere glavni namen je krepiti znanje in usposobljenost držav prejemnic in kamor je mogoče uvrstiti različne oblike tehnične pomoči upravam držav prejemnic ter tudi vse oblike sodelovanja na področju izobraževanja in raziskav, ter tehnično pomočjo, povezano z investicijskimi projekti (investment related technical assistance), katere glavni namen je zagotavljati uspešno pripravo, izvedbo in delovanje posameznih investicijskih projektov oziroma programov (Mrak in drugi 2007, 52–53).

Tehnična pomoč pomembno podpira proces reform v DVR, saj ODA dokazano deluje le v razmerah dobrih politik (good policy environment), zato je v odsotnosti kvalificiranega domačega kadra, mednarodni finančni transfer smiselno dopolniti s to obliko pomoči (Mavko 2006, 6).

Potrebno je poudariti, da definicija ODA, poleg prej omenjenih donacij in posojil v vojaške namene in plačil posameznikom, ne zajema tudi razvojne pomoči, ki jo zagotavlja zasebni sektor (npr. nevladne organizacije, fundacije, posamezniki ...) (Mrak in drugi 2007, 52).

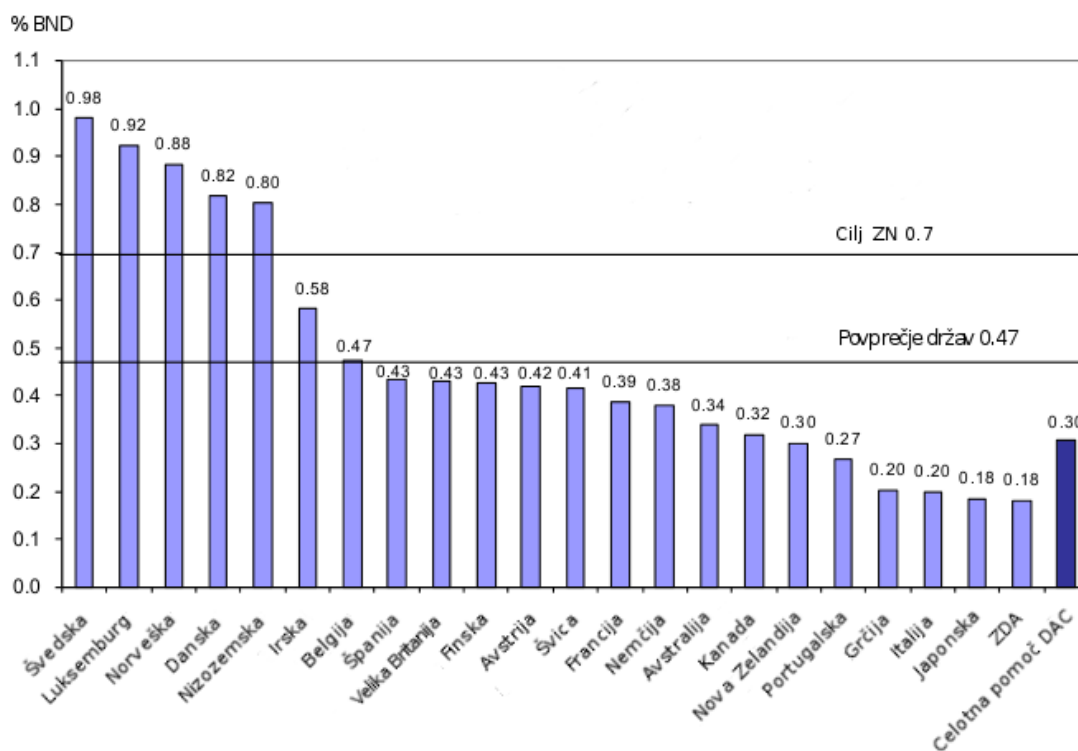
Članice DAC⁵ so največji donator uradne razvojne pomoči ODA. V letu 2007 je ODA znašala 103,65 milijarde ameriških dolarjev, v letu 2008 pa se je ODA

⁵ DAC ima 23 članic, in sicer so to: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Japonska, Luksemburg, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija,

povečala za 10,2% in je znašala 119,8 milijarde ameriških dolarjev, kar je najvišja vsota doslej. Predstavlja 0,30% BND držav članic (OECD 2009, 1).

Največji donatorji, glede na vsoto, so v letu 2007 in 2008 bile Združene države Amerike, Nemčija, Velika Britanija, Francija in Japonska. Pet držav pa je preseglo cilj Združenih narodov (ZN) 0,7% BND⁶: Danska, Luksemburg, Nizozemska, Norveška in Švedska (OECD 2009, 1).

Graf 2.1: Delež BND (%) držav članic DAC za ODA v letu 2008



Vir: OECD (2009).

DAC v okviru Smernic za poročanje o ODA (DAC Statistical Reporting Directives) iz leta 2007 ločuje ODA na dve kategoriji, in sicer na bilateralno in multilateralno pomoč. Razvojno pomoč posamezne države tako sestavljajo bilateralna pomoč in vplačila v multilateralne organizacije.

Švedska, Švica, Velika Britanija, ZDA in Evropska komisija (OECD/DAC), status opazovalca pa imajo Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund), Svetovna banka (World Bank) in Razvojni program ZN (United Nations Development Programme) (OECD 2008b, 9).

⁶ Mednarodna razvojna strategija, ki jo je Generalna skupščina ZN sprejela leta 1970, vsebuje zavezo, da bodo razvite države uradni razvojni pomoči namenile 0,7% BND. Za rok izpolnitve te zaveze so določili leto 1975 (Pleško 2009). Tudi EU je leta 2005 sprejela časovni načrt povečevanja razvojne pomoči na 0,7% BND do leta 2015. Podrobneje v poglavju 3.2.

Bilateralna pomoč

V kategorijo bilateralne pomoči se v skladu s Smernicami DAC za poročanje o ODA (2007, 6) uvrščajo tiste transakcije, ki jih država donatorica nudi neposredno DVR. Vključujejo tudi transakcije preko nacionalnih in mednarodnih nevladnih organizacij, ki so dejavne na področju razvojnega sodelovanja, in druge razvojne transakcije kot so subvencije obresti, spodbujanje osveščenosti o razvojnem sodelovanju, odpis dolga in kritje administrativnih stroškov.

Prednosti te pomoči so boljše prepoznavanje konkretnih potreb države, med državama se lahko vzpostavi tesnejši odnos, boljši je lahko tudi nadzor nad porabo sredstev (Pleško 2009, 7). Večina držav usmerja svojo pomoč v omejeno število prejemnic. Mnogokrat gre za države s skupno zgodovino, jezikom in/ali kulturo, kar pripomore k razumevanju in učinkovitejši identifikaciji potreb države prejemnice ter posledično k večji učinkovitosti pomoči. Prav tako imajo bilateralni donatorji več praktičnih izkušenj in strokovnih znanj pri izgradnji institucij in nudenju tehnične pomoči, večja prisotnost na terenu pa zagotavlja boljši pregled nad porabo sredstev (The Congress of the United States Congressional Budget Office 1997, 28–29). Države donatorice v celoti nadzorujejo in odločajo o obsegu danih sredstev, namenu in pogojih porabe (Mavko 2006, 8).

Prav to je ena izmed ključnih pomanjkljivosti bilateralne pomoči, saj zaradi tega prihaja do zlorab in mnogokrat se zgodi, da so sredstva porabljena za interese države donatorice. Če ena država neposredno daje sredstva drugi državi, lahko to izkorišča kot sredstvo za doseg svojih političnih, gospodarskih in vojaških ciljev (Pleško 2009, 7). Bilateralna pomoč je najbolj dovzetna za manipuliranje, nastanejo lahko odnosi odvisnosti. Večina bilateralne pomoči je namenjena državam, od katerih darovalec pričakuje javno korist za svojo zunanjo ali nacionalno varnostno politiko (Russett in Starr 1996, 273). Pojavlja se tudi problem vztrajanja države darovalke pri »vezavi« pomoči (pogojevanje pomoči z rabo storitev ali virov izključno iz države darovalke (Pleško 2009, 7) oziroma trgovanju z dobrinami države darovalke, ki jih prejemnica ne želi ali ne potrebuje (Russett in Starr 1996, 273)).

Največji bilateralni donatorji glede na vsoto so Nemčija, Francija, Japonska, ZDA in Velika Britanija. Poleg posameznih držav bilateralno pomoč nudijo še mednarodne nevladne organizacije (Mednarodna HIV/AIDS zveza – International HIV/AIDS Alliance, Mednarodni sklad za razminiranje in pomoč žrtvam min – International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance), javno–zasebna partnerstva (Global Water Partnership), omrežja (Global Knowledge Partnership)) (Smernice DAC 2007, 58–59).

Multilateralna pomoč

Multilateralna pomoč je v Smernicah DAC za poročanje o ODA (2007, 6) opredeljena kot prispevek države donatorice instituciji, ki: (i) se v celoti ali delno ukvarja z razvojnimi vprašanji, (ii) je mednarodna agencija, institucija ali organizacija, katere članice so nacionalne vlade (ali sklad, ki ga upravlja takšna agencija) in (iii) združi prispevke na način, da ti izgubijo svojo nacionalno identiteto in postanejo integriran del lastnih sredstev organizacije. Institucija tako sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi (Mrak in drugi 2007, 52). V primeru, da ima država donatorica kakršenkoli vpliv na dodeljevanje sredstev, ki jih je prispevala neki mednarodni organizaciji (npr. določevanje držav prejemnic, namena, pogojev, vsote pomoči ...), potem se ta prispevek obravnava kot bilateralna pomoč (Smernice DAC 2007, 6).

V nekoliko operativnejšem smislu je multilateralno pomoč smiselno razdeliti na dve podskupini. Prvo podskupino, imenovano institucionalna multilateralna pomoč, sestavljajo vplačila v kapital in redne operacije mednarodnih organizacij (v celoti ali odstotku, določenim z metodologijo OECD). V to podskupino se uvrščajo tudi vplačila v kapital mednarodnih finančnih institucij ter različne članarine. Drugo podskupino multilateralne uradne razvojne pomoči, imenovano programska multilateralna pomoč, sestavljajo vsi preostali transferji mednarodnim organizacijam, ki izpolnjujejo navedena tri merila za mednarodno uradno razvojno pomoč. Gre dejansko za transferje, s katerimi država običajno podpira programe in/ali specializirane sklade posamezne mednarodne institucije (Mrak in drugi 2007, 52–53).

Multilateralna pomoč velja za način pomoči, ki ne vodi v udejanjanje ciljev držav darovalk in podrejanje njenim interesom (Pleško 2009, 7). Da je ta pomoč manj nagnjena k manipulaciji, menita tudi Russett in Starr (1996, 274). Prav tako ta pomoč ne »veže« prejemnic, namenjena je najrevnejšim državam (The Congress of the United States Congressional Budget Office 1997, 36). Med največjimi prednostmi multilateralne pomoči je dejstvo, da imajo organizacije, preko katerih se razvojna pomoč izvaja, izkušnje, znanje in pogosto tudi razvejano podporno mrežo, kar zagotavlja največjo stroškovno in delovno učinkovitost pomoči. Poleg tega imajo visoko legitimnost in lahko delujejo kot oblikovalke javnega mnenja ter zagovornice razvojnih politik v dialogu z državami (Pleško 2009, 7). Multilateralna pomoč je dolgoročnejša od bilateralne (The Congress of the United States Congressional Budget Office 1997, 36).

Glavna pomanjkljivost multilateralne pomoči je v odnosu med državo donatorico in prejemnico, saj se pomoč podeljuje vladam držav prejemnic. Na tak način se krepijo nacionalne vlade, medtem ko se bilateralna pomoč bolj posveča civilni družbi in kritični javnosti. Prav tako multilateralnim organizacijam primanjkuje znanja in izkušenj pri izgradnji institucij (npr. neodvisnega sodstva) (The Congress of the United States Congressional Budget Office 1997, 36–37).

Multilateralno pomoč nudijo mednarodne organizacije kot so: agencije in skladi Organizacije ZN (Konferenca ZN o trgovini in razvoju – United Nations Conference on Trade and Development, Sklad ZN za otroke – United Nations Children's Fund, svetovna zdravstvena organizacija – World Health Organisation), institucije Evropske komisije (Urad Evropske komisije za humanitarno pomoč – European Commission Humanitarian Aid Office, Evropski razvojni sklad – European Development Fund, Evropska investicijska banka – European Investment Bank), Mednarodni denarni sklad, skupina Svetovne banke (Mednarodna banka za obnovo in razvoj – International Bank for Reconstruction and Development, Mednarodno združenje za razvoj – International Development Association idr.), Svetovna trgovinska organizacija, regionalne razvojne banke (Afriška razvojna banka – African development bank, Medameriška razvojna banka – Interamerican development bank) in druge institucije (npr. OECD) (Smernice DAC za poročanje o ODA 2007, 54–58).

2.2 Namen uradne razvojne pomoči

Razvojna pomoč je namenjena dolgoročnim razvojnim programom v državah v razvoju, ki izboljšujejo življenjske pogoje njihovih prebivalcev. Gre za pomoč, ki tem državam omogoča doseganje večje samostojnosti in neodvisnosti ter razvoj (Pleško 2009, 4). Ključni motiv za podeljevanje pomoči naj bi bila moralna dolžnost tistih, ki imajo, da delijo s tistimi, ki nimajo, in jim zagotovijo osnovne potrebe in pravico do življenja (Burnell 1997, 46–48).

Izhajajoč iz klasifikacije OECD je uradno razvojno pomoč po namenu mogoče razdeliti v dve veliki skupini (Mrak in drugi 2007, 51).

V prvo skupino se uvrščata humanitarna in pokonflikna pomoč. Gre za pomoč, ki se daje ob naravnih in drugih nesrečah ali oboroženih spopadih oziroma v nujnih primerih takih razsežnosti, ki jih prizadeto območje oziroma država ne more sama obvladovati (Mrak in drugi 2007, 53). Rešuje življenja, zmanjšuje trpljenje ljudi in ščiti človekovo dostojanstvo. Tri osrednje skupine humanitarne pomoči so:

- nujni odzivi na izredne razmere,
- rekonstrukcija in rehabilitacija,
- preprečevanje katastrof in pripravljenost nanje (Pleško 2009, 4).

S pokonfliktno pomočjo se financirajo dejavnosti, ki omogočajo učinkovit prehod k razvojni pomoči, ki je po svoji naravi dolgoročnejša (Mrak in drugi 2007, 53).

V drugi skupini uradne razvojne pomoči je razvojna pomoč v ožjem pomenu besede. Gre za pomoč iz uradnih virov financiranja in je namenjena krepitvi razvojne zmogljivosti države prejemnice pomoči. Po klasifikaciji OECD je to pomoč smotrno deliti na pomoč za naslednje namene:

- sektorska pomoč – je pomoč, ki je usmerjena v državo prejemnico v obliki projektne pomoči oziroma pomoči za posamezen projekt,
- multisektorska, programska in horizontalna (proračunska) pomoč – vključuje pomoč, ki se ne nanaša na posamezne projekte, temveč se uporablja za splošne razvojne namene v državi prejemnici,
- odpisi dolgov,

- podpora nevladnim organizacijam,
- administrativni stroški in nerazporejeno – gre za stroške, ki jih imajo države donatorice z organiziranjem uradne razvojne pomoči in financiranjem svoje infrastrukture (Mrak in drugi 2007, 53).

Dolžnosti, ki jih imajo države ena do druge, so samo tiste, ki so sankcionirane s pozitivnim mednarodnim pravom. A te zaveze ne vključujejo moralnih dolžnosti razvitih držav do podeljevanja pomoči (Burnell 1997, 63). Čeprav naj bi razvojna pomoč izhajala iz čisto moralnih načel, bi, kot pravi Burnell (1997, 3), bilo pomoči v primeru, da bi se pomoč podeljevala iz izključno nesebičnih razlogov, izjemno malo. Kot je bilo omenjeno že v prejšnjem poglavju, igra v mednarodnem razvojnem sodelovanju veliko vlogo lasten interes države donatorice. Benko (1997, 267–268) pomoč opisuje kot sredstvo za razvijanje odnosov z drugimi državami, vsekakor pa tudi kot sredstvo vplivanja predvsem na ekonomskem, ideološkem in kulturnem področju.

Todaro (1997, 550) ugotavlja, da se razvojna pomoč podeljuje zaradi političnega, strateškega ali gospodarskega interesa držav donatoric. Nekaj pomoči motivira moralna in humanitarna želja pomagati manj razvitim, čeprav ni zgodovinskih dokazov, da bi katera donatorica popolnoma nesebično nudila pomoč, ne da bi pričakovala kakršnokoli korist.

Revščina, gospodarska nerazvitost, nenadzorovani migracijski tokovi, organiziran kriminal, mednarodni terorizem, širjenje nalezljivih bolezni in klimatske spremembe predstavljajo grožnjo tudi za razvite države. Razvojna pomoč je bistvenega pomena za premagovanje teh groženj, saj se s spodbujanjem razvoja odpravlja njihove vzroke (Burnell 1997, 71–74). Po Burnellovem (1997, 73) mnenju razvojna pomoč tako najprej s koncesijskimi transferji pripomore k ekonomski razvitosti, družbeni stabilnosti, politični stabilnosti in nenazadnje prispeva k mednarodni varnosti in miru. Kot pravi Mitja Mavko, vodja Sektorja za mednarodne finančne odnose na Ministrstvu za finance, se razvojna pomoč dodeljuje tudi z namenom vzpodbujanja lastnega gospodarstva, saj služi razvoju novih trgov, ki ugodno vplivajo na izvoz držav donatoric in na stroške proizvodnje na račun cenejše delovne sile.

2.3 Novi principi v razvojnem sodelovanju

Razvoj se ne razume več samo v smislu ekonomskega napredka, ampak tudi v smislu zagotavljanja dobrobiti državljanom (Donnelly 2005, 194–195). Zato se v kontekstu razvojnega sodelovanja vse bolj poudarja zavzemanje za spoštovanje človekovih pravic, demokratičnost in vladavino prava. V procesih razvojnega sodelovanja se poleg ekonomskih kazalnikov, upošteva tudi druge faktorje kot so stopnja revščine, stopnja brezposelnosti, možnost zdravstvene oskrbe, dostop do izobrazbe, enakost spolov, varstvo okolja itd. (Uvin 2004). Po Senovem (1999, 297) mnenju je poleg direktne finančne pomoči DVR, bistven tudi razvoj različnih družbenih institucij v teh državah, ki uresničujejo in vzpodbujajo osebno svobodo ljudi (npr. politične stranke, nevladne organizacije, sodstvo, mediji in skupnost na sploh).

Novi pristopi k razvojnemu sodelovanju izpostavljajo partnerski pristop in fleksibilne programe pomoči, kar pomeni, da so prilagojeni razvojnim potrebam držav prejemnic na podlagi razvojnih prioritet, ki jih DVR same določijo (Burnell 1997, 12–16; Rogerson 2004, 10–14). Vse več pomoči se podeljuje z namenom vzpodbujanja dobrega upravljanja (good governance), ki je sinonim za kakovostno razvojno upravljanje in izgradnjo zadostnih administrativnih zmožnosti za implementacijo reform politik (Burnell 1997, 96). Matej Kramberger iz Sektorja za mednarodno razvojno in humanitarno pomoč na Ministrstvu za zunanje zadeve poudarja, da je pred domačo javnostjo težko upravičiti izdatke za ODA, predvsem v primeru DVR s slabim, vprašljivim in netransparentnim upravljanjem in pogostimi primeri korupcije. Ravno to naj bi bil razlog za povečanje zahtev po dobrem upravljanju in spoštovanju človekovih pravic, saj bi se tako pomoč dodeljevala brez bojazni pred zlorabo. Predvsem brez bojazni domače javnosti.

Od zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja poznamo t. i. pogojevanje (conditionality) (Burnell 1997, 21). Pogojena pomoč vzpodbuja določeno delovanje držav prejemnic oziroma ga sankcionira. To pomeni, da bo DVR pomoč dodeljena v primeru določenih gospodarskih in političnih reform, fiskalne stabilnosti in makroekonomske liberalizacije, dobrega upravljanja,

demokratizacije ter spoštovanja človekovih pravic. Če pa te zahteve niso izpolnjene, se pomoč ne dodeli. Pomoč se načeloma usmerja v DVR, ki že imajo take politike in institucije, ki stremijo k tem ciljem, hkrati pa naj bi bila pomoč zasnovana tako, da bi spodbujala vlade k njihovem uresničevanju (Burnell 1997, 21, 33; Rogerson 2004, 10–14). V preteklosti bolj prisotno negativno pogojevanje, ki je vsiljevalo določeno ravnanje v zameno za pomoč, je danes večinoma nadomestilo t. i. pozitivno pogojevanje, ki spodbuja določeno ravnanje in DVR dopušča ključno mesto v procesu razvojnega sodelovanja.

Ključni dokument na tem področju je leta 2005 sprejeta Pariška deklaracija⁷, ki se nanaša na povečanje učinkovitosti pomoči, na njeno harmonizacijo in na sodelovanje med DVR in donatoricami. Pariška deklaracija vzpodbuja partnerski pristop za večjo učinkovitost in transparentnost razvojnega sodelovanja.

Zaradi majhnega napredka pri izvajanju ciljev Pariške deklaracije, je bila leta 2008 v Akri sprejeta Agenda za ukrepanje⁸, ki izpostavlja področja v katera je potrebno vložiti dodaten trud za doseg te ciljev. Prioritetna področja so: lokalno lastništvo (local ownership), transparentno pogojevanje, delitev dela med donatorji, »odvezava« (untying) pomoči in predvidljivost pomoči (Concord 2009, 6; Evropska Komisija 2009, 5). Agenda vključuje do zdaj najširši krog partneric, donatorjev in prejemnikov ter odraža tudi stališča in prizadevanja Evropske unije na področju razvojnega sodelovanja (Evropska Komisija 2009, 5), ki ga opisujem v nadaljevanju.

⁷ Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči (Paris Declaration on Aid Effectiveness), podpisana v Parizu 2. marca 2005.

⁸ Agenda za ukrepanje iz Akre (The Accra Agenda for Action), sprejeta 4. septembra 2008 v Akri.

3 EU IN RAZVOJNO SODELOVANJE

Razvoj je v osrčju zunanjepolitične dejavnosti EU, skupaj z zunanjo, varnostno in trgovinsko politiko. Poglavitni in osnovni cilj razvojne politike EU je izkoreninjenje revščine v okviru trajnostnega razvoja, vključno z doseganjem razvojnih ciljev tisočletja (millenium development goals – MDG)⁹ (European Commission). EU državam v razvoju pomaga v boju proti revščini, prizadeva si za razvoj demokracije, človekove pravice, vladavino prava in urejanje zakonodaje ter njihov gospodarski in socialni napredek (Mrak in drugi 2007, 51; Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo 2008, 5).

EU zagotavlja približno 60% sredstev, ki jih mednarodna skupnost namenja državam v razvoju. Razvojno pomoč EU delimo na pomoč držav članic, ki predstavlja približno 80% te razvojne pomoči, in na pomoč Evropske komisije, ki znaša 20% (European Commission)¹⁰.

Leta 2001 ustanovljen Urad EuropeAid (EuropeAid Cooperation Office) je eden od glavnih organov zagotavljanja in upravljanja pomoči Evropske komisije. EuropeAid uporablja široko paleto orodij za zagotavljanje pomoči državam partnericam. Njegova zbirka orodij zajema šest finančnih instrumentov, in sicer:

- Evropski sosedski in partnerski instrument (European Neighbourhood and Partnership Instrument),
- Evropski razvojni sklad (European development fund – EDF),
- Instrument za razvojno sodelovanje (Development Co–operation Instrument),

⁹ Na Milenijskem vrhu ZN v New Yorku 18. septembra 2000 je bilo z deklaracijo, ki jo je podpisalo 189 držav, sprejetih naslednjih 8 ciljev:

- doseči univerzalno osnovno izobrazbo;
- 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);
- podpirati enakost med spoloma in izboljšati položaj žensk;
- zmanjšati umrljivost otrok;
- izboljšati zdravstvene storitve za matere;
- boriti se proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim;
- zagotoviti okoljsko trajnost (načela trajnostnega razvoja je potrebno vključiti v politike držav in do leta 2015 prepoloviti delež ljudi brez dostopa do pitne vode)
- razviti globalno partnerstvo za razvoj (United Nations).

¹⁰ V nadaljevanju diplomskega dela se osredotočam predvsem na razvojno pomoč v domeni Komisije in ne na pomoč posameznih članic EU.

- Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (European instrument for democracy and human rights – EIDHR),
- Instrument za stabilnost (Instrument for Stability),
- Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti (Nuclear Safety Co-operation Instrument) (EuropeAid).

3.1 Oblika in količina razvojne pomoči

Medtem ko je ODA EU (držav članic in Evropske komisije)¹¹ v obdobju od leta 2000 do 2005 naraščala, se je v letu 2006 ustavila na ravni leta 2005 (47,7 milijard EUR oziroma 0,41% BND) in se v letu 2007 zaradi manjšega odpisa dolgov, ki prav tako šteje kot ODA, zmanjšala na 45,7 milijard EUR oziroma 0,37% BND. Pozitiven trend naraščanja ODA EU se je ponovno vzpostavil v letu 2008. V tem letu je EU za ODA namenila skupno 49 milijard EUR, kar znaša 0,40% BND (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2009, 4).

Obseg pomoči, ki jo upravlja Komisija, vključno z njenimi delegacijami, je v letu 2008 znašala 9,33 milijarde EUR. Komisija uporablja različne finančne instrumente za dodeljevanje pomoči: EDF za afriške, karibske in pacifiške države (African, Caribbean and Pacific group of states – ACP države), instrument za razvojno sodelovanje za Azijo in Latinsko Ameriko ter evropski instrument sosedstva in partnerstva za Vzhodno Evropo in države južnega Sredozemlja (Evropska komisija 2009, 4).

Razvojna pomoč, dodeljena preko Evropske komisije, je v večini dana v obliki nepovratnih sredstev (donacij). Tako bo tudi v prihodnje, saj je ta oblika najprimernejša za najrevnejše države (ECD 118. čl.).

¹¹ Vseh oblik uradne razvojne pomoči EU ne moremo opredeliti po definiciji OECD, saj EU ne ločuje med kategorijama uradne razvojne pomoči in uradne pomoči. V svoje statistike o ODA namreč vključuje tudi pomoč državam v tranziciji (European Commission 2009, 190).

3.2 Pravni temelji razvojne politike EU in ostali temeljni dokumenti

Evropska razvojna politika je pravno podlago dobila v Pogodbi o Evropski uniji oziroma Maastrichtski pogodbi¹², ki je stopila v veljavo leta 1993. Člen 130u (177. člen Amsterdamske pogodbe¹³) določa naslednje cilje razvojne politike in pomoči Unije: (i) pospeševanje trajnostnega gospodarskega in družbenega razvoja DVR, (ii) spodbujanje nemotenega in postopnega vključevanja DVR v svetovno gospodarstvo, (iii) boj proti revščini, (iv) razvijanje in utrjevanje demokracije in vladavine prava ter spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako določa tudi, da morajo Unija in njene članice spoštovati in upoštevati obveze in cilje, ki so jih sprejele v okviru ZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij (Nowak 2003, 244).

Pogodba iz Nice¹⁴, iz leta 2003, ohranja določila prejšnjih pogodb in dodaja nov 181a člen, ki pravi, da mora skupnost po svojih zmožnostih izvajati ukrepe gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami. Politike Unije na teh področjih naj bi prispevale h konsolidaciji demokracije in vladavine prava ter spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Tudi Lizbonska pogodba¹⁵, iz leta 2007, ohranja določila prejšnjih pogodb, hkrati pa je s členom 188d, ki kot glavni cilj politike Unije opredeljuje zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine, boj proti revščini dobil jasno pravno podlago.

Poleg pravno zavezujočih dokumentov imajo velik vpliv na oblikovanje razvojne politike EU tudi moralno in politično zavezujoči dokumenti. Najpomembnejši

¹² Pogodba o Evropski uniji (Treaty on the European Union), podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993.

¹³ Amsterdamska pogodba (Treaty of Amsterdam), ki vključuje Konsolidirano pogodbo o Evropski uniji (Consolidated version of the Treaty on European Union), podpisana v Amsterdamu 2. oktobra 1997, v veljavi od 1. maja 1999.

¹⁴ Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts), podpisana v Nici 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003

¹⁵ Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the the European Community), podpisana v Lizboni 13. decembra 2007.

med njimi je Evropsko soglasje o razvoju (European Consensus on Development – ECD) iz leta 2005, ki določa skupno vizijo razvojnega sodelovanja (European Commission). Gre za skupno izjavo Sveta, Evropskega Parlamenta in Evropske Komisije o razvojni politiki EU.

ECD določa skupne cilje evropskega razvojnega sodelovanja v okviru MDG, kot osrednji cilj pa navaja izkoreninjenje revščine in doseganje trajnostnega razvoja (ECD 2005, 11).

V prvem delu kot skupne vrednote v sodelovanju in dialogu s tretjimi državami opredeljuje: spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, mir, demokracijo in dobro upravljanje, enakost med spoloma, vladavino prava, solidarnost in pravičnost (ECD 13. čl.). Kot skupna načela pa: lastništvo in partnerstvo (DVR so same odgovorne za mobilizacijo virov, oblikovanje in izvajanje lastnih razvojnih strategij in programov), poglobljeni politični dialog, udeležbo civilne družbe, enakost med spoloma, odzivanje na probleme v krhkih (fragile) državah (ECD 14.–22. čl.).

V drugem delu opredeljuje vlogo skupnosti in nov pristop k razvojnemu sodelovanju, ki temelji na potrebah partnerskih držav (EDC 2005).

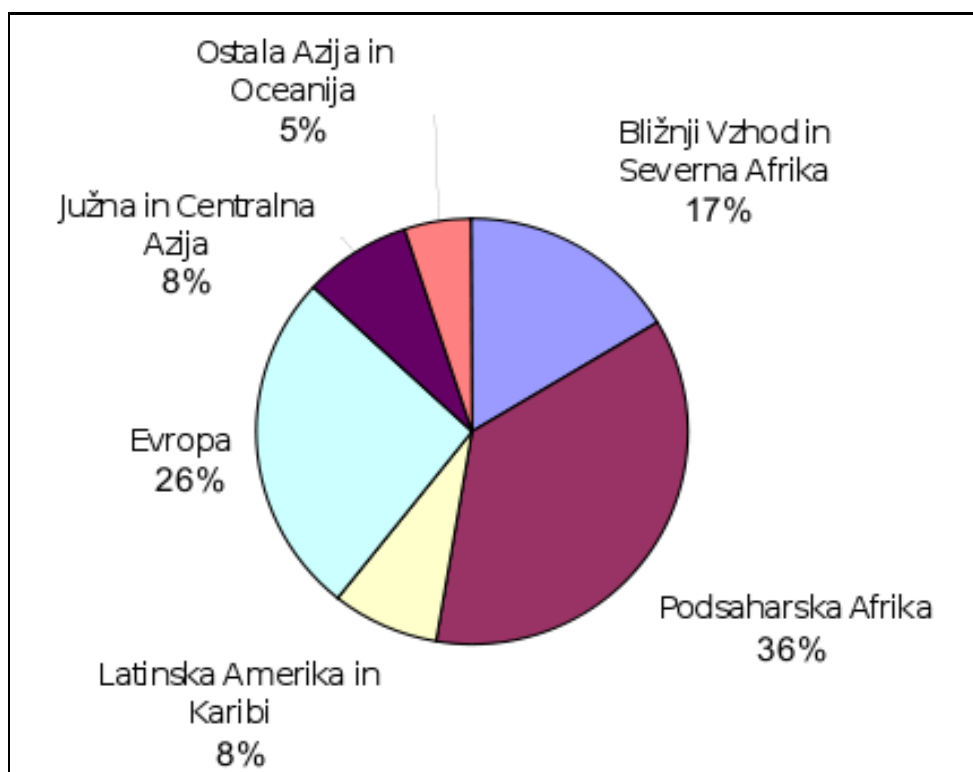
Z Evropskim soglasjem o razvoju se je EU zavezala do leta 2010 v povprečju nameniti 0,56% BND in do leta 2015 0,7% BND za razvojno pomoč. Države članice, ki tega še niso dosegle, si bodo prizadevale do leta 2010 nameniti vsaj 0,51% BND za razvojno pomoč; države članice, ki so pristopile k EU po letu 2002, pa si bodo prizadevale do leta 2010 za razvojno pomoč nameniti vsaj 0,17% BND. Do leta 2015 naj bi države članice za razvojno pomoč namenile 0,7% BND; države članice, ki so pristopile k EU po letu 2002, si bodo prizadevale do leta 2015 nameniti vsaj 0,33% BND za ODA (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2009, 4).

Pravno nezavezujoče, a bistvenega pomena, so tudi Monterreysko soglasje iz leta 2002, ki določa smernice za financiranje razvoja, in v poglavju 2.3 omenjeni Pariška deklaracija iz leta 2005 in Agenda za ukrepanje iz Akre iz leta 2008. Gre za dokumente, sprejete na mednarodnih konferencah, namenjenim vsem državam, torej tudi EU.

3.3 Prioritetna področja

Geografsko prioriteto področje sodelovanja predstavljajo države ACP, pri čemer izstopajo predvsem države Podsaharske Afrike, ki prejemajo skoraj polovico celotne pomoči (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2009, 4). Znatno manjši delež Komisija (pa tudi države članice) namenja ostalim regijam – Severni Afriki in Bližnjemu vzhodu, Južni in Centralni Aziji, Latinski Ameriki in Karibom ter državam Zahodnega Balkana.

Graf 3.1: Regionalna porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008

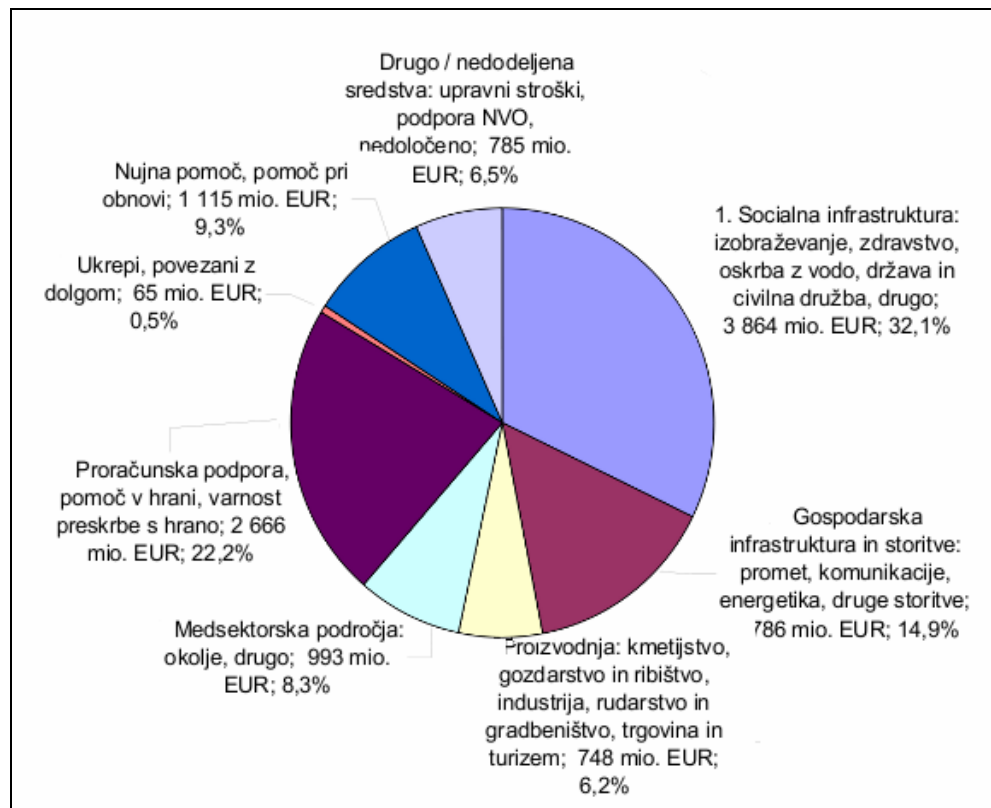


Vir: Donor atlas (2008).

Vsebinsko oziroma sektorsko prioriteto področje, v katerega EU usmerja največji delež pomoči, predstavlja izgradnja socialne infrastrukture (izobraževanje, zdravstvo, oskrba z vodo, država in civilna družba) in proračunska podpora, pomoč v hrani, varnost preskrbe s hrano. Sledi

vlaganje v gospodarsko infrastrukturo in storitve (promet, komunikacije, energetika) (Evropska komisija 2009, 10).

Graf 3.2: Sektorska porazdelitev ODA Evropske komisije v letu 2008



Vir: Evropska komisija (2009, 10).

3.4 Viri financiranja

Evropska komisija zagotavlja sredstva za ODA iz:

- (i) celotnega proračuna EU
- (ii) preko EDF
- (iii) preko Evropske investicijske banke (European investment bank – EIB)

(i) Splošni proračun EU predstavlja ključni finančni instrument evropske razvojne politike. Sredstva za razvojno pomoč so v proračunu zbrana pod postavko »zunanje dejavnosti«. Medtem ko EU s sredstvi iz EDF podpira razvoj

ACP držav, je proračunska pomoč namenjena državam v vseh preostalih regijah. O predlogu proračuna, ki ga pripravi Komisija, odločata Svet in Evropski parlament (European Commission).

(ii) EDF je ključen instrument evropske razvojne politike do ACP držav. Gre za petletne finančne protokole, priložene posameznim konvencijam oziroma sporazumom sklenjenim s skupino držav ACP (Simma in drugi 1999, 587). Sredstva EDF so namenjena izključno financiranju razvoja teh držav in ozemelj (European Commission). Predvsem se financira projekte, ki prispevajo k ekonomskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju držav (Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo 2008, 6).

EDF se ne financira iz proračuna EU, temveč iz ad hoc prispevkov njenih držav članic. Višino sredstev za posamezni EDF vsakih pet let določijo predstavniki držav, ki se zberejo na medvladni ravni v Odboru EDF. Količina pomoči, ki jo mora prispevati posamezna država, je določena po posebnem ključu, med drugim je odvisna od njenega BDP, upoštevajo pa se tudi zgodovinske vezi z ACP državami (European Commission).

EDF deluje na podlagi lastnih finančnih pravil (drugačnih od tistih, ki veljajo za proračun Unije): 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 (European Commission).

EDF je sestavljen iz več instrumentov:

- donacij, ki jih upravlja Komisija,
- tveganega kapitala in posojil za zasebni sektor, ki ga upravlja Evropska investicijska banka v okviru Sklada za spodbujanje naložb (Investment facility)
- mehanizem FLEX, katerega cilj je odpravljanje neugodnih učinkov nestabilnosti prihodkov od izvoza (EuropeAid).

Danes je v veljavi deseti (od leta 2008 do 2013) EDF, ki spada k Sporazumu iz Cotonouja¹⁶ iz leta 2000, revidiranega v Luksemburgu v letu 2005. Proračun 10. EDF je 22 682 milijonov EUR, od česar je kar 97% oziroma 21 966 milijonov

¹⁶ Sporazum iz Cotonouja (The Cotonou Agreement), podpisan 23. junija 2000.

EUR namenjeno za države ACP (EuropeAid). Novost 10. EDF je motivacijski delež oziroma sredstva za spodbudo (incentive tranche) dobrega upravljanja v višini 2,7 milijarde EUR. Podlaga za dodelitev sredstev za spodbudo, ki lahko povečajo državi dodeljeni znesek še za 30%, je v pripravljenosti partnerske države na reforme in njihova kakovost (EC development cooperation for ACP countries).

(iii) EIB upravlja z delom razvojnih sredstev EU, predvsem v obliki posojil. Sredstva črpa iz EDF in iz proračuna EU, zagotavlja pa jih tudi sama iz lastnih virov (Evropska investicijska banka 2009).

Opredelitvi in opisu razvojne pomoči sledi še opredelitev človekovih pravic. Oba pojma sta ključna za razumevanje diplomskega dela in iskanje odgovorov na raziskovalna vprašanja.

4 ČLOVEKOVE PRAVICE

Človekove pravice in svoboščine pomenijo danes vsebino resnično demokratične družbe (Zajc 2005, 5). Človekove pravice so pravice vseh ljudi. Izvirajo iz temeljnih človeških potreb (Donnelly 2005, 13), osredotočene pa so na dostojno življenje človeških bitij (Nowak 2003, 1). V najširšem smislu lahko pravice opredelimo kot možnost obstoja in razvoja posameznika v določeni skupnosti oziroma možnost uresničevanja njegovih osnovnih potreb na temelju najširše pojmovne enakosti. Pravica pomeni torej upravičenost do nečesa in hkrati do varstva. Nek skupek objektivnih človekovih potreb je tista osnova, na kateri se oblikuje pojmovanje pravic kot stopnja in način njihovega uveljavljanja (Zajc 2005, 16).

Do človekovih pravic smo upravičeni že samo zato, ker smo ljudje. So torej univerzalne in neodtujljive (Donnelly 2005, 7–10). Prav tako so nedeljive in neodvisne; zagotovljene morajo biti v celoti, hkrati pa so omejene s pravicami drugih. Morajo biti zagotovljene vsem po načelu nediskriminacije, to je ne glede na raso, spol, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo mnenje, nacionalni ali socialni izvor, lastnino, rojstvo ali drugačne značilnosti (Zajc 1998, 13) in nihče nam jih ne sme odvzeti.

Njihova prvotna funkcija je varovanje posameznikov in družbenih skupin v njihovih ustaljenih načinih življenja pred posegi drugih posameznikov in družbenih skupin, civilnih organizacij in same države (Zajc 2005, 28). Človekove pravice morajo biti ustrezno zavarovane s pravom, država pa ima vlogo njihovega varuha (Zajc 2005, 9, 15).

Vsaka človekova pravica vključuje dolžnost do spoštovanja, varovanja in zagotavljanja pravice. Država ne sme sprejeti nobenih ukrepov, s katerimi bi ljudem omejevala ali odvzela pravice. Država mora ščititi pravice ljudi in zagotoviti, da vsakdo na njenem ozemlju uživa pravice v celoti oziroma mora sprejeti dodatne ukrepe za zaščito potreb tistih, ki tega niso sposobni sami (Uvin 2004, 40). S tem se strinja tudi Shue (v Uvin 2004, 40), ki trdi, da so dolžnosti, ki jih prinašajo pravice naslednje: dolžnost ne odvzeti ali kršiti pravice,

ščititi pred prikrajšanjem ali odvzemom pravice in dolžnost pomagati tistim, ki so jim bile odvzete pravice.

Ključni dokument na področju človekovih pravic je Splošna deklaracija človekovih pravic, ki jo je 10. decembra 1948 sprejela Generalna skupščina ZN. Razglasila jo je za skupen ideal vseh ljudstev in vseh narodov z namenom, da bi vsi organi družbe in vsi posamezniki, vedno v skladu z Deklaracijo, pri pouku in vzgoji razvijali spoštovanje teh pravic in svoboščin ter s postopnimi državnimi in mednarodnimi ukrepi zagotovili in zavarovali njihovo splošno in resnično priznanje in spoštovanje, tako med narodi držav članic samih, kakor tudi med ljudstvi ozemelj pod njihovo oblastjo (Splošna deklaracija človekovih pravic 1948). Poleg klasičnih državljanskih in političnih pravic, kot so pravica do življenja in svobode, demokracije, svobode izražanja, svoboda gibanja in enakost pred zakonom, Deklaracija vsebuje tudi novejši gospodarske, socialne in kulturne pravice, vključno s pravico do zdravstvenega in socialnega varstva, pravico do hrane, pravico do dela in pravico do izobraževanja.

Čeprav Splošna deklaracija ni bila obvezen mednarodni akt, so številne države njene določbe prenesle v svoje ustave (Zajc 2005). Deklaracija je eden najbolj znanih in najpogosteje citiranih dokumentov o človekovih pravicah.

Splošna deklaracija človekovih pravic je vplivala na sprejem vrste dokumentov, med njimi tudi na sprejem Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo je sprejel Evropski svet 4. novembra 1950. Evropska konvencija skupaj s številnimi protokoli predstavlja temeljni dokument za priznavanje in učinkovito zagotovitev človekove svobode in evropske demokracije (Zajc 2005, 140). Poudarja klasične človekove pravice, med drugim pravico do življenja, svobode in varnosti, zagotavlja pravice posameznika v kazenskih postopkih, kot je pravica do poštenega sojenja in predhodna opredelitev kazenskega dejanja, posebej našteva politične pravice, in sicer pravico do mišljenja, vesti in vere, svobodo govora, združevanja ... Določa tudi pogoje, ko je pravice mogoče začasno omejiti ter prepoveduje zlorabo pravic (Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin 1950). Konvencija je bila prvi mednarodni instrument o človekovih pravicah, ki si je prizadeval zaščititi široko paleto civilnih in političnih pravic, predvsem z vzpostavitvijo sistema za nadzor uresničevanja pravic (Gomien

2009, 16). Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu ima možnost denarno kaznovati in moralno stigmatizirati države, ki te pravice kršijo (Župančič v Zajc 2005, 141).

4.1 Pravica do razvoja

Ideja o pravici do razvoja se je pojavila v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja skladno s prizadevanjem tretjega sveta za pravičnejšo mednarodno prerazdelitev virov (Uvin 2004, 40). Generalna skupščina ZN je leta 1986 sprejela Deklaracijo o pravici do razvoja¹⁷. Gre za resolucijo in ne pogodbo, zato ni zavezujoča, a kljub temu se je deset članic OECD glasovanja vzdržalo, ZDA pa so glasovale proti (Uvin 2004, 41).

Člen 1.1 pravi, da je pravica do razvoja neodtujljiva človekova pravica na podlagi katere so vsi ljudje upravičeni do sodelovanja, prispevanja in uživanja gospodarskega, socialnega, kulturnega in političnega razvoja, kjer se lahko uresničujejo vse človekove pravice in temeljne svoboščine. Po členu 2.2 so vsi ljudje odgovorni za razvoj, tako individualno kot kolektivno. Države imajo dolžnost in pravico za oblikovanje primernih razvojnih politik in ustvarjanje ugodnih nacionalnih in mednarodnih pogojev za uresničevanje te pravice (Deklaracija o pravici do razvoja, 2.3. čl., 3.1. čl.). Prav tako so z namenom zagotavljanja razvoja in spoštovanja človekovih pravic po členu 3.3. in 6.1 dolžne med seboj sodelovati. Člen 6.3 pa od držav zahteva, da odpravijo ovire za razvoj, ki izhajajo iz neupoštevanja državljanskih in političnih pravic, kot tudi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

Deklaracija poudarja pomembnost vključevanja vseh človekovih pravic v razvojno sodelovanje in tako pravica do razvoja združuje ekonomske, socialne in kulturne pravice z državljanskimi in političnimi. Na osrednje mesto razvojnih prizadevanj postavlja posameznika in predstavlja pravno, politično, družbeno in

¹⁷ Deklaracija o pravici do razvoja (Declaration on the Right to Development), sprejeta s strani Generalne skupščine ZN v resoluciji 4/128, 4. decembra 1986.

moralno podlago za razvojno sodelovanje med razvitim in nerazvitim svetom (Forsythe 1989, 124).

Tako je tretji svet dobil – sicer popolnoma nezavezujočo – pravico do razvoja, Prvi svet pa je še vedno dajal prednost državljanskim in političnim pravicam. A kot piše Uvin (2004, 42–43), enkrat na papir zapisane človekove pravice ne izginejo več.

Leta 1993 je z Dunajsko deklaracijo in delovnim načrtom na drugi svetovni konferenci ZN o človekovih pravicah prišlo do potrditve pravice do razvoja kot univerzalne in neodtujljive, tokrat soglasno. Danes lahko rečemo, da je splošno priznana (Sengupta 2006, 9).

Svetovni donatorji, tudi EU, se v večji ali manjši meri zavzemajo za njeno uresničevanje in s tem za uresničevanje vseh ostalih človekovih pravic v DVR.

5 EU IN ČLOVEKOVE PRAVICE

Dejstvo je, da posamezne tradicionalne kulture in vere pravic ne pojmujejo na enak način kot Zahod. Človekove pravice so dejansko »izum« evropske kulture oziroma posebnega zgodovinskega razvoja v Evropi, ki je prinesel sekularizirano državo in uveljavil pravico do upora proti oblasti, ki bi kršila človekove pravice. Med posameznimi kulturnimi okolji še vedno obstajajo pomembne razlike v pogledih na vrednote, ki jih je treba zaščititi in varovati kot pravice posameznikov, kot so življenje, lastnina, zasebnost, čast itd. (Zajc 2005, 14). Proces globalizacije so prispevali k temu, da velika večina držav vsaj formalno priznava nek skupen minimum političnih, ekonomskih in socialnih pravic. Temeljne človekove pravice in svoboščine so tako postale last vsega človeštva – postale so neideološke, transnacionalne in univerzalne (Rizman v Zajc 2005, 14).

Človekove pravice, demokracija in pravna država so temeljne vrednote EU. Stališče Unije je, da so človekove pravice univerzalne in nedeljive. Te vrednote so zapisane v njeno ustanovno pogodbo in utrjene z Listino o temeljnih pravicah¹⁸. V skladu s tem jih dosledno spodbuja in zagovarja tako znotraj svojih meja kot tudi v svojih odnosih z drugimi državami. Države, ki želijo vstopiti v EU, morajo spoštovati človekove pravice, prav tako tudi države, ki so z njo sklenile trgovinske in druge sporazume. Pri tem EU ne želi posegati v široke pristojnosti, ki jih na tem področju imajo nacionalne vlade njenih držav članic (Europa).

5.1. Človekove pravice v zunanjih odnosih EU

EU skupno zunanjo in varnostno politiko izvaja na podlagi Smernic EU o človekovih pravicah¹⁹. Smernice EU so politični dokumenti, ki jih sprejme Svet.

¹⁸ Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah (Charter of Fundamental Rights of the European Union), razglašena v Nici 7. decembra 2000.

¹⁹ Smernice EU o človekovih pravicah:

- Smernice EU o smrtni kazni

So zelo pragmatičen in pravno nezavezujoč instrument politike EU na področju človekovih pravic. Različnim akterjem EU – ne samo na sedežu, temveč tudi v tretjih državah – zagotavljajo elemente, ki jim omogočajo dolgoročno ukrepanje na različnih perečih področjih (Svet EU 2008, 26).

Za uveljavljanje človekovih pravic in demokracije po svetu, EU financira Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR). Instrument ima na voljo 1,1 milijarde EUR za obdobje 2007 – 2013 in si prizadeva uveljaviti človekove pravice in demokracijo v svetovnem merilu. Usmerjen je na štiri področja:

- krepitev demokracije, odgovorno vodenje države in pravno državo (politični pluralizem, svobodni mediji in dobro delujoč pravosodni sistem),
- ukinitvev smrtne kazni v državah, kjer jo še imajo,
- boj proti mučenju z izvajanjem preventivnih ukrepov (npr. policijsko usposabljanje in izobraževanje) in izvajanjem kazenskih ukrepov (npr. ustanavljanje mednarodnih razsodišč in kazenskih sodišč),
- boj proti rasizmu in diskriminaciji manjšin in avtohtonih ljudstev z zagotavljanjem spoštovanja političnih in državljanskih pravic (Europa).

V okviru instrumenta se financirajo tudi projekti na področju enakosti spolov in zaščite otrok. Poleg tega so se v okviru EIDHR financirale misije EU za opazovanje volitev (Svet EU 2008, 38).

Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice je leta 2007 nasledil predhodno pobudo EIDHR kot neodvisni instrument za financiranje, posebej oblikovan za dopolnitev pomoči Skupnosti, zagotovljene z dvostranskim razvojem in gospodarskim sodelovanjem. Sedanji strateški dokument EIDHR se izvaja na podlagi letnih akcijskih programov. Partnerji EIDHR so predvsem lokalne in mednarodne organizacije civilne družbe (91% prispevkov) pa tudi mednarodni medvladni organi s posebnim strokovnim znanjem (9% prispevkov). Tako instrument podpira skupne ukrepe EU in drugih organizacij, ki

-
- Smernice za politiko EU držav glede mučenja in drugih krutih, nečloveških ali poniževalnih kazni ali ravnanja
 - Smernice EU o otrocih v oboroženih spopadih
 - Smernice EU o zagovornikih človekovih pravic
 - Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije).

se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic, kot so ZN, Mednarodni odbor Rdečega križa, Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi in Urad visokega komisarja ZN za človekove pravice (Europa; European Commission).

Bistvena značilnost EIDHR je delo z organizacijami civilne družbe, ki se borijo za človekove pravice in demokracijo. Spodbuja vrsto odprte družbe, ki jo za svoj uspeh potrebuje civilna družba in hkrati podpira civilno družbo, da bi postala učinkovita sila pri dialogu in reformi. EIDHR je neodvisen finančni instrument, ki se lahko uporablja celo v razmerah, kjer ni vezi razvojnega sodelovanja z Evropsko skupnostjo. EIDHR lahko projekte financira brez soglasja vlade tretje države ali drugih javnih organov (Svet EU 2008, 38; Evropska Komisija 2009, 4). Dejavnosti se izvajajo na svetovni, državni in regionalni ravni. Delegacije Komisije v tretjih državah so zadolžene za upravljanje projektov EIDHR na državni ravni (Svet EU 2008, 38).

EU tudi dosledno poudarja zavezanost pravici do razvoja, kot je določena v Dunajski deklaraciji in delovnim načrtom iz leta 1993. Ta zaveza je izražena v partnerstvih in sporazumih o razvojnem sodelovanju, sklenjenimi z DVR (Svet EU 2008, 98).

Od leta 1995 Evropska skupnost vključuje klavzulo o človekovih pravicah v vse sporazume, razen sektorskih, sklenjene s tretjimi državami, ki opredeljuje spoštovanje človekovih pravic in demokracije kot bistveni element in podlago za dvostranske odnose (European Commission). Vprašanja človekovih pravic in demokratizacije naj bi bila vključena v vse vidike politike EU, od odločanja do izvajanja, kot je to opisano v Sporočilu Komisije iz leta 2001 o vlogi EU pri spodbujanju človekovih pravic in demokratizacije v tretjih državah²⁰ (European Commission).

A težko je določiti, v kolikšni meri so ta vprašanja dejansko vključena v razvojno sodelovanje in ali se z razvojnim sodelovanjem spodbuja vse človekove pravice enakopravno. Kot opisujem v nadaljevanju, lahko človekove pravice v procesu razvojnega sodelovanja zavzemajo različna mesta.

²⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries, z dne 8. maja 2001.

6 RAZVOJNO SODELOVANJE IN ČLOVEKOVE PRAVICE

Stik med konceptom razvoja in človekovimi pravicami oziroma opredelitev človekovih pravic kot sestavnega dela razvoja se je prvič pojavil v sedemdesetih letih v debati o pravici do razvoja (Forsythe 1989, 127; Uvin 2004, 40). Zgodovinsko sta razvoj in človekove pravice obstajala popolnoma ločeno; vse do sedemdesetih let se je razvoj nanašal le na ekonomsko rast in industrializacijo (Nowak 2003, 43; Uvin 2004, 47). Takrat je v praksi razvojnega sodelovanja prevladala vizija »osnovnih potreb« (»basic needs«) – tj. potreb po vodi, hrani in zatočišču. Vse aktivnosti razvojne pomoči naj bi bile usmerjene v zadovoljitev teh potreb. Ni pa še prihajalo do usmerjenosti v zadovoljevanje potreb po dostojanstvu, vključevanju lokalnega prebivalstva v razvojne projekte (zaradi izkušenj in znanj o problemih na licu mesta) in k razumevanju dojemanja lokalnega prebivalstva (Uvin 2004, 34–36).

Do počasnih sprememb je prišlo v začetku devetdesetih s ponovno opredelitvijo razvoja v širšem kontekstu, v katerem pomembno vlogo igrajo tudi človekove pravice in ne samo ekonomska rast (Uvin 2004, 49). Razvitost se tako ne meri več na podlagi pozitivnih makroekonomskih kazalcev, ampak na podlagi deleža ljudi, ki imajo dostop do izobrazbe, zdravstvene oskrbe, hrane, vode, socialne varnosti, demokratičnega upravljanja ... (Nowak 2003, 45).

6.1 Vključenost človekovih pravic v razvojno sodelovanje

Uvin (2004)²¹ opredeljuje štiri ravni vključevanja človekovih pravic v prakso razvojnega sodelovanja, in sicer:

(i) *retorično vključevanje*, kjer gre za vključevanje terminologije človekovih pravic v debato o razvoju

²¹ V diplomskem delu se sklicujem predvsem na Uvinovo klasifikacijo stopenj vključenosti človekovih pravic v razvojno sodelovanje, saj se mi zdi najbolj nazorna, celovita in smiselna. Hkrati sem jo podkrepila z razmišljanji drugih avtorjev, ki podajajo podobne opredelitve, a so po mojem mnenju manj razdelane, manj pregledne ali pa manj relevantne glede na temo mojega diplomskega dela.

- (ii) *politično pogojevanje*, kjer gre za dodeljevanje razvojne pomoči tistim državam, ki spoštujejo človekove pravice
- (iii) *pozitivna podpora* za specifične cilje v zvezi s človekovimi pravicami
- (iv) *na pravicah temelječ pristop*, kjer gre za najvišjo stopnjo integracije in bolj holističen pristop k razvoju in družbenim spremembam.

6.1.1 Retorična vključitev

Zaradi zahtev po vključevanju človekovih pravic v razvojno sodelovanje v devetdesetih letih, so bilateralne in multilateralne razvojne agencije spremenile terminologijo svojih političnih izjav, smernic in dokumentov ter se začele sklicevati na nujnost vzpodbujanja človekovih pravic z razvojnim sodelovanjem (Uvin 2004, 50). Gre za veliko spremembo, saj so razvojne agencije pred letom 1990 ta dva pojma obravnavale še ločeno (Alston 1998, 95).

A kot ugotavlja Uvin (2004, 50–51), ne gre za spremembo koncepta in za drugačne oblike razvojnega sodelovanja, ampak za preimenovanje že obstoječega. Kot da bi razvojne agencije nenadoma ugotovile, da njihov model razvojne pomoči, ki ga uporabljajo že od osemdesetih let, spodbuja spoštovanje človekovih pravic (Duffield 2001, 222–223). Gre pa le za ohranjanje statusa quo. Ključni razlog, da so razvojne agencije vpeljale te retorične spremembe, je zaradi koristi, ki jo prinaša moralna plat človekovih pravic. Za isto delo so deležne manj kritik, prav tako lažje mobilizirajo vire (Uvin 2004, 53).

Uvin (2004, 51) izpostavlja tudi milejšo interpretacijo, ki pravi, da verbalne spremembe predstavljajo prvi korak k spremembi vizije. Počasi preoblikujejo meje sprejemljivih dejanj, načine definiranja interesov in preferenc in strukture delovanja političnih akterjev. Retorična vključitev ima majhen vpliv na trenutno dogajanje, dolgoročno pa prinaša spremembe. A pozornost je potrebno nameniti tudi trenutnim in ne samo dolgoročnim potrebam ljudi. Za dolgoročne načrte in strukturne reforme, ki naj bi odpravljali razloge za probleme tretjega sveta in predstavljali trajno izboljšanje stanja, je ljudem v stiski malo mar. Pomembno je ravnovesje med takojšnjo ublažitvijo trpljenja, ki izhaja iz kršitev

človekovih pravic in dolgoročnimi strukturnimi spremembami, ki bi ščitile pred kršitvami teh pravic (Uvin 2004, 55).

Na tem mestu je še bistveno izpostaviti, da je pri vključevanju terminologije človekovih pravic v retoriko razvojnega sodelovanja ključen izbor besed. Ne moremo enostavno trditi, da razvojna pomoč avtomatično vzpodbuja človekove pravice. Povečane pridelave hrane, izgradnje domov, prispevkov za nakup zdravil ne moremo enačiti s pravico do hrane, zatočišča in zdravja, saj pravica do nečesa pomeni dolgoročno zagotovitev le tega (Uvin 2004, 52). Ali kot se sprašuje Shue (v Uvin 2004, 53): »Ali lahko govorimo o spoštovanju človekovih pravic, če se slučajno zgodi, da so določene potrebe ljudi v nekem trenutku zagotovljene?« Seveda ne, saj govorimo o pravici, kadar so te potrebe zagotovljene konstantno in ne le občasno (Uvin 2004, 53). Za to je potrebno pravno in družbeno jamstvo, predvsem na ravni države (Uvin 2004, 55).

6.1.2 Politično pogojevanje

Pogojevanje temelji na predpostavki, da razvojna pomoč predstavlja močno gonilno silo za spremembe politik. Politično pogojevanje se večinoma nanaša na državljanske in politične pravice oziroma na tiste pravice, ki se nanašajo na demokratičnost države in le redko na gospodarske, socialne in kulturne pravice. Državam prejemnicam, ki kršijo človekove pravice, se dodeljuje manj oziroma se ne dodeljuje razvojne pomoči (Uvin 2004, 56).

V prvi polovici devetdesetih let je večina donatorjev začela izpostavljati pomembnost demokracije in spoštovanja človekovih pravic za razvoj. V praksi je šlo predvsem za vzpodbujanje večstrankarskih volitev, saj so na ta cilj države prejemnice še najhitreje pristale (Uvin 2004, 57). Dandanes se poleg reform politik pogojevanje vse bolj nanaša tudi na reforme političnih institucij, saj je pogojevanje nesmiselno, če ni učinkovitih političnih institucij v DVR (Santiso 2002, 3, 26).

V največji meri je pogojevanje v svoje razvojno sodelovanje vključila Evropska unija. Konvenciji iz Loméja in Cotonouja²², ki urejata odnose EU z ACP državami, opredeljujeta človekove pravice, demokratična načela in vladavino prava kot tri bistvene elemente razvojnega sodelovanja, katerih kršenje bi privedlo do prekinitve odnosov oziroma sodelovanja. Investicijske in trgovinske pogodbe ter pogodbe o dodeljevanju razvojne pomoči vsebujejo člene, ki se nanašajo na demokratično pogojevanje in spoštovanje človekovih pravic (Uvin 2004, 58–59).

Pogojevanju se, kljub načeloma dobremu namenu, poleg vsiljevanja določenega ravnanja s strani držav donatoric, očita še vrsto drugih slabih lastnosti. Uvin (2004) jih je razdelil v štiri kategorije:

(i) *Pogojevanje je neetično*, saj v primeru, da se zaradi nedemokratične ureditve razvojna pomoč ne dodeli, najbolj trpi revno prebivalstvo in ne oblast. Prav zaradi tega je iz pogojevanja izvzeta humanitarna pomoč. Možni so tudi ukrepi (npr. prepovedi potovanj, zaprtje bančnih računov, ukinitvev pomoči, ki se nanaša izključno na državne uslužbence ...), ki ne škodujejo celotnemu prebivalstvu, ampak le vodilni eliti, a se jih poslužuje redkeje. Etično vprašljiva je tudi stopnja intervencije donatorjev v suverenost držav prejemnic (Uvin 2004, 59–63) in neupoštevanje lokalnih politik (Santiso 2002, 17–18).

(ii) *Pogojevanje se nikoli ne izvaja v celoti*, saj ga uvajajo le določene države in mednarodne institucije in le v določenih primerih, kar pa pod vprašaj postavlja legitimnost in učinkovitost samega pristopa (Uvin 2004, 64–65).

(iii) *Pogojevanje ne dosega svojih ciljev*, saj se ukvarja s simptomi in ne razlogi, hkrati pa se prejemniki pomoči izogibajo naloženim obveznostim. Če se prejemniki ne strinjajo s politikami pogojevanja, je malo verjetno, da jih bodo uvedli in začeli izvajati ali pa bodo to počeli le tako dolgo, dokler jim bo zagotovljena pomoč (Uvin 2004, 65–66). Oziroma kot pravi Santiso (2002, 17), se s pomočjo, vezano na pogoje, ne da kupiti »boljših« politik.

(iv) *Pogojevanje je kontraproduktivno in povzroča škodo*, saj kljub omejevalnim pogojem, ki jih postavlja, še vedno krepi vlade držav prejemnic.

²² Konvencija iz Loméja oziroma prva Loméjska konvencija (Lomé I), podpisana v Loméju 28. februarja 1975, predstavlja dogovor med državami EU in ACP državami na področju trgovine, razvojne pomoči, investicij in zunanje politike. V obdobju od 1975 do 2000 so bile podpisane štiri konvencije, ki jih je leta 2000 zamenjal Sporazum iz Cotonouja, sklenjen za obdobje 20 let (Uvin 2004, 115–116, 174).

Pogoji so določeni na podlagi pogajanj med donatorji in vršilci dolžnosti držav prejemnic, ne pa tudi na podlagi pogajanj vršilcev dolžnosti in civilne družbe (Uvin 2004, 67–68). Tako lahko pride do izkoriščanja pogojevanja (Santiso 2002, 18).

Zaradi teh lastnosti ima pogojevanje zelo negativno konotacijo in malo učinka. Novejše oblike pogojevanja so tako usmerjene na omejeno število točno določenih ciljev, ključnih za doseg makroekonomske stabilnosti, saj je manjše število ciljev lažje doseči kot pa cele pakete ukrepov (Uvin 2004, 69–70). Prav tako ne gre več za vsiljevanje določenih ukrepov in politik, ampak za dodeljevanje pomoči tistim državam, ki imajo primerno politično ureditev (Santiso 2002, 19). Pogojevanje temelji na diskusijah in skupnih dogovorih z lokalnim prebivalstvom (vlado, civilno družbo in privatnim sektorjem), ki postavljajo osnovo za partnerstvo in lokalno lastništvo politik (Uvin 2004, 72–74). Gre za proces sodelovanja in kulturi ter lokalnim razmeram prilagojene ukrepe (Santiso 2002, 30). Tukaj že lahko govorimo o naslednji stopnji vključenosti človekovih pravic v razvojno sodelovanje. Gre za nasprotje t. i. negativnemu pogojevanju, ki ga Uvin (2004) poimenuje pozitivna podpora, številni drugi avtorji pa kar pozitivno pogojevanje.

6.1.3 Pozitivna podpora

S pozitivno podporo se poskuša ustvariti pogoje za uresničevanje človekovih pravic in ne siliti držav v spoštovanje človekovih pravic kot pri negativnem pogojevanju (Simma in drugi 1999, 578). Prav tako so rezultati načeloma vidni šele na dolgi rok, ta pristop pa lahko uporabijo tudi manjši donatorji in nevladne organizacije in ne samo močni donatorji, kot v primeru pogojevanja (Uvin 2004, 82).

Projekti pozitivne podpore skušajo doseči zelo širok spekter ciljev (za katere se sicer zavzemajo človekoljubne organizacije), in sicer: krepitev civilne družbe in zakonodajnih teles, neodvisnih medijev, človekoljubnih organizacij, pomagajo vzpostaviti volilne mehanizme in izboljšati kvaliteto sodnega sistema. Ti projekti

zajemajo državno upravo, sodišča, lokalne vlade, politične stranke, medije, policijo, nevladne organizacije in prebivalstvo v širšem smislu (Uvin 2004, 84). Gre za projekte, osredotočene le na človekove pravice in demokratično upravljanje, ločene in hkrati zelo različne od standardnih praks razvojne pomoči. S pozitivno podporo se spodbuja predvsem državljske in politične človekove pravice (Uvin 2004, 84–85).

Dobro upravljanje

V prvi vrsti je pozitivna podpora osredotočena na dobro upravljanje (Uvin 2004, 85–86). Koncept dobrega upravljanja se je pojavil v devetdesetih letih (Nowak 2003, 48) in je bistvenega pomena za države na vseh stopnjah razvoja (Camdessus v International Monetary Fund 1997, III). Po opredelitvi Svetovne banke se ta koncept nanaša na vladavino prava, transparentnost in odgovornost javnega sektorja; pri EU pa gre za širši koncept, ki temelji na sodelovanju civilne družbe, vzpostavitvi demokratičnih struktur in mehanizmov za varovanje človekovih pravic znotraj razvojnega procesa (Nowak 2003, 48). Uvin (2004, 85–86) k temu dodaja še odprt in prost trg, informirano prebivalstvo, mirno reševanje konfliktov in politično stabilnost. Spodbujanje dobrega upravljanja ni samo cilj, ampak tudi pogoj razvojnega sodelovanja (Santiso 2002, 4).

Bistvenega pomena pri pozitivnem pogojevanju je dialog – tako med državami donatoricami in DVR, saj je poznavanje lokalnih razmer bistvenega pomena za učinkovito razvojno sodelovanje, kot med donatoricami samimi. To je pomembno predvsem zaradi velikega števila donatorjev, ki so prisotni v državi prejemnici in upravljajo z mnogimi najrazličnejšimi projekti, ki so med seboj neusklajeni, nasprotujoči si, birokratsko zelo zahtevni, sledijo različnim ciljem in vsak posebej vpeljujejo različne ideologije, kar slabi lokalno vlado, zmanjšuje državno storilnost in legitimnost (Uvin 2004, 111).

Tako pri pozitivnem kot pri negativnem pogojevanju lahko v primeru nespoštovanja obveznosti držav donatoric pride do prekinitve sodelovanja, a dejstvo je, da ima pogojevanje le malo vpliva, dokler ni strinjanja s pogoji in

politične volje in predanosti demokraciji in človekovim pravicam znotraj države prejemnice (Santiso 2002, 11, 17; Uvin 2004).

6.1.4 Na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju

Najvišja stopnja vključenosti človekovih pravic v vsa področja razvojnega sodelovanja je na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju – human rights–based approach to development (HRBA). Človekove pravice niso več samo postransko dopolnilo razvojnemu sodelovanju, ampak, sicer drugačen, a neločljiv aspekt tega procesa. Gre za preureditev koncepta razvoja v smislu vključevanja človekovih pravic kot sestavnega, konceptualno in operativno neločljivega dela istega procesa socialnih sprememb (Uvin 2004, 85, 122).

Zato je razvoj smiselno obravnavati le na celosten način. Človekovih pravic ne smemo izvzeti iz gospodarskega in socialnega konteksta; ti termini so brez pomena, če so obravnavani ločeno (Uvin 2004, 123). S tem se strinja tudi Forsythe (1989, 127), ki pravi, da človekove pravice ne delujejo (function) v izolaciji, ampak v soodvisnosti od političnega, ekonomskega, družbenega in kulturnega okolja.

Takšno razumevanje nerazdružljivosti človekovih pravic in razvoja je ključno predvsem v procesu zmanjševanja revščine. Pomanjkanje in revščina sta veliko več kot nizek dohodek. Nanašata se na pomanjkanje dostopa do zdravstvene oskrbe in izobrazbe, socialno izključenost, ranljivost, nemoč in ponižanje (Chambers v Uvin 2004, 123). Uspešno zmanjševanje revščine pomeni osredotočenost na vsakršno izmed teh dimenzij. Ključno je tudi poznavanje stanja v državi prejemnici in razumevanje lokalnega prebivalstva (Uvin 2004, 123) ter prilagojenost razvojnega sodelovanja njihovim ključnim potrebam (Helmich in Borghese 1998, 13). Takšno mnenje deli tudi Sen (1999, 1), ki definira razvoj kot širitev sposobnosti in bistvenih človekovih svoboščin. Zagovarja odpravo ključnih faktorjev, ki omejujejo svoboščine – to so revščina, slabe ekonomske razmere, socialna izključenost, netolerantnost ali kakšno drugačno represivno obnašanje države.

O HRBA začnemo govoriti, ko pride do bolj makro–institucionalnega pristopa k razvojnemu delovanju, kjer prihaja do pravnih in političnih reform, osredotočenih na socialne strukture, neenakost, izključenost in zatiranje ter na strukture moči in politiko, ki ustvarjajo ključne pogoje za uživanje pravic – dostop do zemlje in vode, intelektualne lastnine, uveljavitev zakonov in politik za preprečevanje diskriminacije (Uvin 2004, 131, 135).

HRBA temelji na zagotavljanju minimalnih pogojev za dostojno življenje. Vzpodbuja ljudi, da zahtevajo in uživajo pravice, ki jim pripadajo (Uvin 2004; Kirkemann Hansen in Sano 2006, 42, 55). HRBA se nanaša tako na državljanske in politične kot tudi na ekonomske, socialne in kulturne pravice. Vladavina prava, transparenten pretok informacij, močna družbena gibanja, nadzorni mehanizmi in opozicija, sodelovanje v procesih odločanja – vse to se nanaša tako na državljanske in politične kot na ekonomske, socialne in kulturne pravice (Uvin 2004, 183).

Na človekovih pravicah temelječ pristop k razvoju se od ostalih pristopov razlikuje na dva načina, ki se oba nanašata na vse aspekte razvojnega sodelovanja. Prvič, v primeru HRBA se pomoč ne razume kot miloščina (charity), darilo, usluga, podpora, posel, ampak kot pravica (claim) (Uvin 2004, 129, 179). Posledično se spremeni celoten proces dojemanja in definiranja narave problemov – gre za novo vizijo in nove cilje razvojnega sodelovanja (Uvin 2004, 129). Drugič, ta pristop vpliva na način, kako se razvojne akcije izvajajo – sredstva in postopki so drugačni (Sengupta v Uvin 2004, 129).

HRBA je osredotočen na obveznosti, dolžnosti in mehanizme, ki izhajajo iz upravičenosti ljudi do svojih pravic, in ne na stopnje rasti in druge številke (Nilsson 2007, 13). S tem se strinja Uvin (2004, 130, 175, 179), ki pravi, da HRBA preusmerja prozornost od tehničnih problemov in splošnih kazalcev, kot so BNP, povprečna stopnja rasti, stopnja revščine, prenaseljenost, neproduktivnost, k individualnim zahtevam, ki se nanašajo na pravice in dolžnosti ter na človeško dostojanstvo.

Človekove pravice niso prošnje, predlogi ali želje, so zahteve za spremembe (Donnelly 2005, 12) in boljše ravnanje (Uvin 2004, 133). Upravičenci pomoči so

tretirani kot imetniki pravic (rights-holders). Pravice pa ustvarjajo obveze, ki morajo biti izpolnjene (Uvin 2004, 129; Sengupta 2006, 23). HRBA poskuša spremeniti percepcijo ljudi, da se začnejo zavedati svojih pravic in jih hkrati začnejo tudi zahtevati (Uvin 2004, 175). Prav tako prispeva k razvoju zmožnosti nosilcev dolžnosti (duty-bearers), da pravice ščitijo in jih zagotavljajo (United Nations 2003; Kirkemann Hansen in Sano 2006, 43).

Bistvenega pomena v HRBA in v razlikovanju med miloščino in pravicami je odgovornost (accountability)²³ za izvrševanje teh pravic. Če obstajajo pravice, morajo obstajati tudi mehanizmi za njihovo uresničevanje. HRBA se osredotoča na družbene strukture, vladavino prava, strukture moči, strukturne spremembe za dobrobit revnih in tistih, ki trpijo pomanjkanje, in na mehanizme za ukrepanje v primeru kršitev (Uvin 2004, 131). A poleg določanja odgovornih za uresničevanje človekovih pravic, je potrebno določiti tudi, kaj so kršitve določenih pravic (Beetham 2006, 95). HRBA probleme kot so pomanjkanje pitne vode in hrane obravnava kot kršitve oziroma zanikanje človekovih pravic (Uvin 2004, 175). Mnogo vlad v državah v razvoju ni odgovornih in zanesljivih v smislu zagotavljanja pravic svojim prebivalcem. Prisotno je tudi pomanjkanje zakonodaje, na katero bi se v primeru kršitev človekovih pravic lahko sklicevali (Uvin 2004, 131–132; Concord 2008).

A strategija HRBA ni omejena samo na pravno plat zagotavljanja pravic, ampak tudi na družbene in politične vidike njihovega zagotavljanja – nove družbene norme, mobilizacijo državljske moči, ustanovitev varuha pravic ... Dolžnosti, ki jih prinašajo pravice, so politične in ne pravne. Namen HRBA ni zagotoviti pravne podlage za uresničevanje človekovih pravic, ampak vzpodbuditi prizadevanje za politične spremembe (Uvin 2004, 176). S tem se strinja tudi Alston (1998, 105), ki pravi, da za uresničevanje pravic ni potrebno samo njihovo priznavanje, ampak tudi temu primerne politike.

Uresničevanje določenih pravic je predvsem stvar lokalnih politik. V okviru HRBA ne gre za zavzemanje za vse pravice istočasno in vsepovsod – to je odvisno od lokalnih političnih faktorjev: razmerij moči, interesov in preferenc,

²³ Odgovornost se nanaša na državo in ostale nosilce dolžnosti, da v skladu s pravnimi normami zagotavljajo uresničevanje človekovih pravic (United Nations 2003).

priložnosti za spremembe, opredelitev vrednot in stališč, gospodarskih in družbenih trendov (Uvin 2004, 180).

Druga bistvena razlika je v samem procesu razvojnega sodelovanja, ki naj bi že sam po sebi spoštoval in zagotavljal človekove pravice (Uvin 2004, 137). Vse aktivnosti razvojnega sodelovanja, v vseh fazah in na vseh področjih, naj bi v okviru HRBA prispevale k uresničevanju človekovih pravic kot so zapisane v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (United Nations 2003). Sen (1999) meni, da so človekove pravice oboje – sredstva za doseganje in cilji razvoja. S tem se strinja tudi Nilsson (2007, 16), ki trdi, da morajo biti človekove pravice prisotne v celotnem procesu razvoja – od priprave do izvedbe.

Proces razvojnega sodelovanja mora biti transparenten, zanesljiv in enakopraven (Sengupta v Uvin 2004, 138). Akterji v procesu razvojnega sodelovanja morajo spoštovati dostojanstvo in individualno svobodo vseh tistih, ki se jim nudi pomoč, in ustvarjati priložnosti za njihovo sodelovanje v tem procesu. Dejstvo je, da v razvojnem procesu ni možno zagotoviti vseh pravic hkrati, a potrebno se je izogniti kakršnemukoli kršenju, spodbijanju ali slabljenju že obstoječih pravic (Uvin 2004, 138). Alston (v Nilsson 2007, 15) poudarja, da je potrebno jasno določiti in selekcionirati človekove pravice, ki se jih z določenim programom želi doseči. Opozarja na prenasičenost razvojnih strategij s pravicami in cilji ter meni, da je za uspešno realizacijo strategij potrebno realno vključevanje človekovih pravic. Prav tako je potrebno upoštevati stanje v določeni državi oziroma področju, kjer se programi pomoči izvajajo in opredeliti prednostne naloge in cilje. Jezik pa mora biti specifičen in podajati konkretne napotke (Nilsson 2007, 16).

HRBA ima velik vpliv na odnose med akterji razvojnega sodelovanja na mednarodni in lokalni ravni in na način njihovega delovanja. Poudarek je na sodelovanju in na spodbujanju dialoga med akterji, lokalnega znanja in raziskovanja (Uvin 2004, 183). Bistveno je tudi sodelovanje med akterji na področju človekovih pravic in akterji na področju razvojne pomoči. Prvi so uspešnejši na področju pravnih zadev, imajo vpliv na pravne okvirje in politike, izboljšujejo pravni sistem ... Slednji pa so boljši v organiziranju ljudi, ustvarjanju

mehanizmov za širjenje in izmenjavo informacij. Po mnenju Uvina (2004, 134) so takšne koalicije zelo smiselne.

HRBA je primeren za uporabo na različnih področjih razvoja: upravljanje, vladavina prava, revščina, ranljivost in diskriminacija ter določene politike za zaščito prebivalstva (safeguard policies) (Kirkemann Hansen in Sano 2006, 56). V praksi razvojnega sodelovanja lahko doprinese do sledečih aktivnosti: investiranje v oblikovanje pravne podlage človekovih pravic in v njeno izvajanje na vsakodnevni ravni, podpiranje in krepitev zmogljivosti lokalnih človekoljubnih nevladnih organizacij in sodelovanje z različnimi (lokalnimi) akterji oziroma organizacijami, zagotavljanje človekovih pravic znotraj razvojnih agencij oziroma organizacij samih (Uvin 2004, 177–178), spodbujanje političnega dialoga in strateškega partnerstva ter lokalno lastništvo razvojnega procesa (United Nations 2003).

HRBA ni rešitev za vse probleme, ki se pojavljajo v razvojnem sodelovanju, je »le« drugačen pogled na te probleme. Tudi niso vse razvojne agencije sposobne prevzeti tega pristopa. A kljub temu ima, od vseh opisanih pristopov, še največ potenciala, da doprinese do potrebnih sprememb v sedanji razvojni praksi v smislu bolj učinkovitega zagotavljanja spoštovanja človekovih pravic v DVR (Uvin 2004, 178–180). Na najbolj celovit način vključuje človekove pravice v razvojno sodelovanje, jih postavlja za sredstvo in cilj tega sodelovanja, zagotavljanje človekovih pravic postane dolžnost, probleme DVR se obravnava v širšem kontekstu, upoštevajoč lokalne dejavnike, hkrati pa se spodbuja lokalno lastništvo razvojnega procesa.

Donatorji, tako posamezne države kot multilateralne organizacije, vedno bolj stremijo k temu pristopu oziroma si prizadevajo k vedno večji vključenosti principov dobrega upravljanja, demokratičnosti in človekovih pravic v vse aspekte svojih razvojnih programov. Med njimi najbolj izstopajo ZN, a tudi EU človekove pravice postavlja na ključno mesto v svojih politikah razvojne pomoči. V nadaljevanju izpostavljam določene razvojne politike EU in se pri tem sprašujem, ali lahko v primeru EU govorimo o HRBA.

7 VKLJUČENOST ČLOVEKOVIH PRAVIC V PROGRAME RAZVOJNEGA SODELOVANJA EU

Ob 60. obletnici Splošne deklaracije o človekovih pravicah, 10. decembra 2008, je EU ponovno poudarila, da je spodbujanje in varovanje človekovih pravic po vsem svetu trajna in z zakonom določena odgovornost mednarodne skupnosti in vseh držav (European Commission 2009, 132–133). Tako EU aktivno vključuje politike človekovih pravic v svoje razvojno sodelovanje in zunanjo politiko (Nowak 2003, 242).

Pogodba o Evropski uniji (člen 11) opredeljuje, da je eden od ciljev skupne zunanje in varnostne politike EU razvoj in utrjevanje demokracije in pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pogodba nadalje določa (člen 177), da naj razvojna politika Skupnosti prispeva k razvoju in utrjevanju demokracije, pravne države in človekovih pravic. Takšne cilje naj bi Unija zasledovala tudi (člen 181a) z gospodarskim, finančnim in tehničnim sodelovanjem s tretjimi državami (Nowak 2003, 246).

Evropsko soglasje o razvoju v številnih členih²⁴ spodbuja spoštovanje človekovih pravic in poudarja pomembnost zavzemanja za njihovo uresničevanje v okviru razvojnega sodelovanja.

Vsi sporazumi o trgovini in sodelovanju s tretjimi državami vsebujejo že v poglavju 5.1 omenjeno klavzulo, ki določa, da so človekove pravice temeljni element odnosov med obema stranema (Europa). V primeru resnih in nenehnih kršitev človekovih pravic, lahko ena od pogodbenic na podlagi klavzule o človekovih pravicah izvaja omejevalne ukrepe proti kršiteljici, ki so sorazmerni z resnostjo kršitev (Svet EU 2008, 37). Takih sporazumov je danes že več kot 120. Najbolj celovit je Sporazum iz Cotonouja (Europa). Člen 96 pravi, da v primeru kršenja človekovih pravic pride do posveta z državo in v primeru, da ta pogajanja niso uspešna, lahko uvede enostranske ukrepe ali celo opusti razvojno sodelovanje (Nowak 2003, 244). Ta vidik je bil predmet razprav in kritik, saj povezuje razvojno sodelovanje s pogojenostjo. Pogojevanju se očita

²⁴ (Npr. v členih 7., 13., 17., 42., 53., 86., 92., 101., 103.)

spodkopavanje načela enakopravnega partnerstva (European Commission). A v okviru Cotonoujskega sporazuma, je poudarek tudi na sodelovanju in priznavanju civilne družbe in zasebnega sektorja kot bistvenega elementa za spodbujanje gospodarskega razvoja. Sporazum vsebuje odločbe, ki zagotavljajo udeležbo nedržavnih akterjev v državah ACP v političnem procesu (European Commission), saj si Unija predvsem prizadeva doseči, da bi prikrajšani ljudje v državah tretjega sveta imeli nadzor nad svojim razvojem v lastnih rokah (Evropa). Poleg pogojevanja Sporazum iz Cotonouja vključuje tudi aktivno politiko uresničevanja človekovih pravic, in sicer krepitev pravnih in demokratičnih struktur, struktur, ki so povezane s človekovimi pravicami, implementacijo političnih pravic in svoboščin (volilna pravica, neodvisni mediji, pravica do ustanovitve in članstva v politični stranki, svoboda zbiranja in združevanja), vzpodbujanje neodvisnega sodstva, zdravstvene oskrbe in dostopa do izobrazbe (Nowak 2003, 244).

Pri spodbujanju človekovih pravic in demokracije po vsem svetu se Evropska komisija poslužuje cele vrste pristopov, od političnega dialoga in diplomatskih pobud do posebnih instrumentov finančnega in tehničnega sodelovanja (European Commission 2009, 133). V naslednjem poglavju se osredotočam predvsem na tiste instrumente in politike EU, za katere menim, da v največji meri vključujejo spodbujanje spoštovanja človekovih pravic.

7.1 Spodbujanje dobrega upravljanja in spoštovanja človekovih pravic

V ospredje svojih razvojnih programov je Komisija postavila demokratično upravljanje. Demokratično upravljanje razume kot področje, ki ga je potrebno podpirati kot samostojno področje, hkrati pa tudi kot vprašanje, ki zadeva vse programe pomoči in vsa področja (Evropska Komisija 2009, 4), saj zajema širok razpon vprašanj kot so spoštovanje in spodbujanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in vključenosti državljanov v političen proces, pravne države in dostop do pravnega varstva (Council of the European Union 2009).

Evropsko soglasje o razvoju določa pristop in prizadevanje EU za izboljšanje upravljanja z opredelitvijo dobrega upravljanja in s tem demokracije in spoštovanja človekovih pravic kot bistvenih za proces trajnostnega razvoja in kot pomembne cilje politike EU (Council of the European Union 2009, 3).

EU zagotavlja precejšnjo pomoč za upravljanje v okviru EDF, kakor tudi s pomočjo geografskih in tematskih programov EU za zunanjo pomoč v okviru proračuna EU, kot je Evropski sosedski in partnerski instrument, Instrument za stabilnost, EIDHR idr. (Council of the European Union 2009, 3).

Sporočilo Komisije iz leta 2006 z naslovom »Upravljanje v Evropskem soglasju o razvoju – naproti usklajenemu pristopu v okviru Evropske unije²⁵« predvideva celovit pristop k upravljanju in razvoju. Opozarja na politične, gospodarske, socialne, kulturne in okoljske vidike upravljanja. Prav tako poudarja, da mora biti podpora EU za upravljanje prilagojena posebnim razmeram v vsaki državi (EuropeAid). Sporočilo Komisije podrobneje opredeljuje tudi Pobudo za upravljanje za države ACP (The Governance Initiative for ACP countries and Africa) v okviru Strategije za Afriko (The EU Strategy for Africa).

7.1.1 Strategija EU za Afriko

Strategija EU za Afriko je bila sprejeta decembra 2005. Njen cilj je spodbujanje uresničevanja razvojnih ciljev novega tisočletja ZN in zagotavljanje trajnostnega razvoja v Afriki. Ta cilj krepijo in dopolnjujejo posebni cilji iz Sporazuma iz Cotonouja, Sporazuma o trgovinskem razvoju in sodelovanju, Euro–mediteranskega partnerstva in evropske sosedske politike, vključno s podporo političnim reformam in posodobitvi gospodarstva (Evropska Komisija 2005, 2).

²⁵ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko–socialnemu odboru in Odboru regij: Upravljanje v Evropskem soglasju o razvoju – naproti usklajenemu pristopu v okviru Evropske unije (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Governance in the European Consensus on Development – Towards a harmonised approach within the European Union) iz dne 30. avgusta 2006.

Strategija EU za Afriko je okrepila partnerstvo in sodelovanje med Evropo in Afriko. Leta 2007 sta Afrika in EU ponovno opredelili svoje odnose v Skupni strategiji Afrike in EU (Joint EU–Africa strategy) na drugem vrhu med EU in Afriko v Lizboni decembra 2007. Strategija opisuje dolgoročno skupno vizijo oziroma okvir za prihodnost odnosov med Afriko in EU (Evropska Komisija 2005, 2–3), ki bo implementiran preko zaporednih kratkoročnih akcijskih načrtov ter z okrepljenim političnim dialogom na vseh ravneh.

Prvi akcijski načrt določa konkretne predloge za obdobje 2008–2010, strukturirane glede na osem strateških partnerstev oziroma ciljev Strategije:

- mir in varnost,
 - demokratično upravljanje in človekove pravice,
 - trgovina, regionalno povezovanje in infrastruktura,
 - razvojni cilji tisočletja,
 - energija,
 - podnebne spremembe,
 - migracije, mobilnost in zaposlovanje,
 - znanost in informacijska družba
- (European Commission 2009, 13).

Skupna strategija se financira iz različnih virov: EDF, instrumenta za razvojno sodelovanje, evropski sosedski in partnerski instrument, instrument za stabilnost idr. (Europafrika).

Aksijski načrt o demokratičnem upravljanju in človekovih pravicah

Demokratično upravljanje in človekove pravice predstavljata eno izmed strateških prioritetnih področij oziroma partnerstev Skupne strategije Afrike in EU, saj gre za ključne elemente trajnostnega razvoja in sodelovanja med partnerji. To področje se nanaša na celovit dialog in sodelovanje ter pokriva različna področja, kot so krepitev lokalnih zmogljivosti, zaščita človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokratičnih načel, pravne države in pravičnega dostopa do pravnih sistemov, upravljanje naravnih virov, boj proti korupciji in goljufijam, odgovorno upravljanje javnih sredstev, institucionalni razvoj in

reformne varnostnega sektorja (The South Africa Institute for international Affairs 2007, 2; Europafrica).

Glavni cilj tega partnerstva je razviti in oblikovati sporazum o upravljanju oziroma načinu upravljanja. Gre za podporo afriškim državam pri vzpostavljanju lastnih demokratičnih sistemov in izvajanju nacionalnih programov reform, zlasti reform upravljanja (Konrad-Adenauer-Stiftung 2009, 21). Zaradi tega je Komisija razvila nove politike in inovativna orodja, s katerimi podpira prizadevanja držav partneric za demokratično upravljanje (The South Africa Institute for international Affairs 2007, 2; Konrad-Adenauer-Stiftung 2009, 22).

Pobuda za upravljanje za države ACP in Afriko predstavlja tak nov pristop k upravljanju s poudarkom na dialogu in spodbudah in ne na sankcijah. Gre za konstruktivni odnos na podlagi Akcijskih načrtov za upravljanje (Governance Action Plan) (European centre for development policy management 2006, 2; Council of the European Union 2009). Sredstva za spodbudo v okviru 10. EDF v višini 2,7 milijarde EUR so namenjena za ta instrument (Council of the European Union 2009).

7.1.2 Pobuda za upravljanje

Pobuda za upravljanje za države ACP in Afriko je nov motivacijski mehanizem, ki omogoča partnerskim državam ACP dostop do dodatnih sredstev, glede na njihova prizadevanja za doseg otipljivih rezultatov pri demokratičnem upravljanju, saj ne obstaja drug čaroben recept za spodbujanje demokratičnega upravljanja, kot pa pripravljenost partnerske vlade in zasebnih in javnih institucij za reforme (Council of the European Union 2009, 4).

S Pobudo za upravljanje se spodbuja tudi poglobljen političen dialog med EU in partnerskimi državami, ki je osredotočen na lažje medsebojno razumevanje reform (Council of the European Union 2009, 5).

Glavni koraki postopka za dodelitev dodatnih sredstev iz 10. EDF, ki lahko

zvišajo državi dodeljena sredstva razvojne pomoči za največ 30%, se lahko povzamejo, kakor sledi:

- Profil upravljanja (governance profile)²⁶ osnuje Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami EU za vsako od držav ACP. To je analitično orodje, ki podaja pregled devetih področij upravljanja²⁷ in pomaga opredeliti glavne pomanjkljivosti na teh področjih in potrebe po reformah.

- S sklepi in ugotovitvami iz profila upravljanja se seznanijo partnersko vlado v programskem dialogu. Partnerske države se spodbujajo k zavezi za reforme področij, kjer so bile ugotovljene pomanjkljivosti, z Akcijskim načrtom za upravljanje (Governance Action Plan).

- Kvalitativna ocena Akcijskega načrta upravljanja, ki ga je predložila država partnerica, je osredotočena na ustreznost glede na glavne pomanjkljivosti opredeljene v profilu upravljanja. Na podlagi te ocene se določi dodelitev finančne spodbude.

- Akcijski načrt upravljanja je priložen k državnemu strateškemu dokumentu (Country Strategy Paper – CSP)²⁸. Gre za neke vrste pogodbo in formalizacijo zavez (European Commission 2006, 11–12; Council of the European Union 2009, 5–6).

Profil upravljanja podaja ustrezne in natančne analize in je zato uporabno orodje za opredelitev in določanje prednostnih področij za reforme. Komisija in države članice EU s tem seznanijo in razpravljajo s partnerskimi vlada (Council of the European Union 2009, 6).

²⁶ Analiza o razmerah demokratičnega upravljanja in vzpostavitve »profila upravljanja« v vsaki ACP državi se opravi na podlagi podrobnega vprašalnika (European centre for development policy management 2006, 2).

²⁷ 1) politično upravljanje: človekove pravice, temeljne svoboščine, volilni proces, ustavna demokracija; (2) vladavina prava: pravosodni sistem in organi kazenskega pregona; (3) nadzor nad korupcijo; (4) učinkovito upravljanje: institucionalne zmogljivosti, menedžment javnih financ; (5) gospodarsko upravljanje: politike privatnega sektorja in trgu prijazne politike, upravljanje z naravnimi viri; (6) Notranja in zunanja varnost; (7) socialno upravljanje: dostojno delo, enakost spolov, HIV/AIDS; (8) mednarodni in regionalni kontekst: regionalno vključevanje, sodelovanje v regionalnih pobudah, migracije, (9) kakovost partnerstva: politični dialog.

²⁸ CSP služijo kot podlaga za razvojno sodelovanje, ki opredeljuje glavna področja sodelovanja. Komisija jih oblikuje v sodelovanju z DVR, ki jim dodeljuje pomoč (EC development cooperation for ACP countries).

Akcijski načrti upravljanja se nanašajo na probleme, opredeljene v Profilu upravljanja. Vključitev Akcijskega načrta upravljanja v CSP se smatra kot »pogodba« med EU in partnersko državo (Council of the European Union 2009, 8).

Višina sredstev za spodbudo, ki jo lahko prejeme država, je določena s kvalitativno oceno Akcijskega načrta upravljanja. Ocena temelji na primernosti, ambicioznosti in verodostojnosti obveznosti²⁹. Kvalitativne ocene načrta pripravlja Komisija in jih nato pošlje v razpravo predstavnikom držav članic EU v dotični državi. Nato se oceno predstavi in obravnava v Odboru EDF. Sredstva za spodbudo so nato dodana k osnutku CSP, kar se ponovno posreduje Odboru EDF v mnenje. Temu sledi podpis pogodbe o sodelovanju med Komisijo in partnersko državo in dodelitev sredstev (Council of the European Union 2009, 8).

Z združitvijo rezultatov vseh treh kriterijev (primernosti, ambicioznosti in verodostojnosti) so bile določene štiri stopnje sredstev za spodbudo:

- prva stopnja predstavlja 10% povišanje državi dodeljenih sredstev razvojne pomoči za tiste države, ki so samo privolile, da bodo priložile Akcijski načrt upravljanja k CSP in so potrdile svojo pripravljenost za začetek dialoga z Evropsko komisijo o tem vprašanju, čeprav je primernost, ambicioznost in verodostojnosti samega načrta zadovoljiva ali srednje kakovosti,
- druga stopnja – 20% za države, katerih Akcijski načrt upravljanja je visoke kakovosti za najmanj eno od meril ocenjevanja,
- tretja stopnja – 25% za države, katerih Akcijski načrti upravljanja so visoke ali izjemne kakovosti za vsa merila: načrti so primerni, ambiciozni in verodostojni in se lahko uporabijo kot okvir za dialog in spremljanje demokratične reforme upravljanja,
- četrta stopnja – 30% za države, katerih Akcijski načrti upravljanja so izjemne kakovosti na podlagi vseh meril (Council of the European Union 2009, 15–16).

²⁹ Ocenjevanje je standardizirano, kar omogoča primerljivost med državami. Hkrati pa se ključnim problemom v posamezni državi namenja posebno pozornost in obravnava posebej glede na stanje v državi (Council of the European Union 2009, 15).

Pobuda za upravljanje naj bi imela dober potencial za spodbujanje reform, ki so v pristojnosti države partnerice, in za lažji dialog med partnerji. Proces, instrumenti in orodja so inovativni in prilagojeni pristopu politike EU za podpiranje demokratičnega upravljanja (Council of the European Union 2009, 10).

Pobuda za upravljanje temelji ne samo na dobrem upravljanju, ampak tudi na spoštovanju človekovih pravic. Ali lahko pri tem govorimo o celovitem vključevanju človekovih pravic in potemtakem o HRBA, ugotavljam v naslednjem poglavju.

7.2 EU in HRBA

EU v svojih dokumentih o razvojni pomoči (Sporazum iz Cotonouja, Evropsko soglasje o razvoju ...) v veliki meri poudarja spoštovanje človekovih pravic. Toda HRBA pomeni veliko več (International Human Rights Network 2008, 5). HRBA zahteva, da je treba izrecno opredeliti človekove pravice, imetnike pravic in nosilce dolžnosti v razvojnih dokumentih. Pravni okvir mora vključevati tudi vrsto načel, kazalnikov in drugih orodij za merjenje uresničevanja človekovih pravic (International Human Rights Network 2008).

Pogosto dokumenti o razvojni politiki tega ne vključujejo, dogaja se celo, da jezik vsebuje »milejše izraze« (npr. »potrebe«) namesto jasne opredelitve človekovih pravic (International Human Rights Network 2008, 19) ali pa se v celoti izogiba uporabi takšne terminologije (Alston 1998, 95; Simma in drugi 1999, 577), kar seveda ni v skladu s HRBA (Kirkemann Hansen in Sano 2006, 55). Podobna konceptualna formulacija je »dobro upravljanje«, ki je uporabljena na način, ki preprečuje sklicevanje na ustrezne standarde človekovih pravic (International Human Rights Network 2008, 19).

Človekove pravice se sicer pogosto povezuje z dobrim upravljanjem, demokratizacijo in vladavino prava, a zamenljiva uporaba teh pojmov otežuje razumevanje odnosa med človekovimi pravicami in razvojem. Npr. Sporočilo Komisije iz leta 2006: »Upravljanje v evropskem soglasju o razvoju – naproti

usklajenemu pristopu v okviru Evropske unije« razvije definicijo demokratičnega upravljanja, za katero se zdi, da priznava človekove pravice, vendar v ospredje postavlja spodbujanje trajnostne gospodarske rasti in socialne kohezije (International Human Rights Network 2008, 19).

Nilsson (2007, 20) pravi, da je še vedno nejasno, ali dobro upravljanje vključuje človekove pravice, ali je v resnici del človekovih pravic, ali pa gre za popolnoma ločena pojma. Uvin (2004, 85) pa meni, da dobrega upravljanja ne moremo enačiti s človekovimi pravicami, a se z ukrepi za vzpodbujanje dobrega upravljanja in demokratičnosti zagotavljajo tudi določene človekove pravice. S slednjim bi se lahko strinjali, a glede na HRBA ni dopustno, da so človekove pravice slučajna posledica nekih drugih prizadevanj, saj bi naj predstavljale ključni cilj razvojnega sodelovanja.

Menim, da gre za izogibanje direktnemu poimenovanju človekovih pravic. Nobeden izmed ključnih dokumentov in politik EU ne vsebuje jasne opredelitve mehanizmov uresničevanja človekovih pravic. Prav tako posamezne pravice (npr. enakost med spoloma in dostop do izobrazbe), ki bi se jih naj poskušalo uresničiti, niso jasno opredeljene, pogosto se jih povezuje tudi z drugimi pojmi kot npr. prej omenjenim dobrim upravljanjem. Tako razvojne politike EU ne izpolnjujejo pogoja HRBA, da mora biti razvoj opredeljen v kontekstu človekovih pravic (in human rights terms) z jasno, natančno in dosledno opredelitvijo človekovih pravic in zahtevami po njihovem uresničevanju (International Human Rights Network 2008, 24). Posledično se tudi pogled na človekove pravice kot na dolžnosti, ki morajo biti izpolnjene, ne odraža v razvojni politiki EU (Nilsson 2007, 25).

Na tem mestu je še potrebno poudariti, da se v razvojnih dokumentih EU človekove pravice pogosto uporabljajo kot sinonim za civilne in politične pravice (International Human Rights Network 2008, 21). To izpostavlja tudi Alston (1998, 95), ki trdi, da tudi v primeru, da so človekove pravice prisotne v terminologiji razvojnih politik, gre zelo redko za gospodarske, socialne in kulturne pravice. Brez takšne jasnosti in natančnosti obstaja tveganje, da človekove pravice postanejo le postranski dodatek razvojnemu sodelovanju (International Human Rights Network 2008, 32).

V prejšnjem poglavju opisana Strategija za Afriko opredeljuje človekove pravice kot element enega izmed osmih temeljnih področij. A to ni v skladu s HRBA. Človekove pravice so prisotne oziroma opredeljene le v enem izmed naštetih ciljev in ne v vseh – niso opredeljene kot nadpomenka in ključni cilj ter hkrati sredstvo za doseganje razvoja, ampak le kot sestavni del enega izmed področij oziroma ciljev (International Human Rights Network 2008, 20). Prav tako Strategija za Afriko, pa tudi nekateri drugi dokumenti kot npr. Sporočilo Komisije o vlogi EU pri spodbujanju človekovih pravic in demokratizacije v tretjih državah iz leta 2001, opisuje potrebo po sodelovanju s civilno družbo, vendar ne določa pravice do sodelovanja kot take (International Human Rights Network 2008, 27). Po besedah Ahmadijeve (1998, 27) gre potemtakem za splošno opredelitev nekih potreb, ne pa za specifične pravice.

Tudi v okviru Pobude za upravljanje se kljub povečani uporabi jezika, ki vključuje človekove pravice, v CSP še vedno ne odraža dosleden in celovit pravni okvir, ki ureja razvojno pomoč EU (International Human Rights Network 2008, 32). CSP odražajo nejasno razumevanje odnosa med človekovimi pravicami in razvojem.

Dejstvo je, da se Pobuda za upravljanje v prvi vrsti nanaša na dobro upravljanje in ne direktno na človekove pravice. Človekove pravice predstavljajo le del enega izmed devetih področjih upravljanja oziroma področij reform, kar daje vtis, da so človekove pravice le postranski element celotnega procesa.

V Akcijskih planih, kjer so izražene zaveze k reformam na področju človekovih pravic, gre večinoma le za ratifikacije mednarodnih konvencij in deklaracij. A formalna zavezanost DVR k spoštovanju človekovih pravic ni dovolj, saj ratifikacije pogodb še ne pomenijo dejanskega izboljšanja stanja. Za učinkovito uresničevanje človekovih pravic je potrebno spodbujanje odgovornosti lokalnih akterjev in mehanizmov za njihovo uresničevanje, kot to predvideva HRBA.

Potrebno je izpostaviti, da so sredstva za spodbudo, ki predstavljajo dodatek k državi dodeljenim sredstvom, dodeljena na podlagi pripravljenosti DVR na reforme in ne na podlagi že opravljenih sprememb. Konfederacija nevladnih

organizacij Concord v enem izmed svojih poročil iz leta 2008 izpostavlja, da so sredstva načeloma lahko porabljena tudi za druge namene in da v okviru Pobude ne moremo govoriti o vključenosti civilne družbe v razvojne projekte in o lokalnem lastništvu razvojnega procesa (Concord 2008).

Kot pravi Matej Kramberger iz Ministrstva za zunanje zadeve, gre v primeru Pobude za upravljanje za programsko sodelovanje (tj. neposredno financiranje, vezano na projekte, v našem primeru na vzpodbujanje dobrega upravljanja) in ne za proračunsko podporo, ki se jo namenja vladam držav prejemnic, s katero se spodbuja lastne mehanizme DVR oziroma lokalno lastništvo. A kljub temu, kot poudarja, Pobuda za upravljanje temelji na dialogu in za izvajane reform ne vsiljuje drugih mehanizmov, temveč spodbuja obstoječe. Torej jo je mogoče razumeti kot mehanizem za spodbujanje lokalnega lastništva.

Tudi Mitja Mavko iz Ministrstva za finance meni, da gre za dokaj učinkovit ukrep, ki načeloma gradi na lokalnem lastništvu politik, pravi pa tudi, da tega ni mogoče vedno in povsod z gotovostjo trditi.

Matej Kramberger še pove, da gre za področje, ki ni poenoteno in se na ravni EU komaj ureja. Zato je prekmalu za odmevne rezultate, vendar pa je napredek viden v dialogu o konceptih, novih pristopih in vprašanjih, ki so bila predmet nesporazumov v preteklosti in ki so sedaj predmet odkrite in odprte razprave, na podlagi katere je možno uvesti konkretne ukrepe (Konrad-Adenauer-Stiftung 2009, 20).

Po mojem mnenju lahko v okviru razvojne politike EU govorimo o retoričnem vključevanju, saj je zavzemanje za spoštovanje človekovih pravic zelo pogosto omenjeno v različnih razvojnih dokumentih in pobudah, o pogojevanju, saj Sporazum iz Cotonouja v 96. členu opredeljuje možnost prekinitve odnosa in dodeljevanja pomoči DVR v primeru določenih kršitev s strani DVR, in tudi o pozitivni podpori, v primeru Pobude za upravljanje, saj temelji na sodelovanju, dialogu, dobrem upravljanju in načeloma na lokalnem lastništvu, ne pa tudi o HRBA, kajti človekove pravice (še) ne zavzemajo osrednjega mesta v razvojnem sodelovanju. Ta pristop tudi ni izrecno omenjen v katerem izmed dokumentov Evropske komisije, tako kot je to možno zaslediti v dokumentih ZN.

8 ZAKLJUČEK

Splošno sprejeto dejstvo, da so človekove pravice sestavni del razvojnega procesa, se odraža v številnih dokumentih, izjavah in političnih pobudah Evropske unije, ne pa tudi v praksi razvojnega sodelovanja. Temu se je možno izogniti z bolj podrobno opredelitvijo pravic in imetnikov pravic, kot tudi obveznosti in njihovih nosilcev. HRBA je namreč osredotočen na pravice in potemtakem tudi na dolžnosti in mehanizme za uresničevanje in spoštovanje teh pravic (Hamm v Uvin 2004, 129).

Evropska unija se s Pobudo za upravljanje za države ACP in Afriko še najbolj približa HRBA, saj spodbuja politično voljo DVR in pripravljenost na reforme (tudi na področju človekovih pravic), ki so v lasti države partnerice, hkrati je namenjena pospeševanju dialoga o dobrem upravljanju (Council of the European Union 2009, 7).

A o pristopu temelječem na človekovih pravicah v tem primeru še ne moremo govoriti, saj človekove pravice predstavljajo le eno izmed področij upravljanja oziroma področij za morebitno izvajanje reform, ne pa tudi temeljni cilj reform.

Prvo hipotezo lahko načeloma potrdim. Evropska unija v svoje razvojno sodelovanje v veliki meri vključuje zavzemanje za človekove pravice. Moram pa tudi poudariti, da je to zavzemanje opredeljeno dokaj nedosledno. Sicer je prisoten poudarek na spoštovanju in uresničevanju človekovih pravic, a mehanizmi, s katerimi bi naj do tega prišlo, so nedodelani. Zato menim, da lahko potrdim tudi drugo hipotezo, da razvojno sodelovanje Evropske unije ne temelji v celoti na HRBA.

V primeru razvojnega sodelovanja EU sicer ne gre le za retorično vključevanje ali politično pogojevanje, saj so glavna načela razvojnega sodelovanja EU spoštovanje lastništva, dialoga med partnerji in poudarek na spodbudah za rezultate reform (Council of the European Union 2009, 4), a da bi razvojna politika EU temeljila na pristopu človekovih pravic k razvoju, mora prehoditi še dolgo pot.

9 LITERATURA

Ahmadi, Simia. 1998. Key Issues in Donor Practices: Human Rights and Development Assistance. V *Human rights in Development Co-operation*, ur. Henny Helmich in Elena Borghese, 23–52. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights.

Alston, Philip. 1998. What's in a Name: Does it Really Matter if Development Policies Refer to Goals, Ideas or Human Rights? V *Human rights in Development Co-operation*, ur. Henny Helmich in Elena Borghese, 95–106. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights.

Beetham, David. 2006. The Right to Development and Its Corresponding Obligations. V *Development as a Human Right*, ur. Bard A. Andreassen in Stephen P. Marks, 79–95. Boston: Harvard School of Public Health.

Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Burnell, Peter. 1997. *Foreign aid in a changing world*. Buechingham, Philadelphia: Open University Press.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries. 2001. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0252:FIN:EN:PDF> (7. maj 2009).

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions: *Governance in the European Consensus on Development – Towards a harmonised approach within the European Union*. 2006. Dostopno prek:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0421en01.pdf
(23. julij 2009).

Concord. 2008. *Governance*. Dostopno prek: <http://www.aprodev.net/devpol/Files/DevPol/PNG%20briefing%20governance-final%20EN.doc> (22. maj 2009).

--- 2009. *Lighten the load*. Brussels: O. Consolo, Concord.

Council of the European Union. 2009. *Commission Staff Working Paper – Supporting democratic governance through the governance initiative*. Brussels: EU.

Deklaracija o pravicah do razvoja. 1986. Dostopno prek: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/74.htm>. (6. april 2009).

Donnelly, Jack. 2005. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New Delhi: Manas Publications.

Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed books.

EC development cooperation for ACP countries. Dostopno prek: <http://www.acp-programming.eu/> (22. maj 2009).

EU Donor Atlas. 2008. Dostopno prek: <http://development.donoratlas.eu/> (28. maj 2009).

Europa. Dostopno prek: <http://europa.eu/pol/> (20. maj 2009).

Europafrica. Dostopno prek: www.europafrica.net (1. junij 2009).

European centre for development policy management. 2006. *EC support to governance is a »moving target«. Where do we stand regarding the EU-Africa relationships?* Dostopno prek: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/

Content/Download.nsf/0/2B93B97F189E48E0C12572050052F1A4/\$FILE/editorial.pdf (13. maj 2009).

EuropeAid. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/europeaid> (19. junij 2009).

European Commission. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu> (18. junij 2009).

--- 2009. *Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2009_en.pdf (7. julij 2009).

European Consensus on Development. 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Evropska investicijska banka. 2009. *Letno poročilo 2008*. Dostopno prek: <http://www.eib.org/report/sl/01.htm> (12. junij 2009).

Evropska komisija. 2005. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru. *Strategija EU za Afriko: k Evro-afriškemu paktu za pospešitev razvoja Afrike*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/center/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_SL_ACTE.pdf (23. junij 2009).

--- 2009. *Letno poročilo 2009 o razvojni politiki in politiki zunanje pomoči Evropske skupnosti ter njuno izvajanje v letu 2008*. Bruselj: Evropska unija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2009_highlights_sl.pdf (7. julij 2009).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. 1950. Dostopno prek: http://coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/005/ (4. april 2009).

Forsythe, David P. 1989. *Human rights and development*. London: The MacMillan Press LTD.

Gomien, Donna. 2009. *Kratek vodič po evropski konvenciji o človekovih pravicah*. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, Center za izobraževanje v pravosodju.

Helmich, Henny in Elena Borghese, ur. 1998. *Human rights in Development Cooperation*. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights.

Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo. 2008. *Zasedanje skupne parlamentarne skupščine AKP – EU*. Dostopno prek: www.gr-sejem.si/data/press/ozadje.doc (12. junij 2009).

International Human Rights Network. 2008. *Human Rights Based Approaches and European Union Development Aid Policies*. Dostopno prek: http://www.terredeshommes.org/pdf/pressreleases/hrba_briefing_paper.pdf (25. maj 2009).

International Monetary Fund. 1997. *Good governance – The IMF's Role*. Washington, D.C.: IMF.

Kirkemann Hansen, Jakob in Hans-Otto Sano. 2006. The Implications and Value Added of a Rights-Based Approach. V *Development as a Human Right*, ur. Bard A. Andreassen in Stephen P. Marks, 36–56. Boston: Harvard School of Public Health.

Konrad-Adenauer-Stiftung. 2009. *The joint EU–Africa partnership on democratic governance and human rights*. Brussels: European Office of the Konrad-Adenauer-Stiftung. Dostopno prek: http://www.kas.de/wf/doc/kas_15516-544-2-30.pdf (23. maj 2009).

Kramberger, Matej. Intervju z avtorico. Ljubljana, 15. junij.

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti. 2007. Dostopno prek: http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306SLC_002.pdf&eubphfUid=534802&catalogNbr=FX-AC-07-306-EN-C (17. april 2009).

Mavko, Mitja. 2006. *Uradna razvojna pomoč in Slovenija.* Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

--- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3. julij.

Mrak, Mojmir. 2002. *Mednarodne finance.* Ljubljana: GV Založba.

Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar. 2007. Mednarodno razvojno sodelovanje republike Slovenije. *IB revija* (3–4): 50 – 67.

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.mzz.gov.si> (20. maj 2009).

--- 2009. *Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije v letu 2008.* Dostopno prek: [http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/b7ec5e4fea1bce73c12575ca002cb19b/\\$FILE/NOVO%20RA%202008.doc](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/b7ec5e4fea1bce73c12575ca002cb19b/$FILE/NOVO%20RA%202008.doc) (30. maj 2009).

Nilsson, David Eduardo. 2007. *Exploring Human Rights in Development – A Rights-Based Analysis of the EU's Development Strategies.* Lund: University of Lund, Department of Political science. Dostopno prek: <http://luur.lub.lu.se/luur?func=downloadFile&fileOld=1319626> (27. maj 2009).

Nowak, Manfred. 2003. *Introduction to the International Human Rights Regime.* Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

OECD/DAC. Dostopno prek: www.oecd.org/dac (10. april 2009).

OECD. 2003. *DAC List of Aid Recipients*. Dostopno prek: http://www.sdc.admin.ch/ressources/resource_en_24348.pdf (10. april 2009).

--- 2007. *DAC Statistical Reporting Directives*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf> (10. maj 2009).

--- 2008a. *The DAC at work*. Dostopno prek: <http://masetto.sourceoecd.org/vl=4303656/cl=37/nw=1/rpsv/~3983/v9n1/s7/p128> (15. april 2009).

--- 2008b. *Inside the DAC – A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/32/40986871.pdf> (14. april 2009).

--- 2009. *Development Aid at its Highest Level Ever in 2008*. Dostopno prek: <http://gjs.mofcom.gov.cn/accessory/200904/1240216766158.pdf> (20. april 2009).

Pleško, Aleksandra. 2009. *Razvojna pomoč: kaj, zakaj, komu, kako?* Ljubljana: UNICEF Slovenija.

Rogerson, Andrew, Andrian Hewitt in David Waldenberg. 2004. *The International Aid System 2005 – 2010: Forces For and Against Change*. London: Overseas Development Institute. Dostopno prek: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1375.pdf> (28. april 2009).

Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Santiso, Carlos. 2002. *Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: The role of the group of eight*. Baltimore: Johns Hopkins University.

Sen, Amartya. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sengupta, Ajrun. 2006. The Human Right to Development. V *Development as a Human Right*, ur. Bard A. Andreassen in Stephen P. Marks, 9–35. Boston: Harvard School of Public Health.

Simma, Bruno, Jo Beatrix Aschenbrenner in Constanze Schulte. 1999. Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC. V *EU and Human Rights*, ur. Alston, Philip, 574–626. New York: Oxford University Press Inc.

Splošna deklaracija človekovih pravic. 1948. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102> (4. april 2009).

Svet Evropske unije. 2008. *Poročilo EU o človekovih pravicah za leto 2008*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st14146-re02.sl08.pdf> (5. junij 2009).

The Congress of the United States Congressional Budget Office. 1997. *The role of foreign aid in development*. Dostopno prek: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/0xx/doc8/foraid.pdf> (3. maj 2009).

The South Africa Institute for international Affairs. 2007. *EU-Africa Strategy: addressing better governance and more growth*. Dostopno prek: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBFC19F4BAE0FAF5C1257244003F6F54/\\$FILE/SAIIA.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/FBFC19F4BAE0FAF5C1257244003F6F54/$FILE/SAIIA.pdf) (24. maj 2009).

Todaro, Michael P. 1997. *Economic development*. London, New York: Longman.

Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. 2001. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (17. april 2009).

United Nations. Dostopno prek: <http://www.un.org/> (3. maj 2009).

United Nations. 2003. *The Human Rights Based Approache to Development Cooperation – Common Understanding*. Dostopno prek: http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf (24. maj 2009).

Uvin, Peter. 2004. *Human rights and development*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.

Zajc, Drago. 2005. *Politika človekovih pravic*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

10 PRILOGA

Priloga: DAC seznam držav prejemnic pomoči: veljaven od 1. januarja 2003.

Del I (Part I): Države in ozemlja v razvoju (ODA)					Del II (Part II): Države in ozemlja v tranziciji (uradna pomoč)	
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 zahodne Evrope in novonastale države bivše Sovjetske zveze (CEEC/NIS)	Naprednejše države in ozemlja v razvoju
Afganistan; Angola; Banglade 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.;	*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 Hercegovia;Do minikanska 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);	-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;	Bahrain;	*Belorusija; *Bolgarija; *Češka; *Gruzija; *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;

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		Maroko; Marshallovi otoki; Mikronezija; Namibija; Niue; Palestinska upravna območja; Paragvaj; Peru; Sirija; Srbija in Črna Gora; St. Vincent in Grenadine;Suri nam; Svazi; Šrilanka; Tajska; - Tokelau; Tonga; Tunizija; Turčija; *Turkmenija; - Wallis in Fortuna;	Sveta Lucija; Trinidad in Tobago; - Turks in Caicos; Urugvaj; Venezuela;			Združeni arabski emirati;
---	--	--	--	--	--	------------------------------

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

- Ozemlja.

Vir: Prirejeno po OECD (2003).