

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tadeja Forštner Perklíč

Razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike

Slovenije v Afganistanu

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tadeja Forštner Perklíč

Mentorica: doc. dr. Ana Bojinovič Fenko

Razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike

Slovenije v Afganistanu

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

Mii in Oskarju!

Posebej hvala Sandiju – za vse! Hvala tudi staršem in Manji za podporo!

Razvojna pomoč kot sredstvo zunanje politike Slovenije v Afganistanu

Majhne države so determinirane z omejenimi finančnimi, kadrovskimi in organizacijskimi viri, v skladu s katerimi morajo voditi tudi svojo zunanjo politiko. Glede na omejene zmogljivosti so majhne države primorane svoja sredstva zunanje politike operacionalizirati in aplicirati čim bolj učinkovito tako vsebinsko kot stroškovno. Majhne države kot glavno sredstvo pri zasledovanju svojih zunanjepolitičnih ciljev uporabljajo diplomacijo, a obstajajo tudi nekateri primeri majhnih držav (npr. nordijske države), ki pri zasledovanju svojih zunanjepolitičnih ciljev uporabljajo sredstvo bilateralne razvojne pomoči in pri tem uspešno krepijo svoj mednarodni ugled in prestiž.

Slovenija, ki je prepoznana kot majhna država, je v Afganistanu prisotna le z majhnim deležem razvojnih sredstev in zato področje doniranja razvojne pomoči Slovenije Afganistanu ni dovolj raziskano. Naloga skuša odgovoriti, kakšni so zunanjepolitični interesi oz. cilji Slovenije v Afganistanu, na katera vsebinska področja usmerja svoje razvojne aktivnosti in ali lahko Slovenija z razvojno pomočjo v Afganistanu prispeva k izgradnji svojega mednarodnega ugleda in prestiža. Slovenski razvojni projekti v Afganistanu so z vidika njihovega prispevka k prestižu in ugledu države v nalogi ocenjeni z lastno oblikovanimi kriteriji v dveh sklopih i) organizacijski vidik projektov (ročnost, strokovnost izvajalskega osebja in koordinacija s strani Ministrstva za zunanje zadeve) in vsebinski vidik projektov (izbira področij projektov, vsebinsko dopolnjevanje projektov).

Magistrska naloga preverja tri raziskovalne teze. Prvič, da lahko bilateralna uradna razvojna pomoč (kot zunanjepolitično sredstvo), ki jo majhna država kanalizira v državo prejemnico, v kateri nima neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih interesov, služi krepitvi njenega mednarodnega prestiža in ugleda. Drugič, da je pri aplikaciji bilateralne uradne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike majhne države smiselna specializacija in selektivno usmerjanje na področja, kjer ima država primerjalne prednosti. In tretjič, da lahko Slovenija, izhajajoč iz izkušenj z aplikacijo sredstva bilateralne uradne razvojne pomoči na Zahodnem Balkanu kot postkonfliktnem območju, najbolje krepí mednarodni ugled in prestiž z aplikacijo razvojne pomoči v Afganistanu na področja, povezana s postkonfliktno obnovo te države.

Ugotovitve analize kažejo, da mora Slovenija v Afganistanu v prvi vrsti izboljšati organizacijsko koordinacijo in vsebinsko usklajenost, saj to vpliva na učinkovitost in uspešnost izvedbe projektov in s tem na ugled in prestiž Slovenije. Po drugi strani pa bi morala Slovenija v Afganistanu svojo bilateralno uradno pomoč specializirati in selektivno usmeriti na manjše število postkonfliktnih razvojnih področij, na katerih je že razvila primerjalne prednosti, kar bi prav tako lahko prispevalo k večanju mednarodnega ugleda in prestiža Slovenije.

Ključne besede: Slovenija, majhna država, zunanja politika, bilateralna uradna razvojna pomoč, Afganistan

Development aid as a foreign policy instrument of Slovenia in Afghanistan

Small states are determined by limited financial, human and organizational resources, in accordance with which they must also conduct their foreign policy. Due to their limited capabilities they are forced to operationalize and apply foreign policy instruments in the most efficient way, both in terms of content and cost. Small countries use diplomacy as the main means in pursuit of their foreign policy objectives. However, there are also some examples of small countries (eg. the Nordic countries), which in pursuit of their foreign policy objectives use bilateral official development assistance (ODA), while successfully strengthening their international reputation and prestige.

Slovenia, which is recognized as a small state, is present in Afghanistan with a small percentage of its development aid and thus Slovenia's development funds to Afghanistan are an understudied research field. The present work studies what foreign policy interests Slovenia places in Afghanistan, which areas it focuses its development activities in and whether Slovenia's development assistance in Afghanistan are helping to build its international reputation and prestige. Slovenian development projects in Afghanistan in terms of their contribution to the prestige and reputation of the country are assessed by two sets of criteria, developed by the author: i) organizational aspects of the projects (duration, professionalism of staff and coordination by the Ministry of Foreign Affairs) and the substantive aspect of the projects (choice of projects' areas, content complementarity).

Three research theses are taken into consideration. First, bilateral ODA (as a foreign policy instrument), which a small state channels into the receiving country, where it has no direct political, economic or security interests, can serve in strengthening its international prestige and reputation. Second, specialization and selective channelling of ODA to areas where a small state has comparative advantages is reasonable as a foreign policy instrument. And third, drawing on its experience with the application of bilateral ODA as a foreign policy instrument in the post-conflict area of Western Balkans, Slovenia can best reinforce its international reputation and prestige by application of development assistance in Afghanistan in the areas related to post-conflict reconstruction of the country.

The findings of the analysis show that Slovenia has to improve in the first place organizational coordination and substantive consistency of development projects in Afghanistan because they affect the efficiency and effectiveness of projects' implementation and subsequently also Slovenian international reputation and prestige. On the other hand, Slovenia should specialize and selectively focus its bilateral ODA on a small number of post-conflict development areas in Afghanistan, which could also contribute to raising the state's international profile and prestige.

Key words: Slovenia, small state, foreign policy, bilateral official development aid, Afghanistan

KAZALO

1 UVOD	9
1.1 Opredelitev problema	12
1.2 Cilji in omejitve magistrskega dela	16
1.3 Raziskovalne teze	18
1.4 Opredelitev metod dela	19
1.5 Struktura naloge	21
2 ZUNANJA POLITIKA IN SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE MAJHNE DRŽAVE	21
2.1 Razumevanje zunanje politike in zunanjepolitičnih sredstev	22
2.2 Posebnosti zunanje politike in zunanjepolitičnih sredstev majhne države	29
3 RAZVOJNA POMOČ KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE MAJHNE DRŽAVE ...	32
3.1 Razumevanje in oblike razvojne pomoči	33
3.2 Kritična refleksija uporabe bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike	36
3.3 Krepitev ugleda in prestiža majhnih držav prek bilateralne razvojne pomoči	41
4 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE	43
5 RAZVOJNA POMOČ V AFGANISTANU	51
5.1 Mednarodna razvojna pomoč v Afganistanu	52
5.2 Ključni izzivi države donatorice v Afganistanu	56
6 DELOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE V AFGANISTANU	59
6.1 Vojaško-civilni segment	60
6.2 Slovenski razvojni projekti v Afganistanu	63
7 UVELJAVLJANJE SLOVENSКИH ZUNANJEPOLITIČNIH CILJEV PREK RAZVOJNE POMOČI V AFGANISTANU	70
7.1 Analiza krepitev mednarodnega prestiža in ugleda Republike Slovenije z razvojno pomočjo v Afganistanu	72
7.2 Analiza specializacije in selektivnega usmerjanja razvojne pomoči Republike Slovenije v Afganistanu	77
7.3 Sinteza ugotovitev uporabe sredstva razvojne pomoči Republike Slovenije v Afganistanu	81
8 ZAKLJUČEK.....	84
9 LITERATURA.....	90

SEZNAM TABEL, SLIK IN GRAFOV

Graf 1.1: Bilateralna pomoč Republike Slovenije v obdobju 2009–2013 po regijah (v odstotkih).....	15
Slika 2.1 Razumevanje zunanje politike v kontekstu analize.....	27
Tabela 3.1: Sedem kategorij ciljev razvojne pomoči.....	40
Slika 4.1: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije.....	46
Graf 5.1: Pet največjih prejemnic uradne razvojne pomoči, namenjene šibkim državam v letu 2010.....	52
Tabela 5.1: Skupni neto znesek uradne razvojne pomoči (vse države donatorice), naveden v milijonih ameriških dolarjev.....	54
Tabela 5.2: Deset največjih držav donatoric bruto uradne razvojne pomoči Afganistanu v letih 2011–2012, merjene v milijonih ameriških dolarjev.....	54
Tabela 6.1: Višina sredstev, namenjena bilateralni uradni razvojni pomoči Republike Slovenije v Afganistanu v letih 2009–2014.....	70

SEZNAM KRATIC

CFS – Civilni funkcionalni strokovnjak

DAC – Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee*)

DVR – Država v razvoju

EU – Evropska unija

IDA – Mednarodno razvojno združenje (*International Development Association*)

ISAF – Mednarodne sile v podporo varnosti v Afganistanu (*International Security Assistance Force*)

ODA – Uradna razvojna pomoč (*Official Development Aid*)

OECD – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*)

NVO – Nevladna organizacija

MDT – Medresorsko delovno telo

MORS – Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije

MRS – Mednarodno razvojno sodelovanje

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve

OMLT – Operativna skupina za mentorstvo in povezavo (*Operational Mentor and Liaison Team*)

OZN – Organizacija združenih narodov

RS – Republika Slovenija

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SV – Slovenska vojska

ZMRS – Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije

1 UVOD

Zunanjepolitičnemu delovanju majhnih držav (kot specifični kategoriji držav), med katere se uvršča tudi Republika Slovenija (RS), je v teoriji o mednarodnih odnosih posvečeno precej prostora (Vandenbosh 1964; Keohane 1969; Paterson 1969; Väyrynen 1971; Vital 1971; Hong 1995; Petrič 1996; Baillie 1998; Thorhallsson 2000; Knudsen 2002; Hey 2003; Petrič 2010; Gvalia in ostali 2013). Majhne države so namreč v primerjavi z večjimi državami (pogosto) determinirane z (bolj) omejenimi finančnimi, kadrovskimi in organizacijskimi viri, kar pomeni, da morajo v skladu s temi svojimi (omejenimi) zmogljivostmi voditi tudi svojo zunanjo politiko.

Kot pravi Jazbec (2004, 235), so majhne države »/.../ prisiljene vzpostaviti racionalno predstavniško mrežo, zadostiti osnovne zunanjepolitične ambicije in stalno delovanje ter prisotnost v mednarodni skupnosti.« Omejitve majhne države sodijo tudi k izbiri sredstev zunanje politike za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev. Za majhne države je tako prepoznano, da je diplomacija »/.../ glavno sredstvo uresničevanja njihovih zunanjih politik« (Benko 1992, 7; Benko 1997, 253). Prav tako je znano, da je pri uporabi diplomacije kot sredstva zunanje politike majhne države smiselna specializacija oz. osredotočanje na področja, kjer ima ta država primerljive oz. komparativne prednosti. V tem kontekstu je mogoče govoriti npr. o 'strategiji niš' oz. delovanju na ožjih področjih (Jazbec 2001; Bailes 2009; Petrič 2010). Ne glede na izbiro sredstva pa država ultimativno stremi k čim bolj učinkovitemu uresničevanju svojih zunanjepolitičnih ciljev.

Tudi ko govorimo o razvojnem sodelovanju, ki je sicer najpogosteje opredeljeno kot pozitivno¹ ekonomsko sredstvo zunanje politike (Benko 1997; Holsti 1995; Kajnič 2008; Udovič 2009), avtorji ugotavljajo, da države ravnajo (precej) pragmatično in imajo »določene strateške politične, ekonomske ali druge cilje, ki jih želijo doseči z dodelitvijo razvojne pomoči in njeno vezavo« (Bučar 2011, 734–735). Hoadley (1980) ugotavlja, da je obnašanje majhnih držav donatoric pri dodeljevanju razvojne pomoči drugačno od večjih držav donatoric. Pri tem opaža naslednje posebnosti obnašanja majhnih držav donatoric: a) razvojno

¹ Gre za sredstvo prepričevanja (t. i. korenček) in ne prisiljevanja (t. i. palico). Več o tem v Holsti (1995, 5. poglavje).

pomoč sicer usmerjajo manjšemu številu prejemnic, vendar so pri tem bolj radodarne; b) več razvojne pomoči usmerjajo prek multilateralnih agencij in več bilateralne pomoči namenjajo najrevnejšim državam; c) pri dodeljevanju razvojne pomoči bolj upoštevajo mednarodne cilje glede obsega pomoči in lažjih pogojev pridobivanja pomoči (Hoadley 1980, 136–137). Prav tako se majhne države, vendar z veliko izjemami, izogibajo dodeljevanju pomoči 'sovražnikom' svojih večjih zaveznic, pri kanaliziranju pomoči pa je tudi manj v ospredju njihov lastni (politični ali ekonomski) interes, temveč so bolj orientirane na dejanske potrebe prejemnice (Hoadley 1980, 137).

Majhne države donatorice razvojno pomoč kanalizirajo večinoma multilateralno. Tudi za RS velja, da njena uradna razvojna pomoč (*Official Development Assistance* – ODA) ostaja pretežno multilateralna (MZZ 2011, 5).² Obstajajo pa tudi nekatere majhne države donatorice, ki pri zasledovanju svojih zunanjepolitičnih ciljev uspešno uporabljajo sredstvo bilateralne razvojne pomoči. Pri pregledu literature tako lahko najdemo primere nekaterih majhnih držav donatoric (pogosto so med primeri nordijske države), ki pri dodeljevanju pomoči ne zasledujejo svojih neposrednih ekonomskih ali varnostnih interesov v državi prejemnici, temveč je njihov cilj izgradnja mednarodnega ugleda in prestiža, kot natančneje ilustriram v podpoglavju 3.4 (Ulriksen 2007; Skånland 2011; Thorhallsson 2012). V pričujočem delu me zanima, kako majhne države uporabljajo zunanjepolitično sredstvo bilateralne razvojne pomoči, saj je to manj raziskano, in v kakšnih oblikah in ali se tudi tu specializirajo.

Ker je tudi RS prepoznana kot majhna država (Jazbec 2004; Petrič 1996; Petrič 2010), sem za študijo primera izbrala bilateralno razvojno delovanje RS v Islamski republiki Afganistan (tudi Afganistan). Kakšni so zunanjepolitični interesi oz. cilji RS v Afganistanu – državi, ki je že desetletja, intenzivno pa od leta 2001, po padcu talibanskega režima, visoko na dnevnem redu razprav mednarodne skupnosti?³ Na katera vsebinska področja RS v Afganistanu usmerja svoje razvojne aktivnosti? In ali lahko RS z razvojno pomočjo v Afganistanu

² Glavni del multilateralni sredstev RS za uradno razvojno pomoč (*Official Development Assistance* – ODA) predstavljajo vplačila v proračun Evropske unije (EU) (MZZ 2011, 5).

³ Afganistan je kontinuirano tema na številnih dogodkih, kot so med drugim bile mednarodne konference v Bonnu leta 2001, v Berlinu leta 2004, v Londonu leta 2006, v Rimu leta 2007, v Parizu leta 2008, v Moskvi in Haagu leta 2009, v Londonu in Kabulu leta 2010, Bonnu leta 2011, Tokiu leta 2012 itd. Več o mednarodnih konferencah o Afganistanu je mogoče prebrati na spletnih straneh afganistanskega zunanjega ministrstva.

prispeva k izgradnji svojega mednarodnega ugleda in prestiža? To so osrednja vprašanja, ki jih obravnava pričujoče delo in na katera bom skušala odgovoriti tekom analize.

Študija primera kot metoda analize v magistrskem delu je skrbno izbrana in zato jo na tem mestu na kratko utemeljujem. Mednarodna skupnost namreč ostaja v Afganistanu, eni izmed najrevnejših držav na svetu⁴ in eni izmed največjih prejemnic razvojne pomoči,⁵ angažirana tako vojaško kot civilno. Ob naporih za stabilizacijo konflikta v državi je velik del pozornosti namenjen prav razvojni pomoči oz. poskusom iskanja rešitev za vzdržen gospodarsko-družbeni razvoj.⁶ Čeravno so interesi držav, ki kanalizirajo sredstva v Afganistan in druge države v razvoju (DVR), različni, pa je ključni imenovalec, ki ga (vsaj na deklarativni ravni) zasleduje mednarodna skupnost z zagotavljanjem razvojne pomoči, zmanjševanje razkoraka med razvitimi in nerazvitimi državami oz. prispevanje k razvoju manj razvitih.⁷ Razvojni cilji tisočletja oz. milenijski cilji (Milenijska deklaracija Združenih narodov)⁸ v okviru potrebe po zmanjševanju revščine posebno pozornost namenjajo povečevanju ODA. Tako se »/.../ v mednarodni javnosti dandanes pričakuje, da razvite države aktivno (so)delujejo na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, in tako prek multilateralnih kot bilateralnih kanalov usmerjajo razvojno pomoč v DVR« (Bučar in Udovič 2007, 845). Vprašanja glede smiselnosti oz. potrebe zagotavljanja razvojne pomoči ostajajo še kako aktualna, tako za države donatorice kot za države prejemnice, ki morajo svojim domačim javnostim pojasnjevati, zakaj je takšna pomoč potrebna.

⁴ Afganistan je na seznamu najmanj razvitih držav Organizacije združenih narodov (OZN), ki je objavljen na spletni strani OZN in ki ga vsake tri leta dopolnjuje Svet za ekonomske in socialne zadeve (ECOSOC) OZN; dostopen prek: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (3. oktober 2014).

⁵ Celoten seznam prejemnic ODA je dostopen na spletni strani Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD) (OECD 2012).

⁶ Že leta 2006 je bil na konferenci v Londonu sprejet Dogovor o Afganistanu – *Afghanistan Compact* (2006), katerega del je posvečen tudi razvojni pomoči.

⁷ Razumevanje razvoja v tem kontekstu nosi pozitivno konotacijo. Temelj tovrstne opredelitve predstavljajo naslednja načela: 1) pravi razvoj je več kot le stvar ekonomije in ekonomske rasti, 2) razvoj je univerzalni cilj za vse družbe (*societies*), ni le problem t. i. 'Tretjega sveta', 3) razvoj je odvisen od pravične (*just*) interakcije med različnimi skupinami in različnimi narodi (*nations*), pri čemer je boj razmerij v osrčju boja za razvoj (Slim 1995, 143).

⁸ Milenijski cilji so: 1) odpraviti revščino in lakoto; 2) zagotoviti splošno osnovno izobrazbo; 3) promovirati enakopravnost med spoloma in opolnomočiti ženske; 4) zmanjšati smrtnosti otrok; 5) izboljšati zdravje mater; 6) bojevati se proti HIV/AIDS, malariji in ostalim boleznim; 7) zagotoviti trajnostni okoljski razvoj; 8) oblikovati globalno partnerstvo za razvoj. Milenijska deklaracija Združenih narodov – *United Nations Millennium Declaration*. 2000. Sprejeta z resolucijo Generalne skupščine OZN št. A/RES/55/2, 8. septembra. Vsi prevodi, tako pri citiranju kot povzemanju tujejezičnih virov, so delo avtorice.

1.1 Opredelitev problema

Ker ima majhna država omejene zmogljivosti (finančne, kadrovske, tehnične), je primorana svoja sredstva zunanje politike operacionalizirati in aplicirati čim bolj učinkovito tako vsebinsko kot stroškovno. Teorija predpostavlja, naj se država specializira za področja, kjer ima primerjalne prednosti (ali zaradi zgodovinsko-kulturnih vezi ali znanja oz. poznavanja nekih področij ipd.) (Baillie 1998, Hey 2003). Vendar se pri empiričnih analizah avtorji večinoma osredotočajo na preverjanje teh teoretskih premis na zunanjepolitičnem sredstvu diplomacije in svetujejo (predvsem multilateralno) diplomacijo kot najbolj uporabno za doseganje zunanjepolitičnih ciljev majhne države. Uporabo primernih sredstev zunanje politike, ki za majhno državo ne pomenijo velikega finančnega ali kadrovskega bremena, so avtorji raziskovali tudi na primeru RS. Požgan in Bojinović Fenko (2012), na primer, sta na ta način proučevala slovensko kulturno diplomacijo, a se pri tem nista osredotočila na vprašanje specializacije v okviru tega sredstva zunanje politike. Zato to vprašanje ostaja zelo relevantno in tako velja gornja spoznanja o omejitvah majhne države pri uporabi sredstev zunanje politike preveriti tudi v primeru ODA. V raziskavi me zanima, ali naj se majhna država odloči za specializacijo tudi pri usmerjanju svojega ODA, da bo s tem sredstvom čim bolj učinkovito krepila svoj mednarodni prestiž in ugled.

Mednarodno razvojno sodelovanje (MRS)⁹ RS, v okviru katerega je RS donatorica ODA od leta 2004, je uvrščeno med njene »zunanjepolitične prednostne usmeritve« (MZZ 2014a). Pri zagotavljanju razvojne pomoči, tako na Ministrstvu za finance RS, gre za »mednarodno zavezo in moralno dolžnost« RS (MF 2014). Strateški dokumenti, kot sta Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije¹⁰ (ZMRS) in Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015

⁹ Mednarodno razvojno sodelovanje (MRS) je širši pojem kot ODA, saj »lahko zajame različne oblike sodelovanja države z manj razvitimi državami: od uradne razvojne pomoči, humanitarne pomoči kot sodelovanja nevladnih organizacij in fundacij« (Bučar in Milosavljević 2011, 85). Vendar pa Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju RS (ZMRS) (2. člen) enači ODA z MRS, ko pravi, da je MRS RS »uradna razvojna pomoč Republike Slovenije državam v razvoju in obsega vse javne finančne izdatke, namenjene za družbeno-ekonomski razvoj in dobro držav v razvoju, ki so po merilih Odbora za razvojno pomoč Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj upravičene do uradne razvojne pomoči.« To izrazoslovje (ODA kot sopomenka MRS) se posledično uporablja tudi v Poročilih MZZ o MRS. V magistrskem delu sta kot sopomenki uporabljeni MRS in razvojna pomoč, ko pa eksplicitno govorim o sredstvu zunanje politike uporabljam termin bilateralni ODA.

¹⁰ ZMRS. 2006. Sprejet 23. junija. Ul. RS 70/2006.

(Resolucija o MRS),¹¹ so podlaga MRS RS oz. ključnega pomena, da MRS »postane strateško 'orodje' zunanje politike in ne neka obrobna razmeroma skromna aktivnost posameznih resorjev« (Bučar 2011, 741). Resolucija o MRS RS za obdobje do leta 2015 identificira geografske in vsebinske oz. tematske prioritete slovenskega MRS. V skladu s slednjimi se slovensko MRS osredotoča na »krepitev dobrega upravljanja, pravne države in družbenih storitev (s poudarkom na približevanju evroatlantskim integracijam, spoštovanju človekovih pravic žensk in otrok, izobraževanju in štipendiranju), varovanje okolja s poudarkom na trajnostnem gospodarjenju z vodami, opolnomočenje žensk kot presečno temo razvojnega sodelovanja« (MZZ 2014b). Geografske prioritete kanaliziranja MRS RS pa so naslednje: a) Zahodni Balkan, b) Vzhodna Evropa, Kavkaz in Osrednja Azija ter c) Afrika (prav tam). Pri tem je treba dodati, da sredstva za humanitarno in postkonfliktno pomoč, ki tudi predstavljajo del ODA, niso eksplicitno vezana na geografske prioritete (MZZ 2011, 9). Med vsebinske prioritete humanitarne in postkonfliktne pomoči sicer sodijo: a) zmanjševanje revščine in lakote, b) protiminsko delovanje in c) pomoč otrokom v postkonfliktnih situacijah (prav tam).

Opaziti je, da glavno območje kanaliziranja ODA RS predstavlja Zahodni Balkan. Takoj po osamosvojitvi je bila RS do tega območja precej rezervirana in je v svojem zunanjepolitičnem delovanju stremela k temu, da se je ne povezuje kot del kriznega dogajanja na Balkanu oz. v državah nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ). V smislu »/s/tran od Balkana, naj stane, kar hoče« (Bučar 1994, 1065).¹² Kot ugotavlja Bojinovičeva (2005, 23), so bili šele zunanji pritiski, visoka pričakovanja glede vloge RS v regiji in obljuba, da bo obravnavana kot država donatorica iz srednje Evrope, razlogi, da je RS spremenila svoj odnos in zunanjepolitično delovanje do Balkana. Še več, svojo zgodovinsko izkušnjo in geografsko bližino je RS uporabila pri oblikovanju svoje aktivne zunanjepolitične strategije in se odločila tudi za sodelovanje na terenu (prav tam). Zahodni Balkan je sedaj prepoznan kot področje, kjer ima RS svoj strateški politični in gospodarski interes, zato se pričakuje, da ga bo država (dolgoročno) uveljavlja tudi s pomočjo razvojnega sodelovanja (Bučar 2011, 737). V letu 2013 je RS na Zahodni Balkan usmerila kar 73 odstotkov vse svoje bilateralne razvojne pomoči (MZZ 2014, 14). To je razumljivo, saj je stabilnost regije »v življenjskem interesu

¹¹ Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015. 2008. Sprejeta 11. julija. Ul. RS 73/2008.

¹² Kot ugotavlja Bučar (1994, 1063), je RS hotela ven iz t. i. »kluba revnih« in se želela pridružiti bogati Evropi. »S tem 'priznanjem' svoje razvitosti si je na pleča naložila tudi odgovornost do manj razvitih držav« (Bučar in Udovič 2007, 843).

Slovenije in prav ta prostor je tisti del Evrope, kjer se Slovenija skupaj s svojimi strateškimi partnerji mora uveljavljati kot pomemben mednarodni dejavnik« (Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, poglavje Jugovzhodna Evropa). Vendar pa se je RS usmerila v uporabo bilateralne razvojne pomoči tudi v državah tistega dela sveta, ki zanjo niso 'živiljenjskega interesa', med drugim v Afganistan.

Afganistana vsaj na prvi pogled ni mogoče najti med prejemniki razvojne pomoči oz. ga ni med naštetimi geografskimi prioritetami. V Afganistanu je 'zunanja pomoč' od leta 2002 ključno gonilo ekonomske rasti (Redman 2011, 97). In čeprav je v mednarodni skupnosti glede Afganistana čutiti veliko mero utrujenosti (t. i. *fatigue*), je in bo razvojna pomoč tej državi zagotovo še potrebna, saj, kot lahko večkrat zasledimo v diskurzu o Afganistanu, 'brez razvoja ni varnosti in brez varnosti ni razvoja'.¹³ »Če ne bo izboljšav v ekonomski in socialni situaciji Afganistana, varnost in zaščita sami po sebi ne bosta prinesli miru državi in ljudem« (Doğan 2013, 81). Ta trditev torej kaže na povezanost, celo (so)odvisnost varnostne situacije in razvoja v Afganistanu in s tem na pomembnost ODA v izbranem primeru Afganistana.

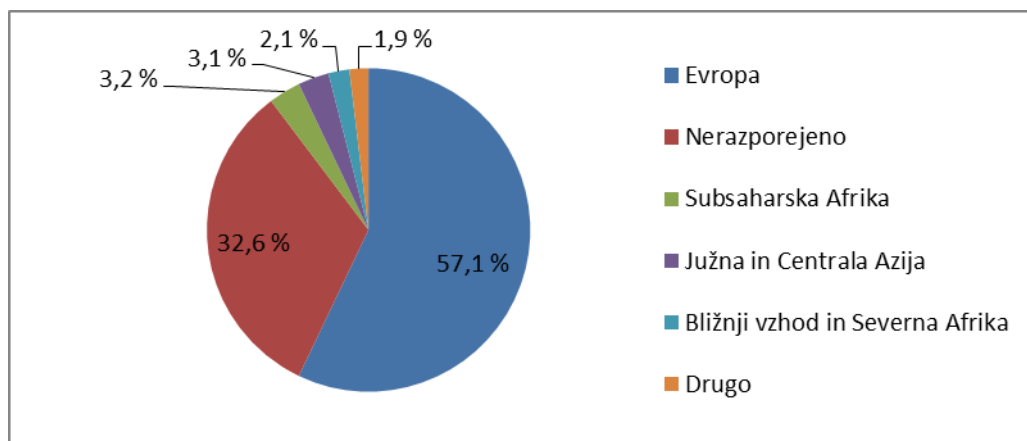
RS je v kontekstu spoznanja o povezanosti varnosti in razvoja v Afganistan začela kanalizirati ODA primarno zaradi svojih mednarodnih obveznosti, ki izhajajo iz članstva v mednarodnih organizacijah, kot so Organizacija združenih narodov (OZN), Evropska unija (EU) in tudi Nato, a je leta 2008 slednji dodala tudi bilateralni ODA. Tako je RS v Afganistanu »že konec leta 2008 začela delovati tudi na nevojaškem področju, ki se bo v prihodnjih letih krepilo in postopoma nadomestilo vojaško delovanje« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 4). Z drugimi besedami, RS se je zavezala, da bo Afganistanu pomagala tudi z razvojnimi sredstvi, ki bodo postopno prevladala v strukturi zunanjepolitičnih sredstev, s katerimi RS dosega cilje v tej državi.

Leta 2008 je bilo v regijo Srednje in Južne Azije, v katero spada Afganistan, namenjene 1 odstotek bilateralne razvojne pomoči RS (MZZ 2009, 4). Tudi večletni prikaz usmerjanja bilateralne razvojne pomoči RS po regijah, kot prikazuje graf 1.1, kaže na to, da je RS v regijo

¹³ Pomenljiv je podatek, da je bila več kot polovica mednarodne razvojne pomoči Afganistanu investirana v varnostni sektor (ICG 2011, 2).

Srednja in Južna Azija namenila le majhen segment svojega ODA. Kot je razvidno iz spodnjega grafa, je bilateralna pomoč v ta del sveta v letih 2009–2013 skupno znašala le 3,1 odstotek celotnega slovenskega ODA v tem obdobju.

Graf 1.1: Bilateralna pomoč Republike Slovenije v obdobju 2009–2013 po regijah (v odstotkih)



Vir: MZZ (2015).

Ker je RS v Afganistanu prisotna le z majhnim deležem razvojnih sredstev, področje doniranja razvojne pomoči RS Afganistanu ni dovolj raziskano. Pričujoče delo se torej glede na delež ODA, namenjenega Afganistanu, ukvarja z 'mikro' elementom slovenskega MRS. V dokumentu *Analiza in ocena delovanja Slovenije v Afganistanu* (2012, 27) je zapisano, da bo RS »nadaljevala podporo programom, ki jih izvajajo mednarodne organizacije, ki so na terenu izkazale učinkovito porabo dodeljenih sredstev. Hkrati si bo prizadevala za krepitev vloge slovenskih nevladnih organizacij (NVO) v okviru civilno-razvojnega sodelovanja v Afganistanu.« V skladu z Resolucijo o MRS RS (2008, 4. člen)¹⁴ se cilji MRS RS oblikujejo na podlagi naslednjih izhodišč: »(i) skladnost z vrednotami in razvojnimi usmeritvami slovenske družbe in gospodarstva, (ii) skladnost s cilji mednarodne skupnosti na področju razvoja, še posebno s cilji EU in OZN, ter (iii) skladnost s cilji zunanje politike, katere sestavni del je mednarodno razvojno sodelovanje.«

¹⁴ Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015. 2008. Sprejeta 11. julija. Uradni list RS 73/2008.

Iz strateških zunanjepolitičnih dokumentov RS - Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije (1991)¹⁵, Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (1999) in Primerna zunanja politika – Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave (2001)¹⁶ - izhaja, da RS med svoje strateške zunanjepolitične cilje šteje predvsem vključitev v evroatlantske povezave (Nato in EU),¹⁷ urejene in stabilne odnose s sosednjimi državami ter uveljavitev države v regionalnem prostoru. Glede udejstvovanja RS zunaj regionalnega konteksta, torej tudi v državah, kot je npr. Afganistan, pa Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (1999, odstavek Globalna politika) navaja, da »/g/lobalna politika Slovenije temelji na selektivnosti, kot načinu maksimalne izrabe omejenih nacionalnih virov ter kriteriju definiranja in uresničevanja zunanjepolitičnih interesov.«

MRS RS v zgoraj navedenih temeljnih dokumentih ni posebej omenjen, kar je v določeni meri razumljivo, saj je bila RS do leta 2004, ko je vstopila v EU, sama prejemnica razvojne pomoči. Po drugi strani pa odsotnost omenjanja MRS v ključnih zunanjepolitičnih dokumentih kaže na potrebo po reviziji oz. posodobitvi le-teh. Vendar pa je to tema, ki potrebuje ločeno obravnavo in je izven dometa tega dela. Dokument, ki povezuje razvojni cilj RS z njenim delovanjem v mednarodni skupnosti, pa je Strategija razvoja Slovenije¹⁸ iz leta 2005. V skladu z le-to je razvojni cilj RS v mednarodnem okolju, »da bo s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postala v svetu prepoznavna in ugledna država« (Strategija razvoja Slovenije 2005, 7). Ugotoviti, ali slovenska razvojna pomoč v Afganistanu prispeva k uresničevanju tega zunanjepolitičnega cilja, pa je eden od namenov raziskovanja v magistrskem delu.

1.2 Cilji in omejitve magistrskega dela

Ključni cilj magistrske naloge je raziskati uporabo bilateralne razvojne pomoči majhnih držav in to empirično preveriti na primeru delovanja RS v Afganistanu. V empiričnem delu

¹⁵ Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije. 1991. Poročevalec Skupščine RS in Skupščine SFRJ, št. 10, str. 11–15. Sprejeta 26. marca.

¹⁶ Primerna zunanja politika – Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave. 2001. V Slovenija in Evropska unija, ur. Fedor Černe, 197–219. Ljubljana: FDV, 2002.

¹⁷ Ta cilj je bil dosežen že pred desetimi leti.

¹⁸ Strategija razvoja Slovenije. 2005. Sprejeta s strani Vlade RS, 23. junija.

raziskave je tako fokus na študiji primera majhne države, ki aplicira sredstvo bilateralnega ODA na območje, kjer nima neposrednih varnostnih, ekonomskih ali političnih interesov. Namen raziskave je ugotoviti, ali v takih primerih bilateralna razvojna pomoč majhni državi, kot je RS, lahko služi pri zasledovanju drugih zunanje-političnih ciljev, kot je npr. krepitev njenega prestiža in ugleda v mednarodni skupnosti, kot so to že dosegle nekatere druge majhne države.

Poleg tega pa je cilj naloge tudi natančna analiza aplikacije bilateralnega ODA RS v Afganistanu, kar je z vidika znanosti o mednarodnih odnosih dobrodošlo, saj slednja razvojno pomoč večinoma obravnava z vidika učinkovitosti njene aplikacije v državi prejemnici (o tem glej npr. Boone 1996; Collier in Dollar 1999; Alesina in Dollar 2000; Guillaumont in Chauvet 2001; Molenaers in Nijs 2009; Bearce in Tirone 2010; Winters 2010; Zrinski 2013 itd.) in tako zunanje-politični učinki za državo donatorico niso v ospredju. Navsezadnje pa bom v nalogi preverila, ali je tudi pri aplikaciji bilateralnega ODA kot sredstva zunanje politike mogoče ugotoviti, kot je to prepoznano za izbiro zunanje-političnih ciljev, da je za majhno državo smiselna specializacija in selektivno usmerjanje na področja, kjer ima ta država primerjalne prednosti.

Poleg ciljev na tem mestu opredeljujem tudi ključne omejitve naloge. Pričujoče delo se osredotoča na izvajanje politike RS in torej ne analizira podrobneje procesa in dejavnikov sprejemanja odločitev.¹⁹ Pri analizi je namreč v fokusu povezanost zunanje-političnih ciljev in razvojnega delovanja RS v Afganistanu, ne pa tudi širši kontekst (sicer nezanemarljivih) okoliščin, vezan na sprejemanje odločitev v zvezi z Afganistanom. Prav tako v nalogi ne merim neposrednega učinka aktivacije ODA kot sredstva zunanje politike oz. vpliva države, ki ga z uporabo ODA dosega v mednarodni skupnosti, zato tudi ne definiram koncepta mala država oz. mala sila, ki implicitno kažeta na vpliv države v mednarodnem kontekstu (cf. Bojinović Fenko 2014). Za nalogo namreč podrobnejše klasificiranje RS v tako ali drugačno (arbitrarno) kategorijo države (glede na vpliv) ni relevantno. Dejstvo, ki ga privzemam na

¹⁹ Pri analizi zunanje politike je namreč (v analitični namen) smiselno ločevanje med analizo samega procesa odločanja v širšem pomenu in analizo zunanje politike kot politike (*policy*), ki je definirana kot izbira ukrepov (*actions*) pri zasledovanju ciljev oz. sklopa ciljev (Carlsnaes 2008, 88).

podlagi konsenza v ugotovitvah drugih avtorjev, je, da je RS po fizičnih lastnostih majhna država in da se 'majhnost' izraža tudi pri izvajanju njene zunanje politike.

Zaradi razpoložljivosti podatkov in potreb naloge, tj. iskati povezanost razvojne pomoči RS v Afganistanu z zunanje političnim delovanjem RS v tej državi, se osredotočam zgolj na bilateralno uradno razvojno pomoč, multilateralne pa podrobno ne obravnavam. Gre dejansko za »razpoložljivo bilateralno pomoč, ki predstavlja celotno uradno razvojno pomoč, zmanjšano za multilateralna sredstva in administrativne stroške« (MZZ 2011a, 4).²⁰ Pri tem pa je treba poudariti, da multilateralna pomoč ni zanemarljiva, saj je RS npr. prek EU (natančneje Evropskega razvojnega sklada) za Afganistan v letu 2009 namenila kar 1,1 milijona EUR (bilateralna pomoč je v istem letu znašala 97.017 EUR), v letu 2010 pa 0,7 milijona EUR (bilateralna pomoč je takrat znašala 381.781 EUR) (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 21).²¹ V nalogi prav tako ne vstopam v razpravo o učinkovitosti ODA, saj kompleksnost te tematike presega namen raziskave.

1.3 Raziskovalne teze

Razmislek o razvojni pomoči kot sredstvu zunanje politike RS kot majhne države v Afganistanu bo temeljil na naslednjih tezah:

- 1) Bilateralna uradna razvojna pomoč, ki jo majhna država kanalizira v državo prejemnico, v kateri nima neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih interesov, lahko kot zunanje politično sredstvo služi zasledovanju zunanje političnih ciljev te države, vezanih na krepitev njenega prestiža in ugleda v mednarodni skupnosti.
- 2) Pri aplikaciji bilateralne uradne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike majhne države je smiselna specializacija in selektivno usmerjanje na področja, kjer ima država primerjalne prednosti.

²⁰ Razpoložljiva uradna razvojna pomoč (tako bilateralna kot multilateralna) je v skladu z Resolucijo o MRS RS razdeljena na razvojno pomoč v ožjem pomenu (MRS brez humanitarne in postkonfliktne pomoči) in humanitarne in postkonfliktne pomoči (MZZ 2014, 9).

²¹ Analiza in ocena delovanja Republike Slovenije v Islamski republiki Afganistan ter priporočila za pot naprej, sprejeta s strani Vlade RS 29. marca 2012.

3) Izhajajoč iz izkušenj z aplikacijo sredstva bilateralne uradne razvojne pomoči na Zahodnem Balkanu kot postkonfliktnem območju lahko RS v Afganistanu najboljše krepiti mednarodni ugled in prestiž z aplikacijo razvojne pomoči na področja, povezana s postkonfliktno obnovo te države.

1.4 Opredelitev metod dela

Ključni uporabljeni metodi pri raziskovanju aplikacije bilateralne uradne razvojne pomoči RS v Afganistanu bosta analiza primarnih in sekundarnih virov. Za ugotavljanje ciljev slovenske zunanje politike in razvojne pomoči v Afganistanu ter za opredelitev vsebinskega in institucionalnega okvira MRS RS bom namreč analizirala in interpretirala dostopne strateške dokumente in druge relevantne dokumente glede aktivnosti RS na temo Afganistana in sicer glede MRS. Temeljni poudarek analize primarnih virov bo na proučitvi in interpretaciji javno dostopnih dokumentov Vlade RS glede angažiranja (tudi vojaškega) RS v Afganistanu, tj. Analiza delovanja RS v Afganistanu (2012) in Dopolnitev Strategije delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan (Dopolnitev Strategije delovanja RS v Afganistanu 2013).²² Prav tako bodo osnova za raziskovanje dokumenti ključnih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo oz. delujejo na področju MRS (predvsem OECD in OZN). Za predstavitev MRS RS bodo uporabljeni dokumenti, kot so ZMRS, Resolucija o MRS, Revizijsko poročilo o učinkovitosti sistema MRS v RS (Revizijsko poročilo), Vmesna ocena uspešnosti izvajanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (Vmesna ocena Resolucije o MRS) itd. Za konceptualizacijo temeljnih pojmov, uporabljenih v magistrskem delu (opredelitev zunanje politike, njenih ciljev in sredstev, razumevanje majhne države in posebnosti zunanje politike majhne države, opredelitev razvojne pomoči in kategorizacija oblik tega sredstva zunanje politike), bom ob analizi primarnih virov uporabila še analizo sekundarnih virov, zlasti znanstvenih virov (člankov in monografij), za pojasnjevanje stanja razvoja v Afganistanu pa tudi analizo statističnih podatkov.

²² Dopolnitev Strategije delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan, sprejeta s strani Vlade RS 3. januarja 2013. Vlada RS je sicer že januarja 2011 sprejela Strategijo delovanja RS v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske Republike Afganistan, vendar pa ta dokument ni javen.

Poleg omenjenih ključnih metod dela bom raziskovala še z naslednjimi podpornimi metodami, tj. metodo deskripcije oz. opisovanja, induktivno metodo in individualnimi intervjuji. Metoda deskripcije bo služila za predstavitev mednarodne razvojne pomoči in njenih ciljev v Afganistanu ter ključnih dilem in problemov te pomoči. Trenutno stanje glede razvoja v Afganistanu bom, kot že nakazano, ilustrirala s podatki o tem, kako Afganistan uresničuje milenijske cilje, za kar bom uporabila predvsem zbirke statističnih podatkov in informacije, dostopne v okviru OECD, Svetovne banke in OZN (indeks človekovega razvoja, dostop do izobrazbe, umrljivost otrok, starih manj kot pet let, smrtnost žensk ob porodu, pismenost prebivalstva itd.).

V empiričnem delu naloge bo raziskava osredotočena na študijo primera majhne države, ki aplicira sredstvo bilateralne razvojne pomoči na državo, v kateri nima neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih interesov. Ta primer je RS v Afganistanu. Analizirala in interpretirala bom relevantna poročila RS o MRS, pri čemer se bom v časovnem smislu usmerila na analizo poročil od leta 2008, ko je RS Afganistanu prvič ponudila ODA, pa do 2014 (zadnje poročilo RS o MRS sicer obstaja za leto 2013). V vsebinskem in kvantitativnem smislu bo analiza usmerjena na tematska področja oz. posamezne projekte, kamor RS namenja ODA. Z induktivno metodo bom nato s konkretnimi izkušnjami RS v Afganistanu skušala prispevati k teoriji razumevanja ODA kot sredstva zunanje politike, zlasti zaradi specifičnosti delovanja v Afganistanu, kjer je uporaba razvojne pomoči s strani držav donatoric omejena tudi zaradi slabe varnostne situacije v postkonfliktni družbi. Ob tem se zavedam problema posploševanja, ki poteka »na podlagi omejenega obsega dejstev (oz. podatkov o dejstvih) v konkretnih okoliščinah« (Toš in Hafner-Fink 1997, 16). Kljub temu bom ugotovitve o konkretnih izkušnjah RS skušala umestiti v teorijo o zunanji politiki majhnih držav, kar bo tudi prispevek magistrske naloge k znanosti.

Proučevanje na podlagi zgoraj naštetih metod bo v kombinaciji z opravljenimi individualnimi intervjuji s predstavniki slovenskih NVO, ki so v Afganistanu v imenu RS izvedle razvojne projekte, in predstavnikom Ministrstva za obrambo (MORS), ki je kot civilni funkcionalni strokovnjak (CFS) deloval v Afganistanu, omogočilo oblikovati celovitejše razumevanje slovenskega razvojnega delovanja v Afganistanu in preverjanja predvsem tretje teze. Pri tem je ključni cilj priti do zaključka, ali oz. kako lahko pri zasledovanju zunanjepolitičnih ciljev

RS v Afganistanu krepí ugled in prestiž v mednarodni skupnosti, ter oblikovati sintezo glede (tematske oz. vsebinske) specializacije RS v Afganistanu, vključno z identifikacijo področij aplikacije ODA.

1.5 Struktura naloge

Po uvodnem delu, v katerem opredelim aktualnost in problematiko obravnavane teme ter razdelam metodološki pristop, bo v drugem poglavju fokus na opredelitvi teoretičnega okvirja, katerega namen je konceptualno opredeliti zunanjo politiko, cilje in sredstva zunanje politike ter izpostaviti specifike zunanje politike majhne države in njenih sredstev za doseganje zunanjepolitičnih ciljev. V tretjem poglavju obravnavam razvojno pomoč kot sredstvo zunanje politike majhne države. Pri tem definiram razvojno pomoč, elaboriram oblike razvojne pomoči, predstavim kritično refleksijo uporabe bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike ter obravnavam primere majhnih držav, ki prek bilateralne razvojne pomoči krepijo svoj ugled in prestiž. Četrto poglavje je namenjeno predstavitvi vsebinskih in organizacijskih vidikov MRS RS. V petem poglavju je fokus na razvojni pomoči v Afganistanu – prikazu trenutnega stanja glede razvoja in ključnih problemov oz. izzivov države donatorice v tej državi. Šesto poglavje obravnava celostno zunanjepolitično delovanje (tako vojaško kot razvojno) RS v Afganistanu in v empiričnem delu analizira izvedene slovenske razvojne projekte v tej državi. Sedmo poglavje se osredotoča na proučitev uveljavljanja ciljev slovenske zunanje politike prek razvojne pomoči v Afganistanu. Poglavje ponuja analizo možnosti krepitve mednarodnega prestiža in ugleda RS prek razvojnih projektov v Afganistanu, analizo specializacije in selektivnega usmerjanja razvojne pomoči RS v Afganistanu in sintezo glede ugotovitev o uporabi sredstva razvojne pomoči RS v Afganistanu. V zaključku na sistematičen in sintetičen način povzamem ključna dognanja pričujočega dela.

2 ZUNANJA POLITIKA IN SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE MAJHNE DRŽAVE

Namen tega poglavja ni iskanje nove oz. inovativne definicije zunanje politike, temveč opredelitev koncepta na način, ki bo v pričujočem delu omogočil razumevanje konteksta, v

katerem deluje majhna država kot donatorica ODA. Kajnčeva (2008a, 189) ugotavlja, da je večina definicij v smislu razumevanja akterja oz. subjekta zunanje politike 'državocetričnih'. Ob tem pa je vendarle treba izpostaviti, da v analizi zunanje politike najdemo širši spekter akterjev oz. subjektov zunanje politike. Hill (2003, 40–41) npr. med t. i. 'neodvisne akterje' poleg države prišteva tudi nekatere druge relevantne subjekte mednarodnih odnosov,²³ kot so transnacionalna podjetja, pa tudi mesta, regije, cerkve, (mednarodne) skupine pritiska, mednarodne nevladne organizacije.²⁴ Predmet mojega proučevanja v pričujoči nalogi je sicer država kot tradicionalni akter mednarodnih odnosov, vendar pa ugotavljam, da v okviru MRS svojevrsten akter zunanje politike predstavljajo slovenske NVO, ki v imenu RS izvajajo razvojne projekte in tako delujejo kot 'podaljšana' roka RS. To konceptualno opredeljujejo novejša teorije zunanje politike, in sicer kot t. i. kritično zunanjo politiko, ki zunanjepolitično delovanje države razume tudi v povezavi z delovanjem širokega spektra nevladnih akterjev (Bojinović Fenko 2010, 84).²⁵

2.1 Razumevanje zunanje politike in zunanjepolitičnih sredstev

Da lahko opredelimo zunanjo politiko majhnih držav, je nujno najprej pojasniti koncept zunanje politike *per se*. James N. Rosenau, 'očče' zunanje politike, je slednjo utemeljil kot samostojen predmet proučevanja in obenem odprl temeljna teoretska, epistemološka in metodološka vprašanja o zunanji politiki (Bučar 2001, 142–143). Zunanja politika je del mednarodnih odnosov (Russett in Starr 1996, 278), vendar pa, kot pravi Benko (1997, 35), mednarodnih odnosov ne gre enačiti z zunanjo politiko oz. študijem *le-te*. Petrič (2010, 31) razlaga, da so mednarodni odnosi določeno stanje, medtem ko je zunanja politika dejavnost, s katero se vpliva oz. učinkuje na mednarodne odnose. Bolj podrobno diferenciacijo med proučevanjem mednarodnih odnosov in zunanje politike ilustrira Bojinović Fenkova (2010, 9), ko ugotavlja naslednje: »V teorijah mednarodnih odnosov nas zanima, kako država deluje izven njenih meja – 'zunaj' (v mednarodni skupnosti), pri študiju zunanje politike pa nas zanima, kako država deluje 'navznoter' pri tem, ko načrtuje in se odloča, kako bo delovala 'navzven'.«

²³ Pri tem pa Hill (2003, 16–17) meni, da ne gre za subjekte zunanje politike v primerljivem pomenu državam, ampak da imajo ti 'neodvisni akterji' svojevrstne 'zunanje odnose' (*external relations*).

²⁴ Petrič (2010, 347–348) pravi, da zunanjo politiko uporabljajo tudi mednarodne organizacije, pri čemer ugotavlja, da je zunanja politika EU poseben fenomen, ki ga ni mogoče enačiti z zunanjo politiko držav.

²⁵ Več o pristopu kritične zunanje politike v Smith in dr. (2008).

»Zunanja politika se večinoma definira kot dejavnost države oz. njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na razpolago« (Petrič 1996, 878). Poenostavljeno, zunanja politika je uresničevanje vrednot in ciljev države v mednarodnem okolju. Več 'dinamike' v razumevanje zunanje politike vnaša Benko (1997, 227), ki jo razume kot »proces in sistem akcij, ki jih kaka v državi organizirana družba izvaja v mednarodnem okolju z namenom vplivati nanj skladno s cilji in interesi njenih političnih dejavnikov, delujočih v njenem imenu.« Z drugimi besedami, zunanja politika omogoča ne le zasledovanje ciljev in interesov neke države oz. družbe, ampak tudi vplivanje na dogajanja v mednarodnem okolju, s tem pa posledično tudi (so)kreiranje mednarodnih odnosov. Funkcije zunanje politike so po Benku (1997, 221) naslednje:

- uresničevati materialne in nematerialne interese v državi organizirane družbe ter s tem vplivati na mednarodno okolje, da se realnosti v mednarodni skupnosti bodisi prilagodi bodisi jo spreminja;
- absorbirati akcije in reakcije subjektov iz mednarodnega okolja, do katerih prihaja zaradi dognanj znotraj zunanje politike, in sicer skladno s cilji in interesi političnih dejavnikov družbe, delujočih v njenem imenu, ter v povezavi z dejavnostmi na območju notranje politike;
- ohranjati in reproducirati določen družbenoekonomski in politični sistem v kaki državi.

Ker je opredelitev zunanje politike verjetno toliko, kot je različnih avtorjev oz. proučevalcev zunanje politike, se v izogib nizanju različnih definicij v nadaljevanju poslužujem pristopa, ki koncept predstavlja prek nekaterih skupnih ali splošnih značilnosti oz. elementov. Carlsnaes (v Kajnič 2008a, 189)²⁶ kot štiri ključne elemente opredelitve zunanje politike navaja: državocentričnost v smislu države kot enote analize; teleološko naravo zunanjepolitičnega dejanja; slednja je v povezavi s teritorialnimi mejami (usmerjenost izven meja države); in poudarek na politiki. Nadalje so po Hillu (2003, 3) značilnosti zunanje politike oz. zunanjih odnosov naslednje: a) izvaja jo neodvisni akter, b) gre za uradne odnose, c) politika je razumljena kot vsota uradnih odnosov in č) zunanja usmerjenost politike. Kljub temu da

²⁶ Carlsnaes, Walter. 2003. Foreign Policy. V Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth Simmons (ur.). Handbook of International Relations, 331–349. London, Thousand Oaks (CA), New Delhi: SAGE Publications. V Kajnič 2008a, 189.

avtor, kot omenjeno zgoraj, širi spekter 'neodvisnih akterjev' pa vendarle meni, da država je oz. ostaja glavni subjekt zunanje politike (Hill 2003, 47). Z uradnimi zunanjimi odnosi Hill (2003, 4) razume, da zunanje politike države ne izvajajo zgolj diplomati, ampak tudi drugi uradni predstavniki države (gre za t. i. 'paralelno diplomacijo'). Politika je razumljena kot skupek vseh odnosov neodvisnega akterja, pri čemer je poudarek na koherentnosti, zavestni namenskosti, koordinaciji in kontinuiteti (Hill 2003, 4–5). 'Zunanost' oz. zunanjo usmerjenost zunanje politike Hill (2003, 3) pojasnjuje s tem, da je svet deljen na razločujoče skupnosti (ni ena homogena enota), ki se soočajo z drugimi oz. tujimi skupnostmi; zunanost pomeni delovanje izven ene skupnosti. Russett in Starr (1996, 279) pojem 'zunanosti' razumeta v kontekstu ideje suverenosti in ozemeljske celovitosti ter tako pojem razložita kot vse, kar je »/.../onstran meja države.« Po Petriču (1996, 878) so sestavine zunanje politike: »organi države za zunanje zadeve; vrednote; cilji; sredstva in metode.« Obenem pa Petrič (2010, 20) poudarja, da sta bistveni sestavini pri razumevanju pojma zunanje politike naslednji: 1) da gre za dejavnost države in 2) da je to kontinuiran proces dajanja in uveljavljanja lastnih pobud in obenem odzivanja na pobude, ki prihajajo iz mednarodnega okolja (od drugih držav in mednarodnih organizacij).

Ker je zunanja politika usmerjena k uresničevanju ciljev, je pomembno pojasniti, kaj je s tem mišljeno oz. kako v kontekstu zunanje politike razumemo cilje. Bojinović Fenkova (2010, 72) razlaga, da so zunanjepolitični cilji »na kratko opredeljeni kot tisto, za kar si prizadevajo voditelji držav.« »V splošnem je cilj zunanje politike doseči zelene spremembe pri objektu zunanje politike, za kar je pa možna zastavitev različnih strategij in taktik ter instrumentov« (Kajnič 2008, 191).²⁷ Po Petriču (2010, 253–254) so cilji države strateški oz. dolgoročni in taktični. »Za razliko od strateških odločitev in ciljev so taktične odločitve in cilji večinoma kratkotrajnega pomena. Pri njih gre za cilje in odločitve o manj pomembnih zadevah, oziroma za manj pomembne cilje. Pogosto so ti 'taktični' cilji vmesni cilji, ki naj privedejo do uresničitve strateških ciljev« (Petrič 2010, 254).

Holsti (1995, 84–108) navaja štiri cilje, ki so, ne glede na velikost, razvitost in zmogljivosti držav, značilni za vse države v mednarodni skupnosti: 1) varnost, 2) avtonomija, 3) blaginja in 4) status ter prestiž. Pri tem pa je potrebno zavedanje, da »mednarodna skupnost deluje kot

²⁷ Instrumenti zunanje politike so v tem kontekstu mišljeni kot sopomenka sredstvom zunanje politike.

neke vrste korektiv tako za formuliranje kot uresničevanje zunanje politike. Cilji neke države nasproti drugim državam se v okolju mednarodne skupnosti neizbežno relativizirajo« (Benko 1997, 222). Pomembno je tudi pojasniti, da zunanjepolitičnih ciljev ne gre enačiti z nacionalnim interesom, čeprav je res, da sta pojma povezana. Benko (1992, 9) pojasnjuje, da cilji označujejo univerzalne (včasih tudi specifične) vrednote, medtem ko nacionalni interes pomeni subjektivizacijo ciljev.²⁸ Z drugimi besedami, pri nacionalnem interesu gre za konkretizacijo ciljev oz., kot ugotavlja Bojinović Fenkova (2010, 72), je nacionalni interes »glavni cilj, ki ga država zasleduje.«

Svoje zunanjepolitične cilje države navadno opredeljujejo v zunanjepolitičnih strategijah oz., kot pojasnjuje Kajnčeva (2008, 92), »/cilje in strategije za doseganje najrazličnejših, splošnih in specifičnih, kratko- in daljnoročnih ciljev najdemo zapisane v uradnih dokumentih akterja zunanje politike, pa tudi v govorih nosilcev odločanja in v sporočilih za javnost.« Kajnčeva (2008, 91–112) ponuja podrobno razlago zunanjepolitičnih ciljev v povezavi s strategijami zunanje politike, tj. načrtom za doseg ciljev. Strategija, ki je podrejena ciljem, ki jih v tradicionalnem pomenu določa politika, »opredeljuje način zasledovanja teh istih ciljev« (Kajnč 2008, 93). Žagar (1992, 91) meni, da mora zunanjepolitična strategija

opredeljevati dolgoročne usmeritve zunanje politike neke države, ki so pogojene s temeljnimi nacionalnimi interesi (pri določanju in opredeljevanju katerih naj bi bil dosežen kar najširši družbeni konsenz), z geografskim in strateškim položajem, z velikostjo in strukturiranostjo ozemlja ter s številom prebivalstva, z ravnijo in predvideno usmeritvijo družbenega razvoja, z ekonomsko, vojaško in politično močjo neke države ter z njenim (sedanjim) položajem in vlogo v mednarodni skupnosti itd.

Po Petriču (2010, 255) se mora strategija v zunanji politiki najprej osredotočiti na sprejem odločitve o strateškem cilju, potem sledijo (taktične) odločitve za doseg oz. uresničitev tega (strateškega) cilja. Kajnčeva (2008, 94) pojasnjuje,²⁹ da so

²⁸ Petrič (2010, 268) kot »temeljni nacionalni interes držav našega časa« razume vključenost v mednarodna dogajanja in mednarodne integracijske procese in s tem imeti vpliv na urejanje mednarodnih problemov, ki vplivajo (posredno ali neposredno) na varnost in blagostanje držav.

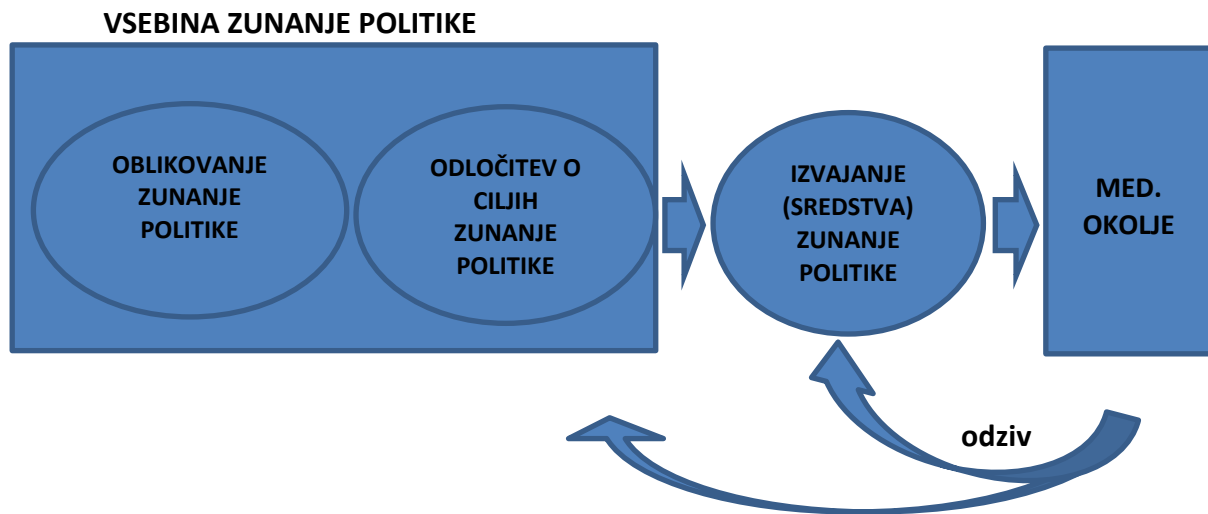
²⁹ Kajnčeva (2008, 85–86) povezavo med normami, sredstvi in cilji zunanje politike ilustrira v trikotnem modelu in razširjenem trikotnem modelu akterskega in strukturnega delovanja v zunanji politiki.

strategije v vzajemni povezavi z normami zunanje politike na eni ter z njenimi sredstvi na drugi strani. Norme tako predstavljajo eno omejitev oziroma usmeritev. Drugo omejitev predstavljajo sredstva, ki jih države imajo na razpolago. Vse troje, norme, sredstva in cilji, pa je seveda vpeto v širši mednarodni kontekst in v institucionalni okvir akterja zunanje politike.

Pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev si države 'pomagajo' z različnimi sredstvi. Sredstva zunanje politike so ključnega pomena v proučevanju zunanje politike, saj predstavljajo 'most' med vsebino zunanje politike posamezne države na eni strani in mednarodnim okoljem na drugi strani, kot to ilustrativno prikazujem spodaj. Mednarodno okolje, kamor je sicer usmerjena zunanja politika, pa na drugi strani, kot že ugotovljeno, zagotavlja korektiv oz. odziv tako na vsebino zunanje politike kot na njeno izvajanje.

Skica 2.1 tako prikazuje razumevanje zunanje politike, kot je uporabljeno v kontekstu analize. Pri tem pa je pomembno dejstvo, da je fokus analize na izvajanju zunanje politike oz. sredstvih zunanje politike (proučevanje ODA kot sredstva zunanje politike), kar je opredeljeno že med omejitvami magistrskega dela. Oblikovanje zunanje politike in odločitev o ciljih zunanje politike (oz. vsebina zunanje politike, kot prikazuje skica 2.1) sta obravnavani kot dano dejstvo.

Slika 2.1: Razumevanje zunanje politike v kontekstu analize



Kot pravi Kajnčeva (2008, 96), so sredstva zunanje politike »tista, ki delujejo (ali ne), ki vplivajo in skratka povzročajo neke izide sprejete zunanje politike ter tako vplivajo ali ne, na prihodnje odločanje o zunanji politiki in s tem tudi o (odločitvi o) razvoju in uporabi sredstev.« Gre za konkretne mehanizme, ki jih države uporabljajo pri zasledovanju svojih ciljev v skladu s svojimi zunanjepolitičnimi idejami, normami in vrednotami (Kajnč 2008, 95). Udovič (2008, 107) sredstva zunanje politike razume kot »danost in omejitve hkrati, saj državi omogočajo, da dosega svoje zunanjepolitične cilje, a hkrati omejujejo izbiro ciljev na podlagi njih samih in njihove razpoložljivosti.« Benko (1997, 255–272) med zunanjepolitična sredstva prišteva: 1) diplomacijo, 2) ekonomska sredstva in 3) sredstva prisiljevanja. Bučar (2001, 151) kot sredstva zunanje politike razume sredstva prisile, ekonomska sredstva in javno mnenje ter propagando.³⁰

Petrič (2010, 345) loči med posrednimi (so izraz položaja države v mednarodni skupnosti) in neposrednimi (tudi 'pravimi') sredstvi zunanje politike, pri čemer med slednje prišteva sredstva prisiljevanja in sredstva prepričevanja. Podobno kategorizacijo uporablja tudi Bojinović Fenkova (2010, 76), ki zunanjepolitična sredstva razlaga v kontekstu koncepta moči in tako loči med sredstvi prepričevanja oz. odvrčanja (mehka moč) in sredstvi prisiljevanja (trda moč). Koncepta je na kontinuum moči umestil Hill (2003, 135), pri čemer

³⁰ Propaganda je »načrtno organizirano širjenje mišljenj in stališč v pisani, govornjeni ali pa akcijski obliki, katerega namen je pridobivati posameznike, skupine in pa razrede v posameznih državah in v mednarodni skupnosti za politične, ideološke, ekonomske, kulturne, religiozne in druge cilje držav in pa nedržavnih organizacij« (Benko 1997, 282).

so sredstva mehke moči fizična prisila, izsiljevanje, zastraševanje in prisilna diplomacija, pa tudi subverzija in sankcije, sredstva mehke moči pa propaganda, diplomacija in kultura (prav tam).³¹

Kot že navedeno med omejitvami magistrskega dela, se v analizi ne osredotočam na sam odločevalski proces, v okviru katerega se oblikuje zunanja politika in sprejemajo odločitve o ciljih zunanje politike. Petrič (2010, 27) posebej definira tudi 'zunanjo politiko RS', in sicer z navajanjem dihotomij med sprejemanjem odločitev in izvajanjem zunanje politike, med notranjimi in zunanjimi dejavniki ter omejitvami, ki vplivajo na zunanjo politiko. Opredele jo na naslednji način (prav tam):

To je dejavnost njenih državnih organov, s katero skuša Republika Slovenija v odnosih z drugimi državami uveljaviti svoje cilje, interese, vrednote v mednarodni skupnosti, s sredstvi in metodami, s katerimi razpolaga. Na to dejavnost, ki jo sestavlja proces sprejemanja odločitev v njenih organih ter izvajanje teh odločitev z uporabo metod in sredstev zunanje politike, vplivajo številni politični in nepolitični dejavniki v Sloveniji: stranke, javno mnenje, mediji, civilna družba, gospodarski lobiji; pa tudi zunanji dejavniki, zlasti interesi drugih držav, s katerimi se soočajo interesi Slovenije, pa tudi odločitve mednarodnih organizacij, katerih članica je Slovenija (npr. OZN, NATO, EU idr.). Na zunanjo politiko Slovenije vplivajo tudi objektivna dejstva in determinante, kot je njena relativno skromna oziroma omejena politična, gospodarska in vojaška moč, omejena sredstva zunanje politike, s katerimi Slovenija razpolaga, pa tudi zunanje omejitve, kot je mednarodno okolje in njen geopolitični položaj.

Predstavljeno razumevanje koncepta zunanje politike in njenih sredstev je zadosten okvir, da v nadaljevanju ločeno opredelim zunanjo politiko majhne države, ki jo, tako Petrič (1996, 897; 2010, 463), označuje in omejuje vrsta posebnosti, ki so jih nosilci oz. odločevalci in izvajalci zunanje politike te države dolžni upoštevati. V nadaljevanju prav tako pojasnujem nekatere posebnosti, ki jih je mogoče opaziti pri izbiri sredstev zunanje politike majhne države. Kot velja za vse države, še posebej pa za majhne, morajo biti sredstva »ciljem ustrezna, primerna in seveda določeni državi dosegljiva« (Petrič 2010, 453). V nasprotnem

³¹ Več o konceptualizaciji trde in mehke moči v Bojinović Fenko (2014).

primeru, tako Petrič (prav tam), bo »cilj ostal neuresničen, namesto zunanjepolitičnega uspeha bo sledil poraz.«

2.2 Posebnosti zunanje politike in zunanjepolitičnih sredstev majhne države

Avtorji, ki zunanjo politiko majhne države obravnavajo kot ločeno oz. kot kategorijo *sui generis*,³² izhajajo iz predpostavke, da jo determinirajo 'posebnosti', ki izvirajo iz omejenih zmogljivosti majhne države oz. so očitne, tako Petrič (2010, 463), pri izbiri njenih zunanjepolitičnih ciljev, sredstev za uresničevanje teh ciljev, strategije in taktike ter pri organizaciji in načinu delovanja zunanje službe. Benko (1992, 6) ugotavlja, da je razlike med majhnimi državami in velikimi silami pri elaboraciji in uresničevanju zunanje politike mogoče najti v »a) različnem tipu problemov, s katerimi se srečujejo, b) različnem obsegu zunanjepolitičnega delovanja, c) različnem načinu vodenja zunanje politike in d) različnih sredstvih, ki jih pri uresničevanju strategije uporabljajo.« Pri tem Benko (1992, 6; 1997, 251) poudarja, da ima majhna država na voljo dve zunanjepolitični strategiji: 1) aktivno, katere cilj je voditi zunanjo politiko, kakršno si izbere oz. določa majhna država sama (ta strategija je lahko pri iskanju zavezništav tudi ofenzivna) in 2) pasivno, katere cilj je ohranjanje *statusa quo*. Vukadinović (1997, 84) na drugi strani navaja, da je v teorijah mednarodnih odnosov mogoče zaslediti stališča, da majhne države pravzaprav niso sposobne imeti lastne zunanje politike. Prvič, ker naj bi njihovo zunanjepolitično delovanje slonelo na načelu akcija-reakcija, kar majhne države izključuje iz možnosti samostojnega izvajanja načrtovanih akcij, in drugič, ker naj bi bile majhne države v senci delovanja velikih držav (prav tam).

Heyeva (2002, 212) opozarja na več dvojnosti oz. dihotomij zunanjepolitičnega delovanja majhnih držav: 1) po eni strani je njihova zunanjepolitična agenda zelo omejena (glede vsebin, v geografskem obsegu, v smislu porabljenih sredstev), po drugi strani pa se dejavno vključujejo v vsako morebitno mednarodno razpravo v okviru multilateralnih institucij; 2) po eni strani zavzemajo nevtralno pozicijo in se zanašajo na zaščito velesil, a morajo po drugi strani v zameno za slednje pri ključnih globalnih vprašanjih zavzeti stališče teh istih velesil; 3) nesorazmerno se osredotočajo na svojo fizično varnost, pri čemer so v ospredju

³² Zanimanje za analizo majhnih držav oz. sil je poraslo po drugi svetovni vojni, zlasti pa v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja, ko se je zaradi procesa dekolonizacije povečalo število majhnih držav (Kassimeris 2009, 85).

diplomatski in gospodarski instrumenti zunanje politike pred vojaškimi sredstvi. Ker se majhna država ne more zanašati na svojo moč, mora za zagotovitev svoje varnosti kot cilje svoje zunanje politike a) izpostaviti in uresničiti dobre in urejene odnose s sosedi ter b) se vključiti v ustrezna zavezništva (Petrič 2010, 450). Amstrup (v Jazbec 2001, 60) naniza štiri izbire zagotavljanja varnostnih ciljev majhnih držav: a) nevtralnost, b) zavezništva, c) članstvo v mednarodnih organizacijah in d) druge možnosti.³³

Zupančič (2014, 101) predlaga, da majhna država za zagotovitev varnosti najde izvedljiv, trajnosten in stroškovno učinkovit način. V tem kontekstu majhne države najpogosteje iščejo zunanje vire moči, kot je, tako Handel (1990, 69), članstvo v mednarodnih organizacijah in sodelovanje v zavezništvih. Kot zatrjuje Petrič (2010, 451), je »za majhno državo pomemben razmislek o prijateljih oziroma zaveznikih.« Ustvarjanje zavezniških odnosov majhnim (in tudi srednje velikim) državam po eni strani omogoča krepitev njihove varnostne baze, po drugi strani pa se na tak način delno nadomešča njihova ekonomska inferiornost (Benko 1997, 242). Vendar pa poleg koristi sklepanja zavezništev za majhne države, Benko (1997, 243) opozarja tudi na negativne vidike, ki se kažejo na dva načina: a) stopnja avtonomnosti majhne oz. srednje velike države v mednarodnih odnosih je v zavezništvu z večjo državo (supersilo) zmanjšana in b) v ospredju oblikovanja zavezniške strukture so (lahko) v ospredju interesi večje sile in delovanje na podlagi načela *quid pro quo*. Skratka, kot poudarja tudi Vegič (1999, 1001), je potrebna previdnost, da se manjša država ne znajde v vlogi 'satelita' oz. postane podrejena interesom večje države. Poleg strategij iskanja zaščite pri državi z večjo močjo oz. partnerstvo z njo ter povezovanja s skupino/skupinami s kolektivno močjo in/ali vplivom je med strategijami majhne države najti še krepitev mednarodnega vpliva in avtoritete, temelječa na specialističnem oz. 'nišnem' znanju ali/in nemoči majhne države (Bailes 2009, 12).

Majhne države pa lahko iščejo tudi možnosti aktivne strategije za preseganje zgoraj naštetih omejitev in tako pri svojem zunanjepolitičnem delovanju v odnosu do večjih držav niso vedno v inferiornem položaju. »Praksa v mednarodnih odnosih dokazuje, da more biti tudi majhna država pod pogojem, da vodi premišljeno in empirično dobro podprto zunanjo politiko, koristna za velike sile/.../« (Benko 1997, 254). Koristnost je lahko utemeljena na lastni

³³ Amstrup, N. 1976. *The Perennial Problem of Small State: A Survey of Research Efforts*.

ambicioznosti, postati pomemben in kredibilen akter v mednarodni skupnosti (npr. kandidatura za predsedovanje določeni mednarodni organizaciji), ali pa izvira iz nepredvidljivih dogodkov v mednarodni skupnosti (npr. v primeru izbruha konflikta v bližini države lahko določeni akterji to državo zaprosijo, da sprejme določene ukrepe v zvezi s konfliktom) (Zupančič in Udovič 2011, 40). Razmišljanje gre v kontekst opažanj, da majhne države težijo k temu, da vplivajo na odločitve, ki so del t. i. 'visoke politike'³⁴ (Goetschel 2000, 4). Z aktivnim in uspešnim delovanjem na določenem področju se lahko tako majhna država izogne marginalizaciji s strani večjih držav oz. ima kljub fizični majhnosti možnost, da se na specifičnem področju delovanja dokaže kot 'velika' (Forštner 2005, 22).

Majhna država torej ni nujno šibka država,³⁵ vendar je recept in predpogoj za uspeh majhne države na mednarodnem prizorišču prioritizacija (Panke 2012, 317). Tudi Heyeva (2002, 217) pri študiji Luksemburga kot primera majhne države, ki vodi uspešno zunanjo politiko, ugotavlja, da ima ta le majhen nabor zunanjepolitičnih ciljev, ki jih zasleduje z diplomatsko spretnostjo in nacionalnim konsenzom. Skratka, omejen nabor zunanjepolitičnih ciljev je podlaga za delovanje na tistih področjih, ki so za majhno državo ključnega pomena. Podobno trdi tudi Petrič (2010, 460–461), ko pravi, da morajo biti zunanjepolitični cilji majhne države izbrani selektivno in v skladu s konkretnimi nacionalnimi interesi te države, in izpostavlja iskanje niš za aktivno vključevanje majhne države pri urejanju pomembnih globalnih vprašanj. Petrič (2010, 460) namreč verjame, da so ambicije majhnih držav, da bi izražale stališče o vseh pomembnih mednarodnih temah in vodile globalno politiko, neracionalne ali celo škodljive. Vendar pa po drugi strani meni, da je smotrno, da majhna država izkoristi priložnosti za to, da se potrdi kot pomemben mednarodni dejavnik in prispeva tudi k urejanju pomembnih mednarodnih vprašanj (Petrič 2010, 461). Za majhno državo je pomembno, da si poišče tista področja delovanja, kjer lahko »/.../ svoje obstoječe resurse in sposobnosti obrne sebi v prid« (Šabič 2002, 6). Pri tem pa je jasno, da lahko majhna država ustvari specifičen profil in mednarodno vlogo le »z dolgotrajnim in konsistentnim delovanjem in kredibilnostjo njene zunanje politike« (Petrič 2010, 461).

³⁴ 'Visoka politika' zajema geostrateške teme, povezane z nacionalno ali mednarodno varnostjo ter z vprašanji vojne in miru, na drugi strani pa se pojem 'nizka politika' nanaša na ekonomske, socialne, demografske in okoljske teme (Kegley in Wittkopf 2001, 247).

³⁵ Povezovanje koncepta majhne države s konceptom moči pomeni preseganje razumevanja velikosti države, temelječega na fizičnih lastnostih in zmogljivostih (Maass 2009, 72).

Tako kot pri izbiri zunanjepolitičnih ciljev morajo majhne države premišljeno ravnati tudi pri izbiri sredstev zunanje politike. Tako Petrič (2010, 453) npr. ugotavlja, da je uporaba sredstev prisiljevanja za doseganje zunanjepolitičnih ciljev redka oz. celo tvegana. Majhne države namreč »praviloma nimajo ne vojaške ne gospodarske in tudi ne politične moči, s katero bi mogle drugo državo prisiliti k določenemu ravnanju« (Petrič 2010, 454). Argumentacija je podobna Vandenboshevi (1964, 304), ki opaža, da so male države ekonomsko in vojaško šibke, kar jim v nasprotju z na teh področjih 'močnejšimi' državami onemogoča uveljavljanje svoje volje s silo. Majhne države tako lahko pridobijo vpliv z uporabo kvalitativnih vrlin in neprisilnih sredstev (Goetschel 1998, 16) oz. manko 'trde moči' kompenzirajo s t. i. 'atraktivno močjo' (Singer v Hey 2003, 4).³⁶ Gre torej za prepričanje, da lahko majhne države svoje zunanjepolitične cilje uveljavljajo na podlagi 'mehke moči'³⁷ oz. sredstev, kot so ekonomski status, ugled/prestiž na določenem področju, identiteta itd. Morgenthau (1995, 166) politiko prestiža razlaga kot zunanjepolitično sredstvo, ki ima za cilj, da na druge države napravi vtis z močjo – tako, ki jo država v resnici ima, ali s tako, za katero verjame, da jo ima, oz. bi želela, da druge države verjamejo, da jo ima.

V naslednjem poglavju obravnavam razvojno pomoč kot sredstvo zunanje politike majhne države, pri čemer je ključni cilj, poleg opredelitve razvojne pomoči in njenih oblik, oblikovati kritično refleksijo uporabe tega sredstva zunanje politike in predstaviti primere majhnih držav, ki krepijo svoj ugled in prestiž z uporabo bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike.

3 RAZVOJNA POMOČ KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE MAJHNE DRŽAVE

Razvojna pomoč je, kot pravi Udovič (2008, 117), »pozitiven instrument ekonomske zunanje politike, ki se zadnje čase vse več uporablja.« Vendar pa razvojna pomoč ni le ekonomsko

³⁶ Singer, M. (1972). *Weak states in a world of powers. The dynamics of international relationships*. Bučar (2001, 151) za RS ugotavlja, da ji kot sredstvo zunanje politike ostajata na voljo ekonomska pomoč ter javno mnenje in propaganda.

³⁷ Temeljna ideja koncepta 'mehke moči', ki ga je v teorijo mednarodnih odnosov vnesel Joseph Nye, je, da »lahko država na dogajanja v mednarodni skupnosti vpliva ne samo z oboroženo silo in gospodarskimi ukrepi, temveč tudi s pomočjo znanja, posredovanja določene ideje, informacije, projekta, zagovarjanjem ustrezne vrednosti in podobno« (Kosin 2004, 636).

sredstvo zunanje politike, ampak jo hkrati razumemo tudi kot sredstvo prepričevanja oz. 'mehke moči'. Z zagotavljanjem pomoči si države donatorice večajo 'mehko moč' ne le v državah prejemnicah, temveč tudi v mednarodni skupnosti (Panaševič 2013, 43). Še več, dajati pomoč pomeni biti med najmočnejšimi (najrazvitejšimi) državami sveta – aspekt, ki je še posebej pomemben za mlade države donatorice, v katerih je na začetku oblikovanja razvojne politike bolj kot na kvantiteti ali kvaliteti pomoči poudarek na samem dajanju pomoči (prav tam). Vendar pa za namen pričujočega dela ni odločujoče, v katero kategorijo sredstev zunanje politike lahko uvrstimo razvojno pomoč, temveč je bistveno spoznanje, da je razvojna pomoč sredstvo zunanje politike *per se*. Sama kategorizacija namreč, tako ugotavlja tudi Kajnčeva (2008, 97), predstavlja znanstveni oz. konceptualni problem, ker so določene kategorije med sabo ne izključujejo. Tako Petrič (2010, 374) npr. za ekonomska sredstva ugotavlja, da »segajo od prisiljevanja do prepričevanja, vključno z možnostjo nagrajevanja.« ODA je tipično sredstvo zunanje politike, ki se ga lahko uporablja kot mehko ali trdo moč. Z drugimi besedami, v vsebinskem smislu prihaja do prekrivanja kategorij, s tem pa se torej briše (jasna) ločnica med posameznimi sredstvi. Tako v nadaljevanju pojasnujem koncept razvojne pomoči, navajam oblike razvojne pomoči in kritično ovrednotim uporabo bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike ter predstavim majhne države, ki prek bilateralne razvojne pomoči krepijo svoj mednarodni ugled in prestiž.

3.1 Razumevanje in oblike razvojne pomoči

Uradna razvojna pomoč oz. ODA je termin, ki ga je leta 1969 oblikoval Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee – DAC*) v okviru Organizacije za sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*). Gre za »koncept, ki temelji na metodoloških usmeritvah in standardih, ki jih je vzpostavil OECD kot nesporno največja strokovna avtoriteta na področju uradne razvojne pomoči« (Mrak in drugi 2007, 51). Z ODA se razume mednarodne tokove državam prejemnicam pomoči, skladno z naslednjimi kriteriji:

- i) zagotavlja jih javni sektor (države ali lokalne vlade, vključno z njihovimi izvršnimi agencijami),
- ii) njihov ključni cilj je spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje v DVR,

iii) transakcije so dane po koncesijskih pogojih, kar pomeni, da stopnja finančne pomoči ni manjša od 25 odstotkov (izračunano po 10-odstotni diskontni stopnji) (OECD 2008).³⁸

ODA je torej z drugimi besedami tisti del mednarodnih tokov, ki izvira iz javnih virov (*Official Development Finance – ODF*) in je namenjen DVR.³⁹ Razvojno pomoč kot (pozitivno) ekonomsko sredstvo opredeljujejo norme, ki omejujejo oz. omogočajo njegovo uporabo. Kajnčeva (2008, 100) v tem kontekstu izpostavlja tri oblike norm v mednarodni skupnosti, in sicer

(i) pravne norme, ki izhajajo iz prava OZN, bolj natančno iz Ustanovne listine, in se vežejo na ohranjanje miru ter varnosti v mednarodni skupnosti, (ii) tiste norme, ki veljajo (ali jih države/regionalne medvladne integracije ekonomskega značaja uveljavljajo) glede na norme organizacij, katerih članice so (Brettonwoodske institucije in regionalne organizacije) in (iii) moralne norme, kamor štejemo zaveze o dajanju pomoči v skladu z deklaracijami Generalne skupščine OZN.

Omenjene norme torej na eni strani predstavljajo okvir delovanja razvojne pomoči, po drugi strani pa predstavljajo (zunanje oz. mednarodne) vzvode, ki opredeljujejo potrebo po razvojni pomoči.

Glede na kanale usmerjanja pomoči ločimo med bilateralno oz. dvostransko uradno razvojno pomočjo, kjer države donatorice neposredno nudijo pomoč državam prejemnicam, in multilateralno uradno razvojno pomočjo, ki se v države prejemnice kanalizira prek multilateralnih agencij (OECD 2014). V uveljavljenih državah donatoricah z višjimi deleži bruto nacionalnega dohodka za ODA se ugotavlja večji delež bilateralnega dela ODA (MZZ 2011, 5).⁴⁰ Med bilateralno uradno razvojno pomoč se poleg neposrednih transakcij donatorice v prejemnico »vključujejo tudi transakcije z nacionalnimi in mednarodnimi

³⁸ Stopnja finančne pomoči je sintetični pokazatelj, s katerim se izraža razlika med tržnimi in finančnimi pogoji koncesijskega posojila (zapadlost, moratorij na plačilo glavnice in obrestna mera). Višina te stopnje se vedno nahaja med 0 odstotkov in 100 odstotkov. Če je uradna razvojna pomoč dana v obliki darila, potem je stopnja finančne pomoči 100-odstotna, če pa je dana po tržnih pogojih, potem velja, da je stopnja finančne pomoči 0-odstotna (Mrak 2002, 555).

³⁹ Magistrsko delo se osredotoča na ODA, ne pa tudi na druge oblike javnih virov (*Official Development Finance – ODF*), tj. uradno pomoč (*Official Aid – OA*) za države v tranziciji in druge javne tokove (*Other Official Flows – OOF*), in tudi ne na privatne vire.

⁴⁰ Tudi za dvig ravni ODA RS v prihodnje bo ključnega pomena prav okrepitev bilateralnega deleža ODA (MZZ 2011, 5).

nevladnimi organizacijam ter druge z razvojem povezane transakcije, kot npr. subvencioniranje obresti, spodbujanje razvojne zavesti, reorganizacija/odpis dolga in administrativni stroški« (Mrak in drugi 2007, 52). Z drugimi besedami, ločimo lahko med neposredno in posredno bilateralno pomočjo. »Neposredna bilateralna razvojna pomoč vključuje tehnično pomoč in ostale dejavnosti, kot so financiranje izbranih projektov mednarodnih organizacij, štipendiranje in izobraževanje, sodelovanje javnih uslužbencev v mednarodnih misijah, oskrba migrantov in opazovanje volitev. Posredna bilateralna razvojna pomoč pa zajema financiranje izvajalcev« (Revizijsko poročilo 2009, 18). V multilateralno uradno razvojno pomoč se všttevajo vsi prispevki institucijam, če so izpolnjeni naslednji pogoji (prav tam):⁴¹

(i) institucija se v celoti ali v pretežnem delu ukvarja z razvojem, (ii) prispevek mora biti namenjen instituciji, katere članice so države, ali pa skladu, s katerim takšna institucija upravlja, in iii) prispevki se v instituciji uporabljajo na tak način, da izgubijo svojo nacionalno identiteto in tako postanejo integralni del njenih sredstev (institucija torej sama razpolaga s tako zbranimi sredstvi).

Poleg te klasifikacije je mogoče bilateralno uradno razvojno pomoč razdeliti glede na instrumente, s katerimi se pomoč usmerja v države prejemnice, in glede na namen oz. po sektorjih (Mrak in ostali 2007, 52). Instrumenti dodeljevanja so trije: donacije (finančne, v blagu), koncesijska posojila in tehnična pomoč (prav tam). Po namenu oz. sektorjih pa ODA delimo na: 1) humanitarno in postkonfliktno pomoč, tj. pomoč ob naravnih nesrečah, oboroženih spopadih oz. v nujnih primerih, ko si država ne more sama pomagati; in 2) razvojno pomoč v ožjem smislu, ki je po klasifikaciji OECD razdeljena na naslednje podkategorije: a) sektorska pomoč, b) multisektorska, programska in horizontalna pomoč, c) odpis dolgov, č) podpora nevladnim organizacijam in d) administrativni stroški in nerazporejeno (Mrak in drugi 2007, 53).⁴² Z vrsto pomoči se »opredeli način, ki se uporablja

⁴¹ Multilateralno pomoč je mogoče nadalje razdeliti na dve podskupini, in sicer na institucionalno multilateralno pomoč (vplačila v kapital in redne operacije mednarodnih organizacij) in programsko multilateralno pomoč (preostali transferji mednarodnim organizacijam, ki izpolnjujejo tri merila za multilateralno razvojno pomoč) (Mrak in ostali 2007, 52).

⁴² Podrobnejša klasifikacija ODA po sektorjih je v okviru OECD opredeljena v posebnem seznamu, ki je v pomoč državam pri poročanju o MRS in v skladu s katerim se MRS razvršča v naslednjih deset večjih sektorjev (OECD 2014c):

1) družbena infrastruktura in storitve

podsektorji: i) izobraževanje, ii) zdravje, iii) populacijske politike/programi in reproduktivno zdravje, iv) voda in sanitarna ureditev, v) vlada in civilna družba, preprečevanje in reševanje konfliktov, mir in varnost, vi) druga družbena infrastruktura in storitve;

za zagotavljanje pomoči« (MZZ 2014, 17). V tem kontekstu razvojno pomoč delimo na naslednje kategorije: projekti, tehnična pomoč, štipendije in šolnine, bilateralni prispevki, oskrba beguncev itd. (MZZ 2014, 17–18).

3.2 Kritična refleksija uporabe bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike

Pri dodeljevanju pomoči je za donatorico pomembna odločitev o tem, koliko pomoči bo državam prejemnicam usmerila bilateralno in koliko preko multilateralnih kanalov.⁴³ Kot ugotavljata Bučarjeva in Udovič (2007, 847), so ključne prednosti bilateralnega usmerjanja sredstev 1) vzpostavitev neposrednega odnosa med državo donatorico in prejemnico (s tem pa lažje identificiranje potreb prejemnice, kar omogoča boljše rezultate pomoči); 2) učinkovitejša tehnična pomoč; ter 3) izgradnja zaupanja in institucij. Vendar pa so pri bilateralni pomoči lažje v ospredju tudi »motivi držav donatoric, saj je prav tu pogosto navzoč koncept t. i. vezane pomoči, kjer donatorice za svojo pomoč pričakujejo določene ekonomske ali politične 'protiusluge'. Države, ki vežejo svojo pomoč, imajo običajno določene strateške politične, ekonomske ali druge cilje, ki jih hočejo doseči z dodelitvijo pomoči in vezavo le-te« (prav tam). V nasprotju s tem ima multilateralna pomoč z vidika prejemnice prednost ravno v tem, da pomoč ne more biti vezana. Kot že predhodno ugotovljeno, je za multilateralno ODA pomembno, »da je prispevek posamezne države brez nacionalne identitete ter da država

2) gospodarska infrastruktura in storitve
podsektorji: i) promet in skladiščenje, ii) komunikacije, (iii) pridobivanje energije in njena proizvodnja, iv) bančništvo in finančne storitve, (v) poslovne in druge storitve;

3) proizvodni sektor
podsektorji: i) kmetijstvo, ii) gozdarstvo, iii) ribištvo, iv) industrija, v) mineralni viri in rudarstvo, vi) gradbeništvo, vii) trgovinska politika in ureditev, viii) turizem;

4) multisektorske dejavnosti
podsektorja: i) zaščita okolja v splošnem, ii) drugi multisektorji (npr. urbani razvoj, ruralni razvoj, alternative nekmetijskemu razvoju, multisektorsko izobraževanje/usposabljanje itd.).

5) pomoč v blagu in splošni programi pomoči
podsektorji: i) podpora proračunu; ii) pomoč v hrani; iii) druga pomoč v blagu;

6) aktivnosti v povezavi z dolgom držav v razvoju

7) humanitarna pomoč

podsektorji: i) odziv na takojšnje potrebe po naravnih in/ali s strani človeka povzročenih nesrečah, ii) pomoč za rekonstrukcijo in rehabilitacijo; iii) preprečevanje nesreč in priprave nanje;

8) administrativni stroški

9) begunci v državah donatoricah

10) nerazporejeno/neopredeljeno.

⁴³ RS je v letu 2013 za bilateralni del ODA namenila 33 odstotkov vseh sredstev, tj. 15.345.679 evrov, ostalih 67 odstotkov, tj. 30.870.084 evrov, pa za multilateralni del ODA (MZZ 2014, 12).

nameni prispevek instituciji, ki se ukvarja z razvojem in le-ta z njim prosto razpolaga« (Bučar in Udovič 2007, 848).

Termin razvojna pomoč v svojem bistvu nosi pozitivno konotacijo, ki implicitno sproža asociacije o radodarnosti, altruizmu in nesebičnosti, vendar pa, kot že nakazano, bolj podrobna analiza (zgodovine in prakse) razvojne pomoči kaže, da (lahko) imajo države kot donatorice takšne in drugačne interese oz. so pri dodeljevanju pomoči (bolj ali manj) pragmatične. Aguirre in Rey (2000, 193) tako ugotavljata, da je bilo razvojno sodelovanje v zadnjih petdesetih letih primarno instrument države. To torej kaže na to, da države z dodeljevanjem razvojne pomoči skušajo uresničevati svoje zunanjepolitične cilje.

Benko (1997, 266–267) pravi, da je običajno cilj ODA ustvarjanje ugodnega mednarodnega ekonomskega okolja za tistega, ki ekonomsko pomoč daje. Udovič (2009, 118) pa poudarja, da »države preišljeno izbirajo, komu bodo pomagale z razvojno pomočjo«, pri čemer lahko dosegajo tako politične kot ekonomske cilje (npr. povečanje sodelovanja med državama, zlasti pri vezani pomoči). Še več, »i/zbor DVR, ki jim razvite države namenjajo bilateralno pomoč, je arbitraren in običajno temelji na kulturnih, zgodovinskih ter tudi jezikovnih vezeh« (Bučar in Udovič 2007, 847). To kaže na pragmatično ravnanje držav, ko se odločajo za razvojno sodelovanje in razvojne projekte.

Alesina in Dollar (2000, 33) govorita o precejšnih dokazih, da je pomoč stvar političnega in strateškega premisleka. Ugotavljata na primer, da številne donatorice zagotavljajo pomoč nekdanjim kolonijam le zato, da bi ohranile nekaj političnega vpliva, in v tem kontekstu ločita med donatoricami, kot so npr. nordijske države, ki se pri odločanju za dodeljevanje pomoči bolj naslanjajo na 'prave spodbude' (raven prihodkov, dobro upravljanje institucij, odprtost), in med nekaterimi drugimi državami, kot je npr. Francija, ki dodeljujejo pomoč nekdanjim kolonijam, ne da bi sploh upoštevale dejavnike, kot so npr. stopnja revščine ali politično-ekonomski režim (Alesina in Dollar 2000, 33–34). V tem kontekstu je tudi ugotovitev Heinricha (2013, 423), ko navaja, da gre več pomoči tistim državam, ki so 'strateškega pomena' za državo donatorico, in tistim državam, ki jim je v državi donatorici namenjene več medijske pozornosti.

Fielden (v Panasevič 2013, 42),⁴⁴ ki prav tako verjame v geostrateške interese pred humanitarnimi motivi držav donatoric, je oblikoval štiri teoretske modele za analizo vzgibov držav pri kanaliziranju razvojnih sredstev: 1) model moči in politike, 2) model politične stabilnosti in demokracije, 3) model razvoja in uspešnosti in 4) strateško-obrambni model ali model hladne vojne. Panasevičeva (2013, 47) omenjenim modelom dodaja še ekonomsko-trgovinskega, ki je v skladu z razmišljanjem, da sta ekonomska soodvisnost in realizacija materialne koristi ključni faktor, ki spodbuja sodelovanje, tesne partnerske odnose in mir med državami. Model moči in politike predpostavlja, da je razvojna pomoč namenjena DVR z namenom, da se pridobi njihova podpora,⁴⁵ pri modelu politične stabilnosti in demokracije je za dajanje moči pomemben kontekst standardov demokracije in človekovih pravic v državi prejemnici,⁴⁶ model razvoja in uspešnosti pa zagovarja, da naj bo pomoč kanalizirana v tiste države, ki imajo največ razvojnih možnosti v prihodnosti,⁴⁷ strateško-obrambni model ali model hladne vojne pa razlaga, da je bila pomoč Zahoda kanalizirana v tiste nerazvite države, ki so bile pod zunanjimi ali notranjimi grožnjami komunizma (Panasevič 2013, 42–46). Zadnji model je tudi ekspliciten dokaz, da je mednarodno razvojno sodelovanje več kot le doniranje pomoči potrebnim.

Pregled zgodovine mednarodnega razvojnega sodelovanja pokaže, da je bila razvojna pomoč v času hladne vojne uporabljena kot strateško orodje, s katerim so države, kot so ZDA, Francija, Velika Britanija in nekdanja Sovjetska zveza (SZ), bolj skrbele za svoje interese kot pa za blagostanje in razvoj v državah prejemnicah (Aguirre in Rey 2000, 191). Zahodne države so na tak način ves čas 'nadzirale' morebitne ekspanzionistične namere SZ in obenem ohranjale oz. celo širile svoj vpliv v DVR oz. v t. i. Tretjem svetu, s tem pa razvojno pomoč uporabljale kot instrument, s katerim so skušale uveljavljati svoje politične, družbene in ekonomske modele ter se na splošno borile proti revolucionarnim težnjam (prav tam).

⁴⁴ Fielden M. B. 1998. The geopolitics of aid: The provision and termination of aid to Afghan refugees in North West Frontier Province, Pakistan. V *Political Geography* 17 (4).

⁴⁵ Ključni kriteriji, na katerih temelji model moči in politike, so: 1) privlačnost za državo prejemnico (imidž v partnerskih državah), 2) vloga znotraj mednarodne skupnosti (imidž v mednarodni skupnosti), in 3) kulturno/zgodovinske vezi z državo prejemnico (Panasevič 2013, 43).

⁴⁶ Model politične stabilnosti in demokracije je utemeljen na konstruktivistični teoriji, v skladu s katero so nacionalni interesi in sodelovanje med državami družbeni konstrukti (Panasevič 2013, 43). Ključni kriteriji za ta model so tako 1) varno, zanesljivo in predvidljivo politično okolje, 2) družbena rekonstrukcija v državi prejemnici, in 3) vzajemno priznane norme (demokracija, človekove pravice itd.) (Panasevič 2013, 44).

⁴⁷ Model razvoja in uspešnosti je utemeljen na naslednjih ključnih kriterijih: 1) poskus nasloviti globalne grožnje, 2) vloga okoljskih problemov, 3) vloga zdravstvene oskrbe in 4) vloga milenijskih ciljev na splošno (Panasevič 2013, 45).

Temeljni namen razvojne pomoči ZDA, namenjene nekaterim tradicionalnim zaveznicam, kot so Izrael, Pakistan, Egipt in po letu 1951 tudi SFRJ, je bil v času hladne vojne »ohranjati stabilnost v teh državah, regionalna ravnotežja sil ter navezanost teh držav na strateške zunanje politične in varnostne interese ZDA« (Petrič 2010, 377). Šlo je torej za več kot le ekonomske cilje oz. je bil bolj kot to v ospredju (geo)politični interes. »Tudi ob pogledu na največje prejemnice razvojne pomoči danes politični interes donatoric izrazito izstopa, saj na prvih mestih ne najdemo držav, ki pomoč najbolj potrebujejo glede na svoj razvojni položaj, ampak države, ki so v ospredju mednarodnih političnih problemov oziroma zanimanja« (Bučar 2011, 735–736).

Morgenthau (1962, 255) kategorizira razvojno pomoč glede na tip zunanje politike, ki jo država pri tem zasleduje, in tako loči humanitarno zunanjo pomoč, eksistenčno zunanjo pomoč, vojaško zunanjo pomoč, podkupnino, prestižno zunanjo pomoč in zunanjo pomoč za gospodarski razvoj. Van der Veen (2011, 10) našteva sedem kategorij (*frames*) ciljev razvojne pomoči:⁴⁸ a) varnost, b) moč in vpliv, c) ekonomski lastni interes, č) razsvetljeni (*enlightened*) lastni interes, d) ugled/samopotrditvev, e) obveznost/dolžnost, f) humanitarizem.

⁴⁸ Van der Veen uporablja izraz 'zunanja pomoč' (*foreign aid*), ki pa je razumljena kot razvojna pomoč.

Tabela 3.1: Sedem kategorij ciljev razvojne pomoči

KATEGORIJE	CILJI POMOČI
Varnost	Krepitev fizične varnosti donatorice: podpora zaveznikom, nasprotovanje komunizmu itd.
Moč in vpliv	Zasledovanje moči: povečanje finančnega vpliva nad drugimi, pridobivanje zaveznikov in vpliva v mednarodnem prostoru
Ekonomski lastni interes	Povečevanje ekonomskega interesa gospodarstva donatorice; podpora izvoznim industrijam
Razsvetljeni lastni interes	Zasledovanje globalnih javnih dobrin: mir, stabilnost, okoljevarstvo, kontrola rasti prebivalstva itd.
Ugled/samopotrditvev	Vzpostaviti in izraziti določeno identiteto v mednarodnih odnosih; izboljšanje mednarodnega statusa in ugleda
Obveznost/dolžnost	Izpolnjevanje obveznosti, bodisi zgodovinskih bodisi povezanih s položajem v mednarodnem sistemu
Humanitarizem	Spodbujanje blaginje najrevnejših skupin na svetu; zagotavljanje humanitarne pomoči

Vir: Van der Veen (2011, 10).

Ugotavlja se, da je razvojno sodelovanje kljub evoluciji v zadnjih desetletjih, kot je npr. vključevanje novih dimenzij razvoja (človekov in trajnostni razvoj, spol itd.), ohranilo značaj zunanjepolitičnega instrumenta (Aguirre in Rey 2000, 190).⁴⁹ S tem je tudi razumljeno, da razvojno sodelovanje oz. ODA kot sredstvo zunanje politike držav, tudi majhnih držav, služi zasledovanju zunanjepolitičnih ciljev držav donatoric. V naslednjem podpoglavju

⁴⁹ Aguirre in Rey (2000, 190) v smislu akademske analize in politične prakse razvojno sodelovanje razumeta kot del mednarodnega sodelovanja med državami, multilateralnimi organizacijami in nedržavnimi organi.

predstavljam primere majhnih držav, ki pri kanaliziranju bilateralne razvojne pomoči krepijo svoj ugled in prestiž.

3.3 Krepitev ugleda in prestiža majhnih držav prek bilateralne razvojne pomoči

Med državami, ki z razvojno pomočjo krepijo svoj mednarodni ugled in prestiž, se pogosto omenja Norveška, ki se je v mednarodni skupnosti uspešno profilirala kot zagovornica oz. promotorka miru.⁵⁰ Na tem področju uživa status, ki ga je dosegla tudi z uporabo razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike. Vloga Norveške v mirovnih procesih na Bližnjem vzhodu in v Gvatemali je tako pogosto obravnavana kot model za promocijo miru (Skånland 2011, 18).⁵¹ Še več, nekateri avtorji, kot npr. Ulriksen (2007, 553), ugotavljajo, da so zunanje politike vseh nordijskih držav (Švedska, Norveška, Danska in Finska) usmerjene k oblikovanju podobe in h krepitvi ugleda, saj naj bi to vodilo do vpliva v mednarodni skupnosti. Tako nacionalnega interesa nordijske države ne razumejo v tradicionalnem oz. eksplicitnem političnem in ekonomskem smislu, temveč je cilj nordijske politike na varnostnem in razvojnem področju maksimizirati vpliv v najpomembnejših institucijah, ki se ukvarjajo s tema področjema (Ulriksen 2007, 553–554). Thorhallsson (2012, 147) ugotavlja, da so Norveška, Švedska in Danska (poleg Luksemburga in Nizozemske) več let med peščico držav, ki dosega cilj 0,7 odstotka bruto družbenega dohodka, namenjenega za ODA. Visok delež ODA in s tem povezana 'dobra mednarodna praksa' je sredstvo, ki ga nordijske države učinkovito izkoriščajo na mednarodnem prizorišču (prav tam).

Če so nekatere države že uspele doseči ugled in prestiž z dodeljevanjem bilateralne razvojne pomoči, pa se na drugi strani nekatere države, zlasti mlade donatorice, za doseganje tega cilja še vedno trudijo in so pri tem že deloma uspešne. Panasevičeva (2013, 48) tako na primeru

⁵⁰ Kot pravi Stokke (2010, 142), je za Norveško značilen soobstoj stabilne identitete kot majhne države in znaten mednarodni interes na določenih področjih. V norveški zunanji politiki opaža posluževanje t. i. 'diplomacije vrednot' (*value diplomacy*), ki pa ne pomeni nujno, da je zunanja politika motivirana z vrednotami, temveč to, da so za potrebe doseganja politične legitimnosti v ospredju diplomatske prakse, ki poudarjajo ideale in uporabo 'mehke moči' (Stokke 2010, 143). Še več, 'diplomacija vrednot' je lahko zato ključnega pomena za doseganje varnostnih in ekonomskih interesov (prav tam). To torej kaže na kompleksnost analize dejanskih interesov države v njenem zunanjepolitičnem delovanju.

⁵¹ Norveška je kot posrednica za doseganje miru (sama oz. v kontekstu širših mednarodnih naporov) sodelovala tudi pri reševanju konfliktov v Kolumbiji, na Filipinih in Šri Lanki, v Sudanu, v Vzhodnem Timorju, na Haitiju, v Etiopiji, v Nepalju (Stokke 2010, 137–138).

Litve ugotavlja, da je glavni cilj njenega mednarodnega razvojnega sodelovanja izgradnja podobe oz. imidža, ki ga utemeljuje na dva načina: 1) kljub temu da gre za majhno državo, skuša pokazati, da presega svoje zmogljivosti in deluje ob boku večjih, 'starih' donatoric in 2) na podlagi znanja se skuša uveljaviti kot strokovnjakinja za Vzhodno Evropo (predvsem Belorusijo)⁵² in se deklarirati kot 'most' med EU in državami t. i. Vzhodnega partnerstva.⁵³

Tudi pri Estoniji je mogoče opaziti željo po povezovanju razvojnega sodelovanja z 'marketingom' njenega specifičnega znanja glede tem, povezanih z e-upravljanjem (izvedla je npr. projekte vzpostavljanja digitalnih rešitev glede prostorskega načrtovanja in upravljanja v Makedoniji ter informiranja o svojih izkušnjah na področju e-upravljanja v Albaniji in Črni gori) (Veebel 2014, 23). V Afganistanu, ki je eden glavnih prejemnikov estonske razvojne pomoči, je poleg političnih ciljev dodeljevanja razvojne pomoči zaslediti tudi interes za krepitev podobe Estonije kot države, ki deluje mednarodno in deli skupne vrednote njenih zahodnih partnerjev (Veebel 2014, 23–24). Podobno velja tudi za Litvo, ki si je kot zunanjepolitični cilj razvojne pomoči v Afganistanu postavila zagotovitev spoštljivega mesta v mednarodni skupnosti in ustvarjanje pozitivne podobe kot majhne države, ki skuša biti »dober mednarodni državljani« (Panasevič 2014, 36).⁵⁴

Poleg ugotovitve, da lahko majhne države z bilateralno razvojno pomočjo uspešno krepijo svoj mednarodni ugled in prestiž, lahko pri vseh omenjenih primerih opazimo tudi razvojno delovanje le na skrbno izbranih področjih (Norveška na področju promocije miru, Estonija na področju e-upravljanja), kar dokazuje, da je specializacija oz. selektivno delovanje smiselno tudi pri aplikaciji zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči, kot to npr. velja za diplomacijo. Ugotovitve tega poglavja predstavljajo dobro osnovo za 7. poglavje, kjer bom tako krepitev ugleda in prestiža kot vsebinsko specializacijo preverjala na primeru razvojnega delovanja RS v Afganistanu. Pred tem pa naslavljam vsebinske in organizacijske vidike MRS

⁵² V zadnji desetih letih je Litva 31 odstotkov vse svoje bilateralne pomoči usmerila v Belorusijo (Panasevič 2014, 36).

⁵³ Vzhodno partnerstvo, v katerem poleg držav EU sodelujejo partnerske države Vzhodne Evrope – Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina, je bilo vzpostavljeno leta 2009 (EU 2013, 4).

⁵⁴ Afganistan je drugi največji prejemnik litvanske bilateralne razvojne pomoči; od leta 2006 je Litva v Afganistan namenila 28 odstotkov (več kot 5 milijonov evrov) vse svoje bilateralne razvojne pomoči (Panasevič 2004, 36).

RS (4. poglavje), mednarodno razvojno pomoč v Afganistanu (5. poglavje) in delovanje RS v Afganistanu (6. poglavje).

4 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE

Namen tega poglavja je okvirno predstaviti vsebinsko in organizacijsko delovanje MRS RS, tj. konteksta delovanja MRS RS, ki pomaga pri lažjem razumevanju analize razvojnega delovanja RS v Afganistanu. Čeprav je RS uradni status države donatorice dobila šele leta 2004, ko je postala članica EU in graduirala⁵⁵ pri Svetovni banki, pa kot donatorica nastopa že od svoje samostojnosti, torej od leta 1991 (Vmesna ocena Resolucije o MRS 2013, 1). »V tem obdobju je slovenska razvojna pomoč obsegala predvsem humanitarno pomoč, s katero se je Slovenija odzvala na krizo na območju nekdanje Jugoslavije« (prav tam). Cilji MRS RS so opredeljeni v ZMRS, in so naslednji (ZMRS 2006, 3. člen):

- boj proti revščini v DVR s podpiranjem njihovega gospodarskega in družbenega razvoja;
- zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu (predvsem s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v DVR);
- boj proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim ter zmanjševanje umrljivosti novorojenčkov in mater;
- omogočanje vsem, da dosežejo splošno ali osnovno raven izobrazbe, ne glede na spol, raso ali vero;
- zagotavljanje trajnostnega razvoja (takega, ki uravnoteženo vključuje cilje ohranjanja okolja, varstvo naravnih virov, ekonomsko rast in vzdržnost) ter skrb za socialno vključenost in pravičnost;
- zagotavljanje osnovnih družbenih storitev in dobrega upravljanja ob upoštevanju družbene in osebne varnosti;

⁵⁵ »Gre za enostransko izjavo, s katero se država zaveže, da se ne bo večna novo zadolževala pri Svetovni banki in tudi ne bo več koristila njene brezplačne tehnične pomoči, temveč da bo sama po svojih močeh prispevala k razvoju manj razvitih držav« (Vmesna ocena Resolucije o MRS 2013, 1).

- krepitev dvostranskega in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami;
- drugi specifični cilji RS na tem področju, skladno z zunanje-političnimi interesi in glede na vsebino Resolucije o MRS.

Nacionalni koordinator za MRS je MZZ, za načrtovanje, usklajevanje, spremljanje izvajanja in vrednotenje MRS pa skrbi medresorsko delovno telo (MDT) (ZMRS, 5. člen).⁵⁶ Pri svetovanju glede MRS ministru za zunanje zadeve pomaga Strokovni svet za MRS (ZMRS, 6. člen).⁵⁷ Slednji prav tako sodeluje pri pripravah ocen uspešnosti MRS RS (prav tam). Oblike MRS RS so (ZMRS, 9. člen):

- načrtovanje in izvajanje razvojnih projektov v DVR;
- financiranje razvojnih projektov, ki se izvajajo v DVR, kamor sodijo i) pomoči finančnim institucijam, katerih cilj je spodbujanje gospodarskega razvoja v DVR s pridobivanjem delnic, izdajanjem garancij, s prispevki v sklade in na druge podobne načine; ii) opravljanje storitev in dobave blaga, namenjenega gospodarskemu in družbenemu razvoju DVR; iii) donacije izobraževalnim, zdravstvenim, raziskovalnim, družbenim ali kulturnim institucijam v DVR; iv) tehnične pomoči; v) druge podobne oblike financiranja;
- izobraževanje in usposabljanje posameznikov, organizacij in institucij iz DVR;
- sodelovanje predstavnikov RS v mednarodnih mirovni in humanitarnih operacijah in napotitve predstavnikov RS k sodelovanju v mednarodnih razvojnih in humanitarnih operacijah v skladu z zakonom, ki ureja napotitev oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije;
- kulturno in znanstveno sodelovanje, prenos informacij in tehnologij v DVR;

⁵⁶ MDT imenuje Vlada RS na predlog ministra, pristojnega za zunanje zadeve (ZMRS, 5. člen).

⁵⁷ Strokovni svet je tudi oblikoval predlog Resolucije o MRS (ZMRS, 6. člen). Za člane strokovnega sveta se imenujejo (prav tam):

- predstavniki ministrstev, vključeni v izvajanje MRS;
- predstavniki izvajalcev MRS;
- strokovnjaki za MRS;
- predstavniki gospodarskih zbornic in predstavniki pravnih oseb, na katere lahko Vlada RS z javnim pooblastilom prenese tehnično operativni del izvajanja Resolucije o MRS.

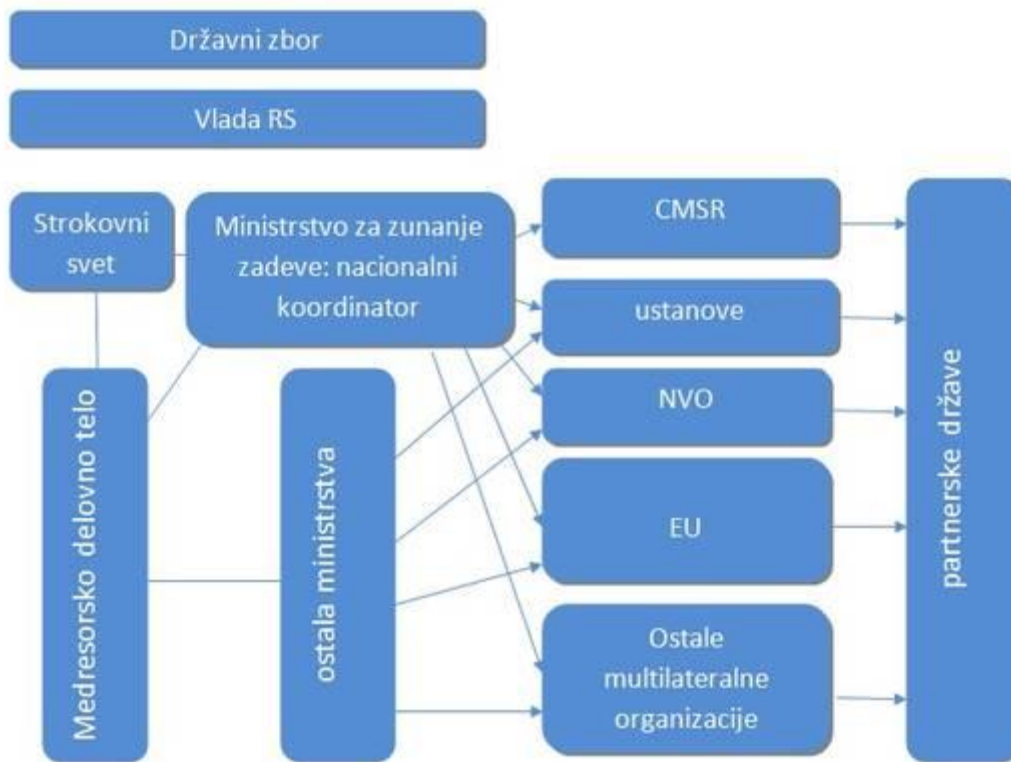
- vzpostavitev in delovanje služb javnega sektorja in služb znotraj drugih pooblaščenih institucij javnega ali zasebnega prava v RS, pooblaščenih za MRS;
- usposabljanje strokovnjakov in zaposlenih pri pravnih osebah v RS, ki delajo na področju MRS, ter zagotavljanje sredstev in materialnih možnosti za njihovo delovanje;
- svetovanje, načrtovanje in priprava študij v RS s področja MRS;
- načrtovanje in izvajanje programov za obveščanje javnosti in krepitev zavesti v RS o pomenu MRS.

Izvajalci bilateralnega MRS RS so poleg ministrstev in vladnih služb še ustanove na področju razvojnega sodelovanja, ki jih je med leti 1998 in 2008 (so)ustanovila vlada (Center za evropsko prihodnost (CEP – *Centre for European Perspective*), Center za razvoj financ (CEF – *Center for Excellence in Finance*) in Ustanova za krepitev človekove varnosti (ITF – *Human Security*), organizacije civilne družbe in gospodarske družbe preko Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj (CMSR) (MZZ 2015a).

Kot natančneje prikazuje slika 4.1, v okviru oblikovanja MRS oz. odločanja o njem sodelujejo Državni zbor RS, Vlada RS, MZZ (kot nacionalni koordinator MRS)⁵⁸ in ostala ministrstva, Strokovni svet in MDT, v izvajanje pa so vključeni zgoraj naštetih izvajalci bilateralnega MRS RS pa tudi EU in ostale multilateralne organizacije. Nadalje slika 4.1 prikazuje usmerjenost MRS k 'partnerskim državam', s čimer so mišljene države prejemnice slovenskih razvojnih sredstev.

⁵⁸ V MZZ je za MRS pristojen državni sekretar, »ki deluje v funkciji razvojnega ministra« (MZZ 2015b).

Slika 4.1: Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije



Vir: MZZ (2015b).

V okviru organizacij civilne družbe so NVO pomemben izvajalec MRS, pri čemer gre v donatoricah z dolgoletno tradicijo razvojnega sodelovanja kar petina ODA prek NVO, v RS pa je ta delež nižji (prav tam). Kot izraz pomena sodelovanja NVO pri mednarodnih razvojnih aktivnostih RS, je MZZ v sodelovanju s Platformo Sloga leta 2013 uskladi 'Smernice o sodelovanju Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije, nevladnih organizacij in mreže nevladnih organizacij na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči' (v nadaljevanju Smernice o sodelovanju MZZ z NVO) (MZZ 2015c). »Smernice⁵⁹ predstavljajo pomembno osnovo in konkretne predloge za poglobitev sodelovanja. To je prvi tovrstni dokument v Sloveniji na področju zunanje politike« (prav tam). V Smernicah o sodelovanju MZZ in NVO (2013, 3) je navedeno, da »razvojno in humanitarno delovanje NVO pomeni vez do civilne družbe in lokalnih skupnosti v državah v razvoju in zagovorništvo njihovih interesov. S pomočjo te vezi lahko MZZ uspešneje načrtuje

⁵⁹ Gre za Smernice o sodelovanju MZZ z NVO.

in izvaja razvojno sodelovanje.« Sodelovanje med MZZ in NVO poteka na naslednji način (Smernice o sodelovanju med MZZ in NVO 2013, 4):

- strukturirani in redni dialog: vsaj dvakrat letno konzultacije med MZZ (na ravni geeneralnega direktorja ali vodij sektorjev) in platformo NVO o aktualnih vprašanjih s področja politik in izvajanja razvojnega sodelovanja;
- delovni sestanki na operativnih nivojih;
- sodelovanje predstavnika NVO v osebem svojstvu v Strokovnem svetu za MRS;
- vključitev platforme NVO v pripravo strateških dokumentov in stališč pred pomembnimi mednarodnimi dogodki;
- udeležba predstavnika NVO v okviru slovenske delegacije na večjih mednarodnih konferencah (skladno z možnostmi).

Kar zadeva delovanje NVO v okviru MRS, se je RS tudi obvezala (Resolucija o MRS, 30. odstavek), da

si bo prizadevala za čim celovitejšo vključitev civilne družbe v sistem programiranja in v sistem izvajanja in vrednotenja mednarodnega razvojnega sodelovanja. Nevladne organizacije se bodo lahko skupaj z drugimi zainteresiranimi pravnimi osebami potegovala za sredstva, ki jih bo država namenjala za posamezne oblike mednarodnega razvojnega sodelovanja. Posebna pozornost bo namenjena razvoju majhnih in institucionalno šibkih nevladnih razvojnih organizacij ter spodbujanju združevanja, katerega namen je krepitev mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije. Z razpisi, ki bodo prilagojeni značilnostim teh skupin dejavnikov, bo država finančno podpirala njihove programe/projekte mednarodnega razvojnega sodelovanja kakor tudi njihovo institucionalno krepitev.

MZZ tako vsako leto pripravlja in objavlja javne razpise za NVO s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja (MZZ 2015č). Z njimi, tako je zapisano v Smernicah o sodelovanju med MZZ in NVO (2013, 5), »podpira izvajanje projektov in programov razvojnih in humanitarnih aktivnosti NVO, vključno s projekti globalnega učenja in ozaveščanja javnosti. Razpisi odražajo geografske in vsebinske usmeritve razvojnega sodelovanja RS«, ki so določene v ZMRS, Resoluciji o MRS in drugih strateških dokumentih. (So)financiranje

poteka v okviru programov in razpoložljivih sredstev MZZ, in sicer prek javnih razpisov (MZZ podpira izvajanje razvojnih aktivnosti NVO, vključno s projekti globalnega učenja in ozaveščanja javnosti) in prek javnega poziva za financiranje zunanje pomoči Skupnosti v veljavni finančni perspektivi (gre za projekte, ki so večinsko, ne pa v celoti, financirani s strani EU), kjer MZZ spodbuja NVO k sodelovanju na razpisih, ki so financirani s strani EU (MZZ 2015č). MZZ se je glede financiranja tudi zavezal, da si bo prizadeval »za ureditev zakonske podlage za sofinanciranje delovanja platforme NVO, ki igra pomembno vlogo pri krepitvi in povezovanju NVO, zagovorniških aktivnostih, ozaveščanju javnosti in globalnem učenju« (prav tam).

Računsko sodišče je leta 2009 za obdobje od 1. januarja 2007 do 30. septembra 2010 pripravilo Revizijsko poročilo o učinkovitosti sistema MRS v RS (2009, 9) (v nadaljevanju Revizijsko poročilo). Revizijsko poročilo se je osredotočilo na naslednje vidike (2009, 23):

- dolgoročni dokumenti razvojnega MRS RS (ali obstajajo in kako opredeljujejo MRS);
- pristojnosti oz. odgovornosti vključenih institucij v sistem MRS (ali so te definirane in razmejene) in
- finančno, časovno in vsebinsko načrtovanje MRS (kako le-to poteka).

Kar zadeva cilje MRS, je v Revizijskem poročilu (2009, 23) navedeno naslednje: »Jasno določeni cilji, utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja, so pogoj za dolgoročno dobro upravljanje. Proces dela mora biti že v fazi načrtovanja usmerjen k doseganju ciljev in rezultatov. Zagotoviti je treba, da bodo izbrani cilji razvojno usmerjeni ter bodo prispevali k uresničevanju in uspešnosti širše politike na ravni družbe kot celote« (Revizijsko poročilo 2009, 23). To torej kaže na pomen potrebe po temeljiti vsebinski in organizacijski pripravi že v samem začetku, ko se načrtuje aktivnosti.

Glede ciljev MRS je pomembno tudi to, da so nanje vezani predvideni učinki (geografske in vsebinske usmeritve), fokus izvajanja MRS (koncentracija na projektnih prioritetah) in kompromis med učinkovitostjo in prepoznavnostjo (Vmesna ocena Resolucije o MRS 2013,

14). Slednja se »v kontekstu razpršene bilateralne razvojne pomoči v veliki meri kaže kot kompromis med multilateralnim in bilateralnim« delom ODA, pri čemer DAC v svojih priporočilih predlaga, da RS poleg bolj strateške in usmerjene pomoči večji poudarek nameni multilateralni pomoči, ki je bolj učinkovita, sploh »od razmeroma razpršene in nepovezane bilateralne pomoči, kot jo izvaja RS« (prav tam). Vendar pa trenutna Resolucija o MRS »favorizira povečevanje sredstev za bilateralno pomoč, brez ustreznih določil, ki bi delovala v smeri večje učinkovitosti tovrstne pomoči« (prav tam).

Revizijsko poročilo (2009, 14) tudi ugotavlja, da »/s/redstva bilateralne razvojne pomoči Republika Slovenija namenja za različne sektorje, kot so visokošolsko izobraževanje, vlada in civilna družba, migranti v državah donatoricah, izobraževanje, preprečevanje in reševanje konfliktov, mir in varnost, varovanje okolja, zdravje in drugo.« V letu 2010 je RS za multilateralno pomoč namenila skoraj dve tretjini svojega ODA, od tega je šlo v EU kar 78 odstotkov (skoraj polovico celotnega ODA RS), v Svetovno banko 10 odstotkov, v druge agencije OZN 5 odstotkov, preostalih 6 odstotkov pa v druge multilateralne oblike financiranja (Special Review of Slovenia 2012, 17).

V skladu z ZMRS (2006, 15. člen), ki pravi, da se za spremljanje uresničevanja ciljev MRS pripravljajo letna, vmesna in končna ocena uresničevanja Resolucije o MRS in projektov, izvedenih v okviru MRS, je MZZ leta 2013 pripravil Vmesno oceno uspešnosti izvajanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (v nadaljevanju Vmesna ocena Resolucije o MRS).⁶⁰ Vmesna ocena Resolucije o MRS podaja pogled izvajanja posameznih področij, kot so navedena v Resoluciji o MRS, ter navaja priporočila za naprej (MZZ 2013a). Izvajanje Resolucije je v Vmesni oceni Resolucije o MRS opredeljeno kot »zmerno pozitivno«, za večanje učinkovitosti sistema MRS pa je treba posodobiti pravne podlage in način financiranja (prav tam). Tako MZZ kot Odbor za razvojno pomoč (DAC) OECD ugotavljata, da je slovenski MRS preveč razdrobljen in da je to področje, ki ga bo v prihodnosti treba ustrezno obravnavati (Vmesna ocena Resolucije o MRS 2013, 9).

⁶⁰ Vlada RS se je z Vmesno oceno Resolucije o MRS seznanila 21. februarja 2013, Državni zbor RS (Odbor za zunanjo politiko) pa 20. marca 2013 in je podal strinjanje z oceno (MZZ 2013a).

»Razdrobljenost razvojne pomoči predstavlja administrativno obremenitev za donatorico in državo prejemnico, zvišuje transakcijske stroške in je v osnovi neučinkovita. Še posebej, če to pomeni, da je taka pomoč neusklajena s prizadevanji partnerske države in širše donatorske skupnosti ter ne dosega kritične mase, ki bi spodbudila pomembnejše spremembe na ravni izbrane partnerske države« (prav tam). OECD državam, kot je RS, odsvetuje tudi geografski fokus in predlaga zgolj vsebinsko specializacijo (Vmesna ocena Resolucije o MRS 2013, 10). Opaziti je tudi določeno neskladje med zagotavljanjem vidljivosti ODA RS in načeli učinkovitosti pomoči (Special Review of Slovenia 2012, 13). Nadalje je za doseganje boljših rezultatov treba »upoštevati tudi specifiko dela na področju MRS, ki zahteva stabilen strokovni kader in specifična ekspertna (tehnična, inženirska, geografska, finančna ipd.) znanja, ki jih diplomati večinoma nimajo in jih v pogojih karijerne rotacije težko pridobijo« (Revizijsko poročilo 2009, 14).

Kot že ugotovljeno v podpoglavju 1.1, je Zahodni Balkan geografsko območje, kamor RS namenja največ svojega bilateralnega ODA. Za razvojno pomoč v ožjem pomenu (razvojna pomoč brez humanitarne in postkonfliktne pomoči) je bilo leta 2013 namenjenih kar 96 odstotkov vseh sredstev za Zahodni Balkan (MZZ 2014, 18). Po vrsti glede na višino prejetih sredstev so bile največje prejemnice s tega območja leta 2010 Makedonija (36 odstotkov vseh sredstev, namenjenih Zahodnemu Balkanu), Črna gora, Kosovo, Bosna in Hercegovina ter Srbija (MZZ 2014, 14). Med prednostnimi vsebinami po Resoluciji o MRS je bilo največ sredstev namenjenih izobraževanju, sledijo pa javne finance, okoljska infrastruktura, civilno-vojaško sodelovanje, dostop do pitne vode, javna in lokalna samouprava, dobro upravljanje s poudarkom na človekovih pravicah in enakih možnostih, spodbujanje malih in srednje velikih podjetij, informacijsko-komunikacijske tehnologije in krepitev civilne družbe (MZZ 2014, 16). Glede na vrste pomoči je bilo leta 2013 največ ODA namenjenega za izvedbo projektov (kar 38 odstotkov razpoložljivega bilateralnega ODA), sledile so štipendije in šolnine (28 odstotkov razpoložljivega bilateralnega ODA), tehnična pomoč (22 odstotkov bilateralnega ODA), bilateralni prispevki (11 odstotkov bilateralnega ODA), sredstva za oskrbo beguncev (odstotek bilateralnega ODA) in ozaveščanje o pomenu MRS (manj kot odstotek bilateralnega ODA) (MZZ 2014, 17–18).

V nadaljevanju naloge fokus preusmerjam na Afganistan – najprej predstavljam stanje razvoja v Afganistanu, v nadaljevanju pa angažiranje RS v tej državi, pri čemer je ob orisu vojaškega delovanja poudarek na razvojnih aktivnostih RS. Delovanje RS v Afganistanu bom ocenila tudi glede na izkušnje z vidika uporabe primerjalnih prednosti RS, ki jih ima z aplikacijo ODA na Zahodnem Balkanu.

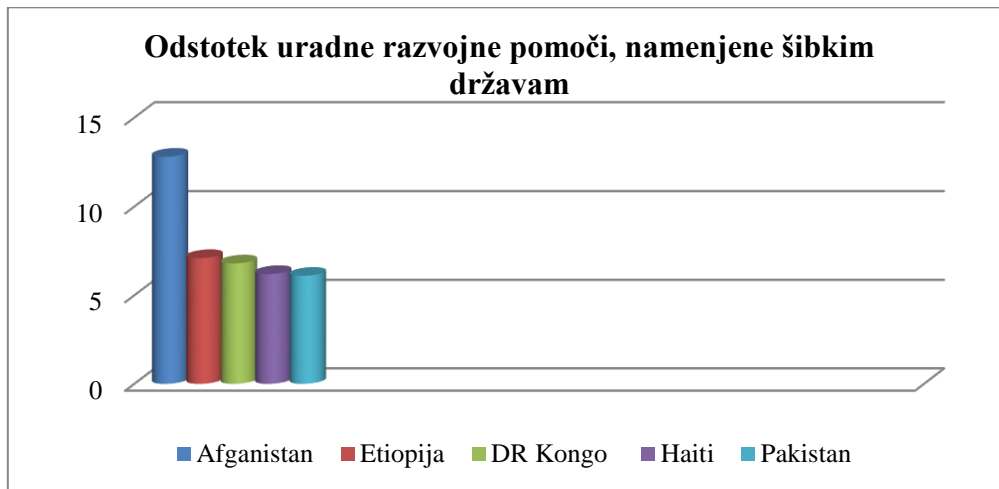
5 RAZVOJNA POMOČ V AFGANISTANU

Namen poglavja je predstaviti trenutno stanje razvoja v Afganistanu in ključnih dilem oz. problemov aplikacije mednarodne razvojne pomoči v to državo. Predstavitev razvojne situacije v Afganistanu je relevantna, saj se s tem determinira okolje, v katerem delujejo donatorice, obenem pa tudi za razumevanje konteksta aplikacije slovenskega ODA kot sredstva zunanje politike v Afganistan.

Od leta 2002 do 2011 je bilo v Afganistan kanaliziranih približno 57 milijard ameriških dolarjev razvojne pomoči (od obljubljenih 90 milijard ameriških dolarjev) (Svetovna banka 2013, 1). Afganistan je tako na samem vrhu prejemnic ODA.⁶¹ Kot je razvidno iz grafa 4.1, je Afganistan leta 2010 prejel skoraj 13 odstotkov celotnega zneska ODA, namenjenega šibkim (*fragile*) državam, tj. skoraj enkrat več kot drugouvrščena Etiopija.

⁶¹ Več kot polovica vseh sredstev ODA, namenjenih šibkim (*fragile*) državam, je bilo v letu 2011 kanaliziranih v le sedem držav, in sicer so to poleg Afganistana še Kongo, Etiopija, Pakistan, Kenija, Zahodni Breg in Gaza ter Irak (OECD 2014a, 29).

Graf 5.1: Pet največjih prejemnic uradne razvojne pomoči, namenjene šibkim državam v letu 2010



Vir: OECD (2012a, 54).

Pomenljiv je podatek, da razvojna pomoč predstavlja več kot 95 odstotkov afganistanskega bruto domačega proizvoda (BDP) in najmanj dve tretjini skupnih vladnih izdatkov (Katzman 2014, 54). Po drugi strani pa podatki kažejo, da je, kljub velikemu obsegu razvojne pomoči, Afganistan prejel manj pomoči na posameznika, če ga primerjamo z nekaterimi drugimi državami, ki so doživele vojaško intervencijo (Poole 2011, 6). Tako je npr. posameznik v Bosni in Hercegovini na višku razvojne pomoči prejel 369, v Iraku 315, v Afganistanu pa 172 ameriških dolarjev pomoči (prav tam). Prav tako se ugotavlja, da kljub ogromnemu znesku razvojna pomoč v veliki meri ni uspela zagotoviti obnove Afganistana (ICG 2011, i).

5.1 Mednarodna razvojna pomoč v Afganistanu

Sistem OZN je v Afganistanu prisoten vse od konca 70. let prejšnjega stoletja. Humanitarno udejstvovanje se je začelo leta 1978 s pomočjo Visokega komisarja za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR), leta 1981 pa je nato prišlo še do začetka političnega angažiranja OZN v Afganistanu, saj je bila izvedena prva misija osebnega predstavnika oz. pooblaščenca generalnega sekretarja OZN (Rubin 2013, 39).⁶² Kot ugotavlja

⁶² Takratni generalni sekretar OZN Kurt Waldheim je za svojega osebnega predstavnika za Afganistan imenoval Javierja Péreza de Cuéllarja, takratnega podsekretarja (*Under-Secretary-General*) za posebne politične zadeve (kasnejšega generalnega sekretarja OZN), ki je skupaj z afganistansko in pakistansko stranjo dosegel pričetek

Goodhand (2002, 841), je mogoče v Afganistanu govoriti o treh generacijah razvojne pomoči oz. strategije: prvo generacijo zaznamuje predvsem humanitarna pomoč, drugo generacijo razvojna pomoč in rehabilitacija, tretjo generacijo pa vzpostavljanje miru in področje človekovih pravic.⁶³ Zunanjo finančno pomoč je Afganistan, ko pogledamo zgodovino mednarodne razvojne pomoči tej državi, najprej prejel prek britanskih subvencij, v 20. stoletju pa so v pomoči Afganistanu tekmovali interesi ZDA in Sovjetske zveze (prav tam). Do leta 1960 je razvojna pomoč⁶⁴ predstavljala že več kot 40 odstotkov afganistanskega državnega proračuna (Goodhand 2002, 841). Po umiku Sovjetske zveze leta 1989, sta se tako sovjetska kot zahodna pomoč Afganistanu zmanjšali (Rubin 2013, 54). Do večanja mednarodne (razvojne) pomoči Afganistanu je ponovno prišlo po letu 2001, ko je v tej državi v kontekstu t. i. 'vojne proti terorizmu' prišlo do mednarodnega vojaškega posredovanja.⁶⁵

Ilustrativen je podatek, da je bil leta 2000, torej leto pred začetkom vojaškega posredovanja, Afganistan šele 69. na seznamu največjih prejemnic ODA oz. je prejel le 0,3 odstotka ODA, namenjenega državam v razvoju (Poole 2011, 6). Do leta 2008 je Afganistan že postal največji prejemnik ODA (prav tam). Kot prikazuje tabela 4.2, se je skupni neto znesek ODA, namenjen Afganistanu, od leta 2004 do leta 2011 praktično potrojil. Če je še leta 2004 znašal 2,3 milijard ameriških dolarjev, se je leta 2011 povzpел na 6,8 milijard ameriških dolarjev, leta 2012 pa znašal 6,7 milijard ameriških dolarjev.

pogajalskega procesa, ki je kasneje, natančneje leta 1988, omogočil sprejetje Ženevskega sporazuma (*Geneva Accord*) (UNGOMAP 2014).

⁶³ Prva generacija razvojne strategije oz. humanitarna pomoč je večinoma potekala v obliki zagotavljanja hrane, pri drugi generaciji je opazen preskok s področja solidarnosti k servisnim storitvam (z drugimi besedami, razvojni projekti so bili usmerjeni k podpori izgradnji cest, kmetijstvu in živinorejstvu, spodbujanju lokalnega gospodarstva itd.), tretja generacija pa je s pojavom talibanov vnesla v razvojno agendo teme, kot so na primer ženske, človekove pravice, mir in droge (Goodhand 2002, 842–845).

⁶⁴ Goodhand sicer enako kot Van der Veen (2011) uporablja izraz 'zunanja pomoč' (*foreign aid*), vendar je razvidno, da gre za sopomenko razvojni pomoči.

⁶⁵ Kot odziv na teroristične napade na ZDA 11. septembra 2001 je oktobra 2001 v Afganistanu prišlo do mednarodne operacije Trajna svoboda (*Enduring Freedom*). »Vojaške operacije v Afganistanu so v obdobju od oktobra do decembra 2001 izvajale sile ZDA in Velike Britanije, pri tem pa se niso opirale na vojaško strukturo Nata« (Vegič 2005, 91). Decembra 2001 je Varnostni svet OZN z resolucijo 1386 vzpostavil podlago za ustanovitev mednarodnih varnostnih sil ISAF (*International Security Assistance Force* – Mednarodne sile v podporo varnosti) v Afganistanu, tj. operacije, ki je avgusta 2003 prešla pod poveljstvo Nata (Slovenska vojska 2014).

Tabela 5.1: Skupni neto znesek uradne razvojne pomoči (vse države donatorice), naveden v milijonih ameriških dolarjev

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
2311,49	2837,62	2961,67	4964,72	4875,67	6235,4	6426,5	6884,85	6725,03

Vir: OECD (2014b).

Razvojno pomoč v Afganistan kanalizira več kot 50 držav in mednarodnih organizacij, pri čemer 85 odstotkov vse pomoči zagotavlja 10 donatoric (ZDA kot največja donatorica kar okoli 42 odstotkov vse pomoči) (Svetovna banka 2013, 1). Kot prikazuje tabela 4.3, so v letih 2011–2012 poleg ZDA (po vrsti glede na donirana sredstva) na seznam največjih donatoric uvrščene še Japonska, Nemčija, Velika Britanija, institucije EU, Avstralija, Azijska razvojna banka, Kanada, Mednarodno razvojno združenje (*International Development Association – IDA*)⁶⁶ in Turčija.

Tabela 5.2: Deset največjih držav donatoric bruto uradne razvojne pomoči Afganistanu v letih 2011–2012, merjene v milijonih ameriških dolarjev

Države	Znesek
1 ZDA	2 924
2 Japonska	812
3 Nemčija	527
4 Velika Britanija	433
5 Institucije EU	310
6 Avstralija	193
7 Azijska razvojna banka (posebni skladi)	178
8 Kanada	164
9 Mednarodno razvojno združenje	163
10 Turčija	141

Vir: OECD (2014č).

⁶⁶ Mednarodno razvojno združenje (*International Development Association – IDA*) je poseben sklad svetovne banke, ustanovljen leta 1960, namenjen pomoči najrevnejšim državam sveta (Svetovna banka 2015). Cilj IDA je zmanjševanje revščine z zagotavljanjem posojil oz. kreditov in nepovratnih sredstev za programe, ki spodbujajo gospodarsko rast, zmanjšujejo neenakost in ljudem izboljšujejo življenjske pogoje (prav tam).

Ocene o napredku na razvojnem področju v Afganistanu so različne – po eni strani so zabeleženi hitra ekonomska rast, relativno nizka inflacija, boljše upravljanje s financami, napredek na področju osnovnega zdravja, izobraževanja ter glede ključnih družbenih indikatorjev (življenjska doba, umrljivost ob porodu, participacija žensk v gospodarstvu⁶⁷), po drugi strani pa je opaziti stagnacijo in celo poslabšanje nekaterih indikatorjev, zlasti na področjih upravljanja in vzpostavljanja institucij (Svetovna banka 2012, 1).

Konkretni podatki glede uresničevanja milenijskih ciljev potrjujejo mešano sliko o stanju razvoja v Afganistanu. Ocena je, da pod absolutnim pragom revščine še vedno živi okoli 36 odstotkov oz. 9 milijonov afganistanskega prebivalstva (Afghanistan MDGs 2012 Report 2013, 22).⁶⁸ Na drugi strani pa je opazen velik napredek na področju izobraževanja. Podatki kažejo, da 8,6 milijonov otrok in mladostnikov (več kot 5,29 milijonov dečkov in več kot 3,35 milijonov deklic) obiskuje šole oz. da je neto stopnja vpisa v primarnem izobraževanju kar 77 odstotkov (Afghanistan MDGs 2012 Report 2013, 23). Prav tako je ugotovljeno, da se delež pismenosti afganistanskega prebivalstva kontinuirano večja (Afghanistan MDGs 2012 Report 2013, 24). Umrljivost otrok, starih manj kot pet let, se je od leta 2003, ko je na 1000 rojstev umrlo 257 otrok, leta 2012 zmanjšala na 102 mrtva otroka (prav tam). Drastično se je zmanjšala tudi smrtnost žensk ob porodu. Če je v letu 2003 ob porodu umrlo kar 1600 žensk na 100 000 rojstev, je bilo v letu 2010 zabeleženih 327 smrti porodnic na 100 000 rojstev (Afghanistan MDGs 2012 Report 2013, 25). Kar 85 odstotkov Afganistancev ima dostop do neke oblike zdravstvene oskrbe v primerjavi z 9 odstotki leta 2002 (ICG 2011, 1).

Mednarodna (razvojna) pomoč, dotok katere je v Afganistan še vedno enormen, je torej glede vpliva na življenje Afganistancev le deloma uspešna. Kot je razvidno iz navedenih podatkov, je delni uspeh opazen na političnem področju, pri upravljanju institucij in glede ekonomskega razvoja je napredek slab, na področju človekovega razvoja pa je situacija relativno dobra. Pričakovati je, da se bo razvojna pomoč z umikom tujih vojaških sil pričela zmanjševati.⁶⁹

⁶⁷ Tudi npr. v afganistanskem parlamentu je delež žensk visok, in sicer jih je kar 28 odstotkov, kar je več kot v sosednjem Pakistanu ali celo v ZDA, Veliki Britaniji ali Franciji (ICG 2011, 1).

⁶⁸ Afghanistan MDGs 2012 Report. 2013. Poročilo o doseganju milenijskih ciljev za leto 2012. Pripravljeno s strani Ministrstva za finance Islamske republike Afganistan. Objavljeno 28. decembra.

⁶⁹ Na vrhu Nata v Chicagu maja 2012 je bila sprejeta odločitev, da se bo misija ISAF zaključila do konca leta 2014 (Chicago Summit Declaration on Afghanistan, 1. odstavek). Organizacija Nato ostaja sicer po letu 2014 še vedno prisotna v Afganistanu, vendar je misija drugačne narave, saj je poudarek na usposabljanju, svetovanju in

Med drugim se ugotavlja, da bi v Afganistanu, če se bo mednarodna pomoč drastično zmanjšala, lahko prišlo do recesije, kar bi verjetno vodilo k večanju proizvodnje opija⁷⁰ in nestabilnosti (Smith 2014, 2). Vse to, skupaj z dejstvom, da je pravna država še vedno v povojih, sproža številna vprašanja o razvoju Afganistana v prihodnje. V nadaljevanju več pozornosti namenjam problemom, povezanih z razvojno pomočjo v Afganistanu, in izzivom, s katerimi se soočajo države donatorice.

5.2 Ključni izzivi države donatorice v Afganistanu

»Korupcija, nespoštovanje načel pravne države in trgovina z narkotiki ostajajo ključni izziv afganistanske države in mednarodne skupnosti« (Dopolnitev Strategije RS za delovanje v Afganistanu 2013, 9. odstavek). Pri izvajanju razvojne pomoči v Afganistanu pa so največji izzivi poleg korupcije še 1) neustrezno načrtovanje in nadzor donacij (tako s strani mednarodne skupnosti kot s strani centralne afganistanske vlade), 2) lokalne oblasti nimajo sredstev za izvedbo projektov, 3) donatorji se izogibajo sodelovanju z afganistanskimi državnimi ustanovami, 4) prevelika centralizacija afganistanske oblasti, ki ne namenja dovolj sredstev pokrajinam, 5) preveč centralizirana, skorumpirana in premalo usposobljena državna uprava (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 14–15). Tudi Mednarodna krizna skupina (*International Crisis Group* – ICG) ugotavlja, da je problem razvojne pomoči v Afganistanu v 1) slabem načrtovanju in nadzoru, ki vplivata na učinkovitost in trajnost projektov, 2) pomanjkanju razvojnih sredstev na lokalni ravni, 3) številnih podizvajalcih, s čimer se zmanjšuje znesek, ki se dejansko porabi na terenu, 4) korupciji in izplačevanju podkupnin uporniškimi skupinam za zagotavljanje varnosti pri izvajanju razvojnih projektov (ICG 2011, i). V nadaljevanju osvetlim posamezne izzive aplikacije razvojne pomoči v Afganistanu.

Kot ugotavlja nevladna organizacija Transparency International, je Afganistan tretja najbolj podkupljiva država na svetu oz. je na 175. mestu od 177 proučevanih držav glede na

pomoči (ne pa na bojnih nalogah) (Chicago Summit Declaration on Afghanistan, 13. odstavek). Chicago Summit Declaration on Afghanistan. 2012. Sprejeta s strani predsednikov vlad/držav na Vrhu Nata v Chicagu 21. maja.

⁷⁰ Raziskava Urada Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*) o opiju v Afganistanu v letu 2013 ugotavlja, da je gojenja maka potekalo na 36 odstotkih afganistanskega ozemlja, kar je za 12 odstotkov več kot leta 2012 (UNODC 2013, 5). Število provinc, v katerih ne gojijo maka, je padlo s 17 v letu 2002 na 15 v letu 2013 (prav tam).

percepcijo državljanov o razširjenosti korupcije v javnem sektorju (TI 2014). Ugotovitve leta 2014 objavljene raziskave o korupciji v Afganistanu, ki jo izvaja afganistanska nevladna organizacija Integrity Watch Afghanistan (IWA),⁷¹ kažejo, 1) da je korupcija drugi največji problem v Afganistanu (tako zaradi pomanjkanja varnosti), 2) da se je podkupovanje v zadnjih štirih letih podvojilo in doseglo skoraj 2 milijardi ameriških dolarjev plačanih podkupnin in 3) da se je dostop do storitev sicer izboljšal, a so Afganistanci v zameno prisiljeni k dajanju podkupnin (IWA 2014, 1–2).

Praktično vse donatorice izražajo skrb glede konsistentno visoke ravni korupcije, ki spodkopava razvojne napore na eni strani in zaupanje državljanov v njihovo vlado na drugi strani (Svetovna banka 2013, 8). Kot trdi Doğan (2013, 80), se lokalni raziskovalci in strokovnjaki pritožujejo, da zaradi endemične korupcije v afganistanski vladi le 10 do 20 odstotkov razvojne pomoči dejansko doseže afganistansko prebivalstvo. Kar je še bolj zaskrbljujoče, pa je, da razvojna pomoč ni le subjekt korupcije, temveč je tudi njen vzrok, kar spodkopava stabilizacijske in rekonstrukcijske napore v tej državi (Connor 2012, 182). Korupcija je tudi eden glavnih razlogov, da se države donatorice izogibajo sodelovanju z afganistanskimi državnimi institucijami.

V okolju, v katerem vladajo slabe razmere na področju upravljanja, države iščejo alternative kanaliziranju razvojnih sredstev prek javnega sektorja države prejemnice, pri čemer je eden od načinov dodeljevanje sredstev nedržavnim akterjem oz. NVO (Dietrich 2013, 1). Podatki za leto 2011 kažejo, da je več kot 80 odstotkov pomoči obšlo državni sistem oz. so donatorice le manj kot 20 odstotkov pomoči usmerile prek afganistanskega državnega proračuna (Development Cooperation Report 2012, 13).⁷² Posledično velik delež pomoči ni usklajen z nacionalnimi in pokrajinskimi razvojnimi načrti in le kakšna polovica vse pomoči je kanalizirana v soglasju z afganistansko vlado (Waldman 2008, 3). Na kabulski konferenci leta 2010 so se donatorice v luči večanja afganistanskega lastništva nad razvojno pomočjo zavezale, da bodo prek afganistanskega državnega proračuna kanalizirale 50 odstotkov

⁷¹ Raziskavo o korupciji v Afganistanu je organizacija Integrity Watch Afghanistan (IWA) izvajala dve leti, vključenih pa je bilo 7798 anketirancev (enako število moških in žensk) iz vseh 34 afganistanskih provinc (IWA 2014, 2). Pred tem je organizacija IWA na podlagi terenskih raziskav pripravila poročila o korupciji v Afganistanu leta 2007, 2010 in 2012 (prav tam).

⁷² Development Cooperation Report. 2012. Pripravljeno s strani Ministrstva za finance Islamske republike Afganistan. Objavljeno decembra 2012.

pomoči, pri čemer bi približno 80 odstotkov te pomoči šlo za afganistanske razvojne načrte (ICG 2011, i).

Po letih konfliktov in različnih menjav vlad je »v Afganistanu še vedno več vzporednih, vladno usmerjenih (formalnih) ter na običajih in skupnostih temelječih (neformalnih) sistemov upravljanja in prava« (Kouvo 2009). Medtem ko je bilo v centralni vladi narejenih nekaj korakov glede vprašanja pomanjkljivosti v upravljanju in pravne države, pa so bili na drugi strani province in okraji v prvih letih procesa izgradnje države bolj ali manj prepuščeni sami sebi, kasneje, ko pa se je pričelo dajati večji poudarek regionalnemu in lokalnemu upravljanju in vladavini prava, pa je velik izziv pri izvajanju programov predstavljala slaba varnostna situacija v določenih provincah in okrajih (prav tam).

Wang (2014, 248) ugotavlja, da nosi velik del odgovornosti za stanje na področju upravljanja mednarodna skupnost, ki se je leta 2001 zavestno in namerno odločila podpreti centralizirano državo ter leta 2004 v času pisanja osnutka afganistanske ustave menila, da bi bil decentraliziran okvir upravljanja preveč težko usklajevati in da bi bil preveč razpršen, da bi Afganistan lahko postal strateški partner (prav tam). Še več, verjela je, da bi decentralizacija lahko zajemala oblikovanje lokalnih elit, kar bi lahko povzročilo fragmentacijo etnično raznolike države (prav tam). Izgrajevanje lokalne samouprave se je torej zdelo (pre)težka in (pre)zamudna naloga, zato se je mednarodna skupnost rajši odločila za bližnjice, države donatorice so si 'izbrale' province ter vzpostavile t. i. Skupine za obnovo province (PRT – *Provincial Reconstruction Team*) (Chhibber 2013).⁷³ Težava pa je, da tudi danes, ko se vojaške sile umikajo iz Afganistana, še vedno ostaja nerešeno vprašanje obnove infrastrukture lokalnih oblasti, brez katerih storitev za državljane ni mogoče izvajati (prav tam). Del problema je pomanjkanje znanja in izkušenj na lokalni ravni za učinkovito rabo pomoči, medtem ko je na drugi strani presežek izkušenih kadrov v ključnih ministrstvih na centralni ravni ustvaril vzporedno javno službo (prav tam).

⁷³ Skupine (tudi ekipe) za obnovo provinc (PRT – *Provincial Reconstruction Team*) »so majhne skupine vojaških pripadnikov in civilistov, nameščene po različnih provincah Afganistana, ki zagotavljajo varno nudenje pomoči in pomagajo pri humanitarnih ali obnovitvenih delih na območjih, kjer potekajo konflikti oziroma kjer je stopnja nestabilnosti visoka« (Maley 2007).

Za majhno državo donatorico je takšno okolje še poseben izziv. Majhne države donatorice, ki nimajo veliko finančnih sredstev, namenjenih za ODA, namreč stremijo k temu, da so razvojna sredstva čim bolj učinkovito porabljena. Tudi zaradi tega je delovanje prek NVO in CFS za majhno državo atraktivno. Finančno majhni projekti pa za državo, ki financira razvojne projekte prek NVO in CFS, pomenijo manjše administrativno breme in omogočajo lažji nadzor nad izvajalci.

6 DELOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE V AFGANISTANU

Poleg vojaško-civilnega in razvojnega angažiranja v Afganistanu lahko med zunanjepolitično angažiranje štejemo tudi obiske slovenskih (uradnih) predstavnikov v Afganistanu, v okviru katerih so bili poleg srečanj s pripadniki Slovenske vojske (SV) opravljene tudi pogovori z uradnimi afganistanskimi predstavniki.⁷⁴ Vendar pa se ne osredotočam na obiske slovenskih predstavnikov v Afganistanu, temveč na kratko predstavljam 'slovensko delo' v Afganistanu prek vojaškega in razvojnega delovanja RS, kar je tudi relevanten kontekst za pričujočo nalogo. Večji del aktivnosti RS v Afganistanu je vse do danes sicer res predstavljalo vojaško sodelovanje, vendar se je leta 2008 RS v aktivnosti v Afganistanu vključila tudi s civilnimi oz. razvojnimi projekti. Namen tega poglavja je tako analiza dosedanjega angažiranja RS v Afganistanu, pri čemer je ključni poudarek prikaz evolucije od vojaškega do razvojnega sodelovanja.

⁷⁴ Tako se je npr. nekdanji obrambni minister Karl Erjavec leta 2005 v okviru uradnega obiska v Afganistanu sestal s takratnim predsednikom Hamidom Karzajem in v okviru pogovora poudaril, »da Slovenija podpira demokratične spremembe v Afganistanu, ki so pogoj, da se v državo vrne mir in stabilnost, ter odgovornost vseh do zagotovitve ponovne demokracije« (MORS 2005, 2). Afganistan so med drugim obiskali tudi nekdanji zunanji minister Samuel Žbogar, ki se je julija 2010 udeležil Kabulske konference in obiskal slovenske vojake v Heratu (MZZ 2010a), nekdanja obrambna ministrica Ljubica Jelušič je v Afganistan odpotovala leta 2010 (Dnevnik 2010), nekdanji obrambni minister Hojs leta 2012 (MORS 2012), nekdanji obrambni minister Roman Jakič, ki je Afganistan obiskal aprila 2014 (MORS 2014a) itd.

6.1 Vojaško-civilni segment

Vlada RS je sklep o predlogu sodelovanja RS v mirovni operaciji⁷⁵ OZN v Afganistanu (ISAF) sprejela na seji 22. maja 2003 (Sporočilo za javnost Vlade RS 2003). Sklep o predlogu je predvideval sodelovanje RS v tej mirovni operaciji od avgusta 2003 do marca 2004, in sicer z oddelkom 11 vojakov 1. brigade SV (prav tam). »Zaradi zamude in logističnih težav pa so se pripadniki specialnega odreda SV odpravili na misijo šele v februarju 2004 /.../« (Juvan 2005, 180). RS je tako aktivno oz. s konkretnim vojaškim prispevkom v Afganistanu prisotna enajst let.

Naloga SV v Afganistanu v okviru ISAF je bila »podpora vojaškim operacijam in drugim prizadevanjem ISAF pri pomoči afganistanski vladi na področju vzpostavljanja in vzdrževanja varnega okolja ter na področju razvoja« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 15). Po prvi napotitvi februarja 2004 je 15. avgusta 2004 v ISAF odšel drugi kontingent SV, ki je štel 20 pripadnikov, nato sta 5. septembra 2004 v Kabul odpotovala dva vojaka gasilca, v začetku novembra 2004 pa se je slovenski kontingent v ISAF povečal še za pet pripadnikov SV in v začetku leta 2005 štel skupaj 27 pripadnikov SV (Juvan 2005, 180). »V februarju 2005 se je kontingent SV v misiji ISAF zamenjal in številčno povečal na 29 pripadnikov SV. Junija istega leta sta v Afganistan odpotovala še dva pripadnika SV. Konec avgusta se je slovenski kontingent zopet zamenjal in tokrat številčno precej okreplil« (prav tam).

Konec leta 2005 je bilo tako v Afganistanu že 58 pripadnikov SV, od tega večina v zahodnem delu države, in sicer na območju province Herat, kjer so sodelovali v PRT, dva pripadnika SV sta delovala v poveljstvu ISAF v Kabulu, prav tako sta v Kabulu bila dejavna dva veterinarja (MORS 2006, 17). »Sedem gasilcev, ki so opravljali naloge na letališču v Kabulu, pa je v začetku leta 2006 misijo v Afganistanu končalo« (prav tam). Avgusta 2006 je bil v misijo

⁷⁵ Mirovne operacije so »vse oblike vojaških in nevojaških aktivnosti za vzpostavitev ter ohranjanje mednarodnega miru, za katere je značilno, da: imajo mednarodni mandat, praviloma s strani mednarodne organizacije (najbolj zaželeno s strani VS ZN); jih izvajajo mednarodne organizacije, regionalne organizacije ali *ad hoc* koalicije držav; jih izvajajo sile in osebje v večnacionalni sestavi; potekajo zaradi vzpostavitve ali ohranitve *statusa quo* oziroma zagotovitve mirnega in dogovorjenega prehoda iz *statusa quo* v neko drugo obliko politične skupnosti; potekajo v dobro lokalnega prebivalstva in niso namenjene zasedbi ali pripojitvi ozemlja; potekajo tako, da povzročajo čim manj škode, in ob uporabi minimalne sile« (Jelušič 2005, 14).

ISAF v Afganistan napoten že šesti kontingent SV, v katerem je bilo 54 pripadnikov SV (2 sta delovala na poveljstvu ISAF v Kabulu, 52 pa jih je bilo napotenih v Herat)⁷⁶ (MORS 2006a, 2).

SV je od leta 2006 z inštruktorji sodelovala v Operativni skupini za mentorstvo in povezavo (OMLT – *Operational Mentor and Liaison Team*) pod vodstvom Italije, ki je usposabljala bataljon za bojno podporo afganistanske vojske (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 18).⁷⁷ Od leta 2007 do leta 2010 so pripadniki SV še naprej opravljali naloge varovanja logistične baze v Heratu in sodelovali pri usposabljanju afganistanske vojske, posamezniki pa so opravljali delo tudi v poveljstvu ISAF v Kabulu in regionalnem poveljstvu Zahod v Heratu. Oktobra 2010 je bil na območje delovanja ISAF v Afganistan napoten 14. slovenski kontingent, s katerim je SV prevzela vodenje lastne skupine OMLT pehotnega bataljona afganistanske vojske,⁷⁸ končala pa sta se naloga varovanja logistične baze Arena v Heratu in delovanje okrepljenega motoriziranega voda (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 16).⁷⁹ Kontingent je sestavljalo 88 pripadnikov SV in dva civilna funkcionalna strokovnjaka (CFS) (Slovenska vojska 2010).

CFS so »strokovnjaki z različnih področij, ki jih praviloma v oboroženih silah ni oziroma jih ni dovolj. Njihova glavna naloga je, da na območju operacije vzpostavijo dobre odnose z lokalnim prebivalstvom ter civilnimi, nevladnimi, vladnimi, mednarodnimi in drugimi organizacijami. Hkrati delujejo na področju svoje specialnosti s ciljem stabilizacije, obnove ali razvoja civilnega okolja. Civilni funkcionalni strokovnjaki na območju operacije

⁷⁶ Pripadniki SV so bili nastanjeni v vojaškem kampu Arena v bližini Herata skupaj s pripadniki italijanskih in španskih mednarodnih sil (MORS 2006a, 2).

⁷⁷ Vlada RS je leta 2006 sprejela sklep, da se v Operativno skupino za mentorstvo in povezavo (OMLT) za usposabljanje afganistanske vojske napoti do pet pripadnikov SV (od julija 2006, z možnostjo rotacije) (Sporočilo za javnost Vlade RS 2006, 17).

⁷⁸ V skupino OMLT je bilo vključenih tudi 11 pripadnikov nacionalne garde Kolorada, vsi skupaj pa so bili nastanjeni v ameriški bazi v Šindadu (Slovenska vojska 2010).

⁷⁹ Napotitev je bila mogoča na podlagi sklepa Vlade RS, »da v okviru prizadevanj mednarodne skupnosti in zveze Nato za stabilizacijo Afganistana Republika Slovenija v Afganistanu prevzame vodenje Operativne skupine za mentorstvo in povezave (OMLT) v okviru sil ISAF ter s civilnimi funkcionalnimi strokovnjaki sodeluje pri izvedbi nalog civilno-vojaškega sodelovanja na civilnih funkcionalnih področjih« (Sporočilo za javnost Vlade RS 2009, 20). Vlada je tudi sklenila, da število pripadnikov SV in civilnih funkcionalnih strokovnjakov (CFS) v Afganistanu, ki delujejo v okviru sil ISAF, ne sme preseči skupnega števila 90 oseb (prav tam).

povezujejo vojaško in civilno okolje, zato morajo dobro poznati tako civilni kot vojaški način razmišljanja in delovanja ter so za to posebej usposobljeni« (MORS 2014).

»Februarja 2011 se je pehotni OMLT s podpornimi enotami preselil iz Šindanda (pokrajina Herat) v Bala Boluk (pokrajina Farah)« (Analiza delovanja RS v Afganistan 2012, 16). V 15. kontingentu SV je poleg delovanja v Bala Boloku na zahodu Afganistana nekaj pripadnikov SV delovalo v bazah Arena in Stone v Heratu, nekaj pa v poveljstvu ISAF v Kabulu (Slovenska vojska 2011). Oktobra 2011 je glavnina pripadnikov SV delovala v Bala Boluku, ostali pripadniki pa so delovali v različnih poveljstvih v Kabulu, Heratu, Šindadu in mestu Farah (Slovenska vojska 2011a).

Iz navedenega je razvidno, da se je slovenska vojaška prisotnost v Afganistanu številčno krepila, obenem pa so pripadniki SV prevzemali nove zadolžitve tako v geografskem (premik delovanja iz Herata v Šindad, kasneje pa še v Bala Boluk) kot v vsebinskem smislu (od sodelovanja pri usposabljanja afganistanske vojske do prevzema lastne skupine OMLT in sodelovanja pri razvojnih projektih).⁸⁰ SV tudi po koncu misije ISAF ostaja v Afganistanu, in sicer bo v okviru Natove svetovalne misije Odločna podpora v skladu z odločitvijo Vlade RS sodelovala z do deset pripadniki, pri čemer trenutno v misiji sodeluje sedem pripadnikov SV (MORS 2015). RS bo »v Afganistanu skladno s svojimi zmožnostmi še naprej sodelovala tudi na razvojnem področju in pri soustvarjanju takšnega pristopa mednarodne skupnosti, ki podpira ohranjanje napredka na področju človekovih pravic in vzdržnega⁸¹ gospodarskega razvoja, za katerega pa je pogoj varnost« (prav tam).⁸²

Afganistanske nacionalne varnostne sile so sicer do konca leta 2014 skoraj v celoti prevzele odgovornost za varnost države. Podatki kažejo, da so do novembra 2014 afganistanske nacionalne varnostne sile vodile 99 odstotkov vseh operacij in izvajale več kot 90 odstotkov

⁸⁰ RS je Afganistanu donirala tudi npr. vojaško opremo. Tako je bila v letu 2006 sprejeta vladna odločitev, da RS afganistanski vojski nameni 10.000 avtomatskih pušk in do dva milijona kosov ustreznega streliva, ki ni bilo več v uporabi v SV, saj ni ustrezalo standardom Nata (MORS 2006b, 3).

⁸¹ S tem je mišljen trajnostni razvoj.

⁸² Poleg razvojne pomoči in sodelovanja v misiji Odločna podpora bo RS Afganistanu pomagala tudi s konkretnim finančnim prispevkom, in sicer bo v skladu z odločitvijo Vlade RS za afganistansko vojsko od leta 2015 (op. do leta 2017) prispevala 500.000 ameriških dolarjev letno (MORS 2012).

usposabljanj svojih sil (Zaključno poročilo Varnostnemu svetu OZN glede ISAF 2014, 15. odstavek). Poleg misije Odločna podpora, ki ni bojna misija, ampak je namenjena svetovanju in pomoči afganistanskim varnostnim silam, bo Nato v Afganistanu prisoten še z zagotavljanjem finančne podpore za vzdrževanje afganistanskih varnostnih sil (prek posebnega skrbniškega sklada) in prek t. i. Trajnega partnerstva Nato-Afganistan, katerega namen je krepitev odnosov med Natom in Afganistanom in zagotavljanje izgradnje kapacitet in praktičnega usposabljanja v podporo afganistanskim varnostnim institucijam na dolgi rok (Zaključno poročilo Varnostnemu svetu OZN glede ISAF 2014, 29. odstavek).

V nadaljevanju pozornost usmerjam na analizo delovanja RS na razvojnem področju oz. na pregled izvedenih razvojnih projektov RS v Afganistanu, kar bo predstavljalo osnovo za empirični del naloge v 7. poglavju.

6.2 Slovenski razvojni projekti v Afganistanu

Glavnina slovenskega razvojnega prispevka v Afganistanu je bila osredotočena na izvedbo projekta s področja veterine, drugi projekti pa so usmerjeni v krepitev zmogljivosti javne uprave in pomoč ranljivim skupinam ljudi (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 19). V nadaljevanju kronološko predstavljam projekte, ki jih je v Afganistanu izvedla RS. Spodnji seznam je kompilacijo projektov RS v Afganistanu na podlagi dostopnih informacij (povzeto po Analizi delovanja RS v Afganistanu 2012, 19–21; MORS 2013; MZZ 2014c), pri čemer dopuščam možnost, da ni celovit oz. vseobsegajoč.⁸³ Večje oz. odmevnejše projekte v nadaljevanju poglavja tudi podrobneje predstavim.

Leto 2008:

- za potrebe dekliške osnovne šole v Heratu je bil opravljen nakup električnega generatorja, ki je omogočil stalen dotok vode iz globoke vrtine.

⁸³ V dokumentu MZZ (2014c) je razvojna pomoč RS Afganistanu tako v vsebinskem kot finančnem smislu podrobneje razdelana od leta 2011 naprej, projekti CFS pa so v dokumentu Ministrstva za obrambo (MORS 2013) opisani od leta 2008 do vključno leta 2012.

Leto 2009:

- pomoč centru za duševno prizadete v Heratu s priključitvijo na javno vodovodno napeljavo, posaditev 200 sadnih dreves v parku centra, nakup talnih oblog za vse prostore in zagotovitev goriva za ogrevanje;
- podpora delovanju zatočišča za ženske ter zagotovitev opreme drugega poklicnega učnega centra za ženske (oprema za učilnico pletenja preprog, oprema za učilnico krojenja in šivanja, oprema za frizerstvo in ličenje, zagotovitev motornega tricikla);
- izdelava otroškega studia nacionalne televizije in radia v Heratu;
- oprema za tiskovno agencijo.

Leto 2010:

- projekt na področju veterine;
- tečaj grafike za profesorje in študente Fakultete za umetnost Univerze Herat;
- za potrebe varovancev centra za duševno prizadete so bili zagotovljeni odeje, topla oblačila in gorivo za ogrevanje;
- donacija motornih koles za izvajanje javne zdravstvene službe na večjem ozemlju pokrajine Herat in okrožja Šindand;
- digitalizacija univerzitetne knjižnice in posodobitev sistema upravljanja s knjigami v Centralni knjižnici Univerze v Herat.

Leto 2011:

- nadaljevanja projekta dveh mobilnih veterinarskih postaj in knjižnica za veterinarje;
- zdravila za laboratorijske živali;
- podpora projektu nakupa in donacije strokovne medicinske literature za 22 zdravstvenih ustanov;
- vzpostavitev sistema evidentiranja in kontrole inventarja Oddelka za kmetijstvo ter izobraževanje;
- usposabljanje zaposlenih na Oddelku za kmetijstvo, namakanje in živinorejo v Heratu;

- donacija multimedijske opreme v učnem centru Bakhtar Development Network;⁸⁴
- oprema za Oddelek grafike, Fakulteta za umetnost;
- zagotovitev opreme za Grafični oddelek na Fakulteti lepih umetnosti;
- nadaljevanje projekta posodobitve studia nacionalne televizije in radia v Heratu;
- zagotovitev obutve, nogavic in rokavic za otroke v sirotišnici za dekleta v Heratu;
- pomoč pisarni državne tožilke Marie Bashir (ureditev čakalnice in dveh sob za intervjuje z zlorabljenimi ženskami) in pomoč skupini tožilcev, ki se borijo proti nasilju nad ženskami, za izboljšanje delovnih pogojev;
- zagotovitev izboljšanja delovnih pogojev uradnikov oddelka Ministrstva za informacije in kulturo v Heratu (bilateralni projekt RS in Italije)
- pomoč pri obnovi kuhinje v ženski sirotišnici v Heratu;
- sofinanciranje projekta na področju opolnomočenja žensk (praznovanje mednarodnega dneva žena 8. marca);⁸⁵
- programi Mednarodnega odbora Rdečega križa (ortopedski centri, rehabilitacija in socialna integracija poškodovanih oseb);⁸⁶
- podpora projektu Svetovnega programa za hrano (obnova šole in obrok hrane);⁸⁷
- podpora aktivnostim Urada Visoke komisarke za človekove pravice;⁸⁸
- podpora aktivnostim Urada OZN za koordinacijo humanitarnih zadev;⁸⁹
- podpora aktivnostim Agencije OZN za ženske;⁹⁰
- projekt 'Konzorcij NVO za Afganistan';⁹¹
- sofinanciranje projektov na področju umetnosti v okviru Fakultete za umetnost v Heratu (delavnice za profesorje in študente z namenom prenosa znanja in pedagoških pristopov).⁹²

⁸⁴ Bakhtar Development Network (BDN) »pod nadzorom Oddelka ministrstva za javno zdravstvo pokrajine Herat oskrbuje večino zdravstvenih ustanov z opremo, plačami uslužbencev in medicinskim materialom, hkrati pa v svojih prostorih opravlja pomembno vlogo izobraževanja in usposabljanja zdravstvenih delavcev« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 20).

⁸⁵ S projektom obeležitve dneva žena, ki je bil izveden v sodelovanju z italijansko vojsko, je RS podprla ženske, ki so se začele ukvarjati z domačo obrtjo, pri čemer je bil namen vplivati na širši krog žensk in jih spodbujati k samozaposlovanju (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 20).

⁸⁶ Vrednost projekta je bila 100.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁸⁷ Vrednost projekta je bila 30.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁸⁸ Vrednost projekta je bila 30.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁸⁹ Vrednost projekta je bila 10.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁰ Vrednost projekta je bila 10.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹¹ Vrednost projekta je bila 30.900 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹² Vrednost projekta je bila nekaj več kot 6.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

Leto 2012:

- prek Svetovnega programa za hrano je bila zagotovljena podpora projektu obnove oz. izgradnje dveh šolskih učilnic in ene shrambe za hrano ter zagotovitev dnevnega obroka hrane v dekliški šoli v provinci Nangarhar;⁹³
- nadaljevanje projekta 'Konzorcij NVO za Afganistan';⁹⁴
- projekt ICPE (usposabljanje na področju sončne energije in energetske učinkovitosti v Heratu);⁹⁵
- zagotovitev nujnega študijskega materiala in strokovne literature Fakulteti za lepe umetnosti;
- zagotovitev podpore Ženskemu socialnemu svetu ('Women Social Council');
- v Farahu podpora organizaciji tridnevne delavnice na temo ozaveščanja in vloge žensk v javnosti ter podpora pri izvedbi tečaja vlaganja zelenjave in kuhanja marmelade za ženske zapornice;
- pomoč Oddelku za kmetijstvo, namakanje in živinorejo v Heratu pri obnovi računalniške učilnice in zagotovitvi tehnične opreme za računalniško usposabljanje in opismenjevanje državnih uradnikov;
- pomoč zdravstvenemu centru Karokh za zagotavljanje pogojev delovanja stalne nujne medicinske pomoči;
- pomoč pri obnovi strehe, strešne cevi in vrat v sirotišnici za ženske;
- donacija šolske opreme (miz, stolov in grafoskopov) osnovni šoli v okolici Herata;
- predstavitev otrok iz organizacije 'Women and Children Welfare' na radiu Bayan;
- delovni obisk predstavnice Ministrstva za kmetijstvo, namakanje in živinorejo na Kmetijskem inštitutu RS in Zavodu za gradbeništvo RS;
- donacija košarkarskih dresov.

Leto 2013:

- pilotni projekt Mednarodnega centra za promocijo podjetij (*International Center for Promotion of Enterprises – ICPE*) s sedežem v Ljubljani na področju osebnih stanj;⁹⁶

⁹³ Vrednost projekta je bila 40.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁴ Vrednost projekta je bila 34.900 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁵ Vrednost projekta je bila 10.000 EUR (MZZ 2014c, 1). MZZ RS je bil tudi obveščen, da je eden od udeležencev izobraževanja z inženirsko ter finančno pomočjo iz Italije postavil prvo 7 kw sončno elektrarno v Heratu (prav tam).

- projekt IRD Global zavoda 'Deklice v navzkrižju z zakonom'.⁹⁷

Leto 2014:

- nadaljevanje projekta ICPE;⁹⁸ v višini 50.000 EUR,
- nadaljevanje projekta IRD Global zavoda 'Deklice v navzkrižju z zakonom'.⁹⁹

Prva napotitev CFS v misijo ISAF je bila konec leta 2008, do konca leta 2014 pa je bilo v Afganistan napotenih 13 CFS (Ogrizek 2014).¹⁰⁰ Slovenski NVO so s projekti v Afganistanu pričeli novembra leta 2011, ko je v okviru projekta 'Konzorcij slovenskih NVO za Afganistan',¹⁰¹ ki je bil sofinanciran s strani Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) RS, v Herat odšla prva predstavnica slovenskih NVO (MZZ 2011b). Predstavniki NVO so »v provinci Herat, ki je zaradi svoje lege prvo pribežališče za afganistanske begunce v Iranu, izvajali različne izobraževalne delavnice in usposabljanja« (prav tam). Cilji projekta so bili usposabljanje lokalnih mentorjev na področju različnih poklicnih izobraževanj za afganistanske povratnike iz Irana, izmenjava izkušenj in dobrih praks afganistanskih in slovenskih predstavnikov civilne družbe ter okrepitev zmogljivosti slovenskih NVO za delo v Afganistanu (Siol 2012).

Doslej največji projekt, izveden v Afganistanu, je »cepljenje živali nomadov in polnomadov v pokrajini Herat, s spremljevalnim projektom sodelovanja med Veterinarsko fakulteto Univerze v Ljubljani in Oddelkom za veterino Kmetijske fakultete Univerze v Heratu« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 19). Projekt sta začela slovenska strokovnjaka s področja veterine, veterinarica z Veterinarske uprave RS in veterinar z Epidemiološkega centra Veterinarske službe SV, ki sta februarja 2010 začela delovati v PRT v Heratu (MORS 2010). »V okviru projekta so v pokrajini Herat afganistanski veterinarji pod strokovnim

⁹⁶ Vrednost projekta je bila 25.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁷ Vrednost projekta je bila 30.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁸ Vrednost projekta je bila 50.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

⁹⁹ Vrednost projekta je bila 30.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

¹⁰⁰ Od 13 napotenih CFS jih je 8 delovala v okviru PRT v Heratu, 3 v PRT v Farahu in 2 na poveljstvu ISAF v Kabulu (Ogrizek 2014). Konkretno projekte so CFS izvajali v letih 2008–2012, v letih 2013–2014 pa je bila vloga CFS v Afganistanu svetovalne narave (prav tam).

¹⁰¹ Iz RS so sodelovale SLOGA, Povod in Zavod Krog, v konzorciju pa je bila tudi nemška organizacija Help (MZZ 2011b).

vodstvom in nadzorom slovenskih veterinarjev vzpostavili mobilni veterinarski postaji, na katerih so izvajali cepljenje živine« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 19). Nadgradnja projekta cepljenja živine je bil strokovni obisk delegacije afganistanskih veterinarjev v RS, slovenski CFS pa so Oddelku za kmetijstvo ter izobraževanje iz Herata pomagali tudi vzpostaviti sistem za evidentiranje in kontrolo inventarja (preprečevanje podvajanja nakupa opreme), podprli so nakup strokovne literature za knjižnico na Oddelku za veterino in nakup opreme osnovnega bakteriološkega laboratorija (prav tam).

RS je izvedla več projektov tudi na področjih zagotavljanja podpore ženskam in ustanovam s področja varovanja zdravja ter razvoja medijev (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 19–21). V okviru zagotavljanja podpore razvoju afganistanskih izobraževalnih ustanov in programom so predstavili RS za študente in profesorje Fakultete za umetnost Univerze v Heratu organizirali in izvedli tečaj grafike v Ljubljani, pri čemer je bil »cilj izmenjava znanja in izkušenj na področju grafične umetnosti in navezava stikov ter vzpostavitve trajnejšega sodelovanja med Fakulteto za umetnost v Heratu in slovenskimi umetniškimi ustanovami« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 20).¹⁰² RS je tudi v letih 2011 in 2012 nadaljevala z aktivnostmi za razvoj področja grafike na Fakulteti za umetnost v Heratu, pri čemer so bili izvedeni projekti nakupa grafične opreme, materiala in strokovne študijske literature za fakulteto ter projekt vzpostavitve računalniškega sistema upravljanja knjig v Centralni knjižnici Univerze v Heratu (prav tam).

V letih 2013 in 2014 je v Heratu potekal projekt 'Deklice v navzkrižju z zakonom', ki ga je izvedla slovenska NVO IRD Global zavod skupaj z lokalno partnersko organizacijo Aschiana (IRD 2014).¹⁰³ »Ključna ciljna skupina projekta so bile mladoletnice, ki so prišle v navzkrižje z zakonom, natančneje 100 zapornic ženskega zapora v Heratu, 50 varovank prevzgojnega doma in 100 žensk, ki bivajo v centrih za notranje razseljene osebe« (MZZ 2014c, 2). Aktivnosti so bile izvedene v zaporu za mladoletne v Heratu in so obsegale psihosocialno

¹⁰² Projekt je bil izveden s strani Ministrstva za obrambo v sodelovanju z MZZ, Pionirskim domom – centrom za kulturo mladih Ljubljana in ameriškim veleposlaništvom v Ljubljani (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 19).

¹⁰³ Projekt 'Deklice v navzkrižju z zakonom' v Afganistanu, ki se je zaključil 15. oktobra 2014, je bil izbran na Javnem razpisu MZZ za izvajanje projektov na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči v letih 2013 in 2014 za financiranje v letih 2013 in 2014 v skupni višini do 60.000 EUR (MZZ 2014c, 2).

svetovanje, tečaje opismenjevanja, angleščine in računalništva ter tečaje šiviljstva in izobraževanja za zaposlene v zaporu za mladoletne (IRD 2014). »Splošni cilj projekta je bil izboljšati družbeni in psihosocialni položaj mladih prestopnikov, še posebej deklet; izboljšati njihovo integracijo v družbo ter informirati afganistansko in tudi slovensko javnost o položaju mladih v afganistanskih priporih« (MZZ 2014c, 2).

Leta 2013 je ICPE izvedel enoletni pilotni projekt izobraževanja afganistanskih državnih uslužbencev s področja upravljanja migracij in osebnih statusov (MZZ 2014c, 3). Projekt ICPE, ki se je leta 2014 nadaljeval z naslovom Informatizirano upravljanje osebnih stanj – nadgradnja strokovnega izobraževanja afganistanskih državnih uradnikov, »naslavlja problematiko uvajanja in razvijanja evidenc prebivalstva ter učinkovito vodenje osebnih stanj prebivalstva Afganistana« (MZZ 2014c, 2).¹⁰⁴ Cilj projekta je bil prenos znanja in strokovno usposabljanje udeležencev iz afganistanskega javnega sektorja na področju informatiziranega upravljanja osebnih stanj, in sicer v obliki večdnevnega izobraževanja (prav tam).

Kot strnjeno predstavljam v tabeli 6.1, bilateralni ODA RS v Afganistanu v posameznem letu ni presegel 500.000 EUR. Toliko je namreč znašal le leta 2011, odtlej pa se je do leta 2014 znatno zmanjševal.

¹⁰⁴ Leta 2013 je MZZ za projekt izobraževanja afganistanskih državnih uslužbencev s področja upravljanja migracij in osebnih statusov namenjenil 25.000 EUR, v letu 2014 pa 50.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

Tabela 6.1: Višina sredstev, namenjena bilateralni uradni razvojni pomoči Republike Slovenije v Afganistanu v letih 2009–2014

LETO	ZNESEK
2009	97.017 EUR
2010	381.781 EUR
2011	500.000 EUR
2012	341.998 EUR
2013	227.129 EUR
2014 ¹⁰⁵	80.000 EUR

Vir: MZZ (2014c).

V nadaljevanju na podlagi zgoraj narejenega pregleda slovenskih razvojnih projektov v Afganistanu analiziram uveljavljanje ciljev slovenske zunanje politike prek zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči in se opredelim do raziskovalnih tez, in sicer da lahko bilateralni ODA majhni državi služi kot zunanjepolitično sredstvo zasledovanja zunanjepolitičnih ciljev, vezanih na krepitev njenega prestiža in ugleda v mednarodni skupnosti, kadar v državi prejemnici majhna država nima neposrednih političnih, varnostnih ali ekonomskih interesov, in ali je pri tem smiselna specializacija in selektivno usmerjanje na področja primerjalnih prednosti države donatorice. Nenazadnje pa bom okrepila ali ošibila tudi tezo, da lahko RS v Afganistanu najbolje krepí mednarodni ugled in prestiž z aplikacijo razvojne pomoči na področja, povezana s postkonfliktno obnovo.

7 UVELJAVLJANJE SLOVENSКИH ZUNANJEPOLITIČNIH CILJEV PREK RAZVOJNE POMOČI V AFGANISTANU

Kot sem izpostavila v opredelitvi raziskovalnega problema, je v Strategiji razvoja Slovenije iz leta 2005 zapisano, da si RS za razvojni cilj v mednarodnem okolju zastavlja, da postane prepoznavna in ugledna država (Strategija razvoja Slovenije 2005, 7).¹⁰⁶ Zgornja trditev

¹⁰⁵ Podatek na dan 17. november 2014, ko je bil posredovan dokument MZZ (2014c).

¹⁰⁶ Strategija razvoja Slovenije. 2005. Sprejeta s strani Vlade RS, 23. junij.

implicitno kaže na to, da je MRS determiniran z zunanjim okoljem oz. željo, da RS z dodeljevanjem razvojne pomoči krepí svoj položaj v mednarodni skupnosti. To trditev je mogoče podkrepiti tudi s predstavitvijo ciljev RS v Afganistanu, ki so definirani precej široko oz. kažejo na determiniranost okvira slovenskega MRS z delovanjem RS v mednarodnem okolju. Analiza delovanja RS v Afganistanu (2012, 28) je poudarila, da mora biti delovanje RS »čim bolj usmerjeno v podporo ciljev, ki sta jih skupno opredelila mednarodna skupnost in Afganistan.« Dopolnitev Strategije delovanja RS v Afganistanu (2013, 7. odstavek) navaja, da »/s/kupno prizadevanje Afganistana in mednarodne skupnosti sledi štirim ključnim ciljem: Afganistan ne bo več zavetje mednarodnemu terorizmu; v državi bo dosežen mir, brez večjih virov ogrožanja stabilnosti; Afganistan bo demokratičen in vlada bo nadzorovala celotno ozemlje države; v državi bo viden napredek na področjih upravljanja, spoštovanja načel pravne države in gospodarskega razvoja.« Stabilnost Afganistana je pomembna tudi za širšo regijo. Kot je ugotovljeno v Dopolnitvi Strategije delovanja RS v Afganistanu (2013, 9. odstavek), bo namreč le stabilen Afganistan »pozitivno prispeval h gospodarskemu in družbenemu razvoju širše regije, omogočal bo napredek v boju proti trgovini z narkotiki, nelegalnim migracijam, terorizmu in organiziranemu kriminalu.«

Bolj konkretne cilje zunanjepolitičnega delovanja RS v Afganistanu je mogoče strniti v tri sklope: 1) krepitev lastne varnosti z vzpostavljanjem mednarodnega miru in varnosti prek multilateralnih struktur, 2) krepitev verodostojnosti s sodelovanjem pri oblikovanju politik mednarodne skupnosti v Afganistanu in doseganje ugodnejšega položaja v odnosih z najpomembnejšimi zunanjepolitičnimi, gospodarskimi in varnostnimi partnerji RS, saj večina le-teh deluje v Afganistanu;¹⁰⁷ in 3) vzpostavitev popolne suverenosti Afganistana kot enakopravne članice mednarodne skupnosti¹⁰⁸ (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 6). V predstavljenem torej ni zaslediti neposrednih političnih, varnostnih ali ekonomskih interesov RS v Afganistanu. V nadaljevanju naloge tako ne preverjam (ne)uspešnosti

¹⁰⁷ Kot pravi Analiza delovanja RS v Afganistanu (2012, 6), »/n/eposredno delovanje na terenu in v okviru mednarodnih forumov, ki oblikujejo politiko do Afganistana, ponuja Sloveniji možnost za spodbujanje vrednot, za katere se zavzema v svoji zunanji politiki.« Če povzamem, z angažiranim delovanjem v Afganistanu se lahko RS bolj kompetentno vključuje v mednarodne razprave glede Afganistana in z večjo verodostojnostjo zavzema stališča, posreduje mnenja in izpostavlja relevantne zunanjepolitične prioritete.

¹⁰⁸ Kot pojasnjuje Analiza delovanja RS v Afganistanu (2012, 6), se RS »zavzema za oblikovanje rešitev za vzpostavitev trajnega miru, varnosti in stabilnosti v državi, ki bodo prilagojene kulturnim, zgodovinskim, političnim, družbenim in gospodarskim okoliščinam, vendar ob celovitem upoštevanju temeljnih človekovih pravic, kot so določene v dokumentih OZN. Temelj vzpostavitve trajnega miru, varnosti in stabilnosti v Afganistanu je poudarek na afganistanski spravi, reintegraciji upornikov in političnih procesih.«

uveljavljanja omenjenih konkretnih zunanjepolitičnih ciljev RS v Afganistanu, temveč ugotavljam, ali lahko RS z razvojnim delovanjem krepí svoj mednarodni prestiž in ugled, pri čemer so vir ocene deležniki, ki so na terenu izvajali slovenske razvojne projekte oz. jih poznajo. Prav tako skušam ugotoviti, ali morebiti potekata specializacija in selektivno usmerjanje bilateralne razvojne pomoči RS v Afganistanu. V zadnjem delu poglavja nato sintetično predstavim ugotovitve uporabe zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči RS v Afganistanu.

7.1 Analiza krepitve mednarodnega prestiža in ugleda Republike Slovenije z razvojno pomočjo v Afganistanu

Kot sem že pokazala v podpoglavju 3.4, lahko majhne države donatorice v državah prejemnicah, v katerih nimajo neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih zunanjepolitičnih interesov, z aplikacijo razvojne pomoči krepíjo svoj mednarodni prestiž in ugled. Osrednje zanimanje pa je, ali med take države sodi tudi RS s svojim delovanjem v Afganistanu. Glede na to, kot že ugotovljeno, da želi RS prek razvojne pomoči krepiti položaj v mednarodni skupnosti, se postavlja vprašanje, ali lahko s svojimi razvojnimi projekti v Afganistanu uspe krepiti tudi mednarodni prestiž in ugled. Osrednji vir analize predstavljajo intervjuji, izvedeni osebno ali z elektronsko korespondenco, z deležniki, ki so izvajali oz. dobro poznajo slovenske projekte v Afganistanu. Slednji so:

- i) Marko Ogrizek z MORS;
- ii) Eva Marn, nekdanja direktorica IRD Global zavoda;
- iii) Robert Križanič iz Zavoda Povod;
- iv) Marjan Huč, koordinator Platforme Sloga;
- v) Katja Kumar iz Zavoda Krog.

Marko Ogrizek je višji svetovalec za pripravo in izvedbo projektov in CFS na MORS. Ima neposredno izkušnjo z delovanjem v Afganistanu, saj je kot slovenski CFS v tej državi deloval v letih 2011–2012. Eva Marn je kot nekdanja direktorica IRD Global zavoda

spremljala (tudi z neposredno prisotnostjo na terenu) izvajanje projekta 'Deklice v navzkrižju z zakonom'. Robert Križanič je direktor zasebnega zavoda Povod, ki je bil partner oz. soorganizator prvega projekta slovenskih NVO v Afganistanu kot del slovenske razvojne pomoči 2011–2012, in je v Afganistanu skrbel za nadzor pri izvajanju projekta. Marjan Huč, koordinator Platforme Sloga, pozna delo oz. projekte slovenskih NVO in je v letih 2010–2012 aktivno sodeloval v različnih kampanjah ozaveščanja o Afganistanu v RS (fotografska razstava Mance Juvan, okrogle mize s civilnimi predstavniki itd.). Katja Kumar iz Zavoda Krog je aktivno sodelovala pri izvajanju projekta 'Konzorcij slovenskih NVO za Afganistan' in tako v letih 2011–2012 v Afganistanu izvajala delavnice na področju projektnega vodenja za administrativno osebje in delavnice na področju 'mehkih' veščin (komunikacijske veščine, načini reševanja konfliktov itd.) za učitelje poklicnih izobraževanj.

Pri tem je pomembno poudariti, da analiza temelji na subjektivnih ocenah udeleženi (in ne na nekih neodvisnih zunanjih kriterijih), vendar pa je za namen naloge to sprejemljiva omejitev, saj je ključno, da oceno podajo tisti, ki imajo neposredne izkušnje s slovenskimi razvojnimi projekti v Afganistanu (torej, bodisi CFS bodisi predstavniki slovenskih NVO, ki so na razvojnem področju delovali v Afganistanu). Glede na odzive sogovornikov sem sintetično sama oblikovala kriterije, po katerih so projekti ocenjeni z vidika prispevka k prestižu in ugledu države. Ti kriteriji so: organizacijski vidik projektov (ročnost, strokovnost izvajalskega osebja in koordinacija izvajanja s strani MZZ) in vsebinski vidik (izbira področij projektov, vsebinsko dopolnjevanje projektov). Ocena na podlagi teh kriterijev bo predstavljena v podglavju 7.3.

Če pogledamo MRS RS na splošno, je opaziti, da obstaja ogromno manevrskega prostora za izboljšave, tudi v kontekstu uporabe MRS kot zunanjepolitičnega sredstva. Bučarjeva (2011, 748) tako pri proučevanju MRS RS na primeru Jugovzhodne Evrope ugotavlja, da RS razvojnega sodelovanja pri doseganju slovenskih zunanjepolitičnih ciljev v splošnem ne uporablja dovolj. »Očitno se ne zavedamo potenciala, ki ga ima razvojno sodelovanje oziroma ne znamo dovolj sistematično pristopiti k vsebinskemu preoblikovanju, kot ga zahteva uporaba razvojnega sodelovanja kot orodja neke širše zunanjepolitične in gospodarske politike« (prav tam). Tudi Marnova (2015) meni, da je slovenski MRS premalo 'izkoriščen' in da bi sicer lahko z razvojno pomočjo uspešno krepili mednarodni ugled in prestiž RS, vendar

bi pri tem bilo potrebno tudi nekaj investirati (ustrezno izobraziti osebje, dolgoročno podpreti izvajalce, uvesti kritično presojo dela itd.).¹⁰⁹ Po prepričanju Marnove torej RS z razvojnim delovanjem v Afganistanu doslej ni uspela vidno prispevati k svojemu ugledu in prestižu, vidi pa v razvojnem sodelovanju kot zunanjepolitičnem sredstvu potencial, ki bi ga bilo treba razvijati s sistematičnim pristopom. Do takšne ugotovitve prihaja tudi Bučarjeva (2011, 748), sicer za področje Zahodnega Balkana, ki naj bi predstavljal slovensko strateško usmeritev, saj ugotavlja, da »imamo razmeroma malo ljudi, za katere bi bilo mogoče reči, da so izoblikovani strokovnjaki za to regijo. Prav tako nimamo vzpostavljenega sistema izobraževanja domačih in tujih kadrov o specifičnih značilnostih regije. Nekaj specializiranih raziskovalnih institucij, namenjenih sistematičnemu proučevanju regije, je kadrovsko in finančno še zelo skromno podprtih.« Tudi za Afganistan ni prav veliko slovenskih strokovnjakov, a Kumarjeva (2015) npr. manko glede poznavanja kulture ali jezika ne ocenjuje kot oviro za delovanje RS na razvojnem področju v tej državi, je pa gotovo pomembno ustrezno usposabljanje in izobraževanje osebja, ki deluje na terenu. »Še pomembnejša pa je pripravljenost osebja, da se o lokalni kulturi in drugačnosti pouči, jo razume, sprejme in se ji prilagodi« (prav tam).

Huč (2014) poudarja potencial MRS in izpostavlja pomen 'diplomacije NVO',¹¹⁰ ki je izrednega pomena za podobo RS v mednarodnem okolju oz. lahko pomaga pri uveljavljanju ugleda in prestiža RS. Prav tako izpostavlja pomen bilateralne razvojne pomoči, ki v praksi omogoča veliko večjo razpoznavnost države donatorice kot multilateralna pomoč (prav tam). Ta vidik je še pomembnejši za majhno državo donatorico, če želi krepiti svoj mednarodni ugled in prestiž prek aplikacije zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči. Marnova (2015) sicer ocenjuje, da je bila večina slovenskih aktivnosti v Afganistanu uspešna (izpostavlja veterinarski projekt, poklicna usposabljanja, projekt 'Deklice v navzkrižju z zakonom'), vendar pa bi bilo ključnega pomena za RS, da bi (ne glede na vsebino) podpirala bolj dolgoročne programe in ne le kratkotrajne (eno ali dvoletne) projekte. Pri tem je kritična tudi do načina delovanja RS v Afganistanu. Meni namreč, da bi bilo treba sredstva za projekte, ki jih izvajajo CFS, preusmeriti na MZZ, ki je koordinator MRS RS in postavlja sistem za nadzor (Marn 2015).

¹⁰⁹ V tem kontekstu Marnova (2015) predlaga ustanovitev nekakšnega centra za mednarodni razvoj, ki bi predstavljal miselni center (*think tank*), obenem pa bi lahko bil tudi izvajalska ustanova razvojnih projektov, ki jih izvaja država kot sredstvo svoje zunanje politike.

¹¹⁰ 'Diplomacija NVO' sodi v koncept t. i. diplomacije drugega tira (*two-track diplomacy*), ki jo izvajajo nevladni akterji.

Ogrizek (2014) je mnenja, da so bili slovenski projekti, ki so jih izvajali CFS, opaženi in cenjeni tako s strani Afganistancev kot držav, ki so prisotne v Afganistanu, ter da si je RS z aplikacijo bilateralne razvojne pomoči kot zunanjepolitičnega sredstva uspela ustvariti določen ugled. Za Afganistance je bilo pomembno, da so bili projekti izbrani na podlagi njihovih dejanskih potreb, identificiranih v letnih razvojnih načrtih provinc (*Provincial Development Plan*) (prav tam).¹¹¹ Slovenski CFS pa so se tudi usmerili k izvedbi projektov s hitrim učinkom (*quick impact projects*), kar pomeni, da so projekti lahko doprinesli takojšnje oz. hitre pozitivne učinke afganistanskemu prebivalstvu (prav tam). To pa je za vsakodnevno življenje Afganistancev ključno. Strnjeno, četudi so v finančnem smislu razvojni projekti majhni, lahko dosežejo pozitivne učinke tako za državo donatorico (v smislu prepoznavnosti in ugleda) kot državo prejemnico (v smisluboljšanja razmer za prebivalstvo). Kumarjeva (2015) pritrjuje, da je z majhnimi sredstvi mogoče delati dobre projekte s pozitivnimi učinki na prebivalstvo. Podobno meni Križanič (2015), ko pravi, da ima razvojna pomoč, ki je dobro usmerjena in kvalitetno izvedena, široke učinke tako na posameznike kot na družbo širše. »Dobri programi in zadovoljni ljudje pa so izjemna promocija,« še poudarja (prav tam).

Tako je, če ilustriram pogled afganistanske strani, predsednica Rdečega polmeseca Afganistana Fatima Gailani v okviru njenega obiska v RS januarja 2010 izpostavila, da je za države z omejenimi sredstvi najbolje »če se osredotočijo na manjše projekte, ki predstavljajo dodano vrednost v kvalitativnem smislu« (MZZ 2010b). Podčrtala je na primer, da afganistanska stran visoko ceni pomoč RS pri opremljanju nacionalnega centra za duševno prizadete v Heratu (prav tam). Huč (2014) poudarja pomen sodelovanja z lokalnimi NVO,¹¹² med drugim tudi zaradi tega, ker lahko ti pripomorejo k boljšemu dostopu do najbolj ranljivih družbenih skupin. Kumarjeva (2015) poudarja, da brez lokalnih partnerjev delovanje slovenskih NVO v Afganistanu praktično ni mogoče - tako zaradi organizacijskih (poznavanje razmer na terenu, zagotavljanje prostorov za delovanje, varnostni element) kot vsebinskih vidikov (poznavanje dejanskih potreb na terenu).

¹¹¹ Delovanje na podlagi dejanskih potreb afganistanskega prebivalstva je pomembno z vidika smiselnosti in učinkovitosti razvojne pomoči. Večkrat je namreč zaslediti kritike na račun nekaterih razvojnih projektov v Afganistanu, da niso v skladu z realnimi potrebami (gradnja šol, kjer ni učiteljev ali otrok oz. ni infrastrukture, gradnja bolnišnic brez ustrezne opreme ali strokovnega osebja itd.).

¹¹² Sodelovanje z lokalnim NVO je v okviru razpisa MZZ za sofinanciranje aktivnosti NVO sicer tudi pogoj (Huč 2014).

Kar zadeva večanje mednarodnega ugleda in prestiža RS na podlagi razvojnega delovanja v Afganistanu, je Ogrizek (2014) izpostavil srečanja ključnih akterjev (*stakeholder meeting*) v Heratu, kjer so bile izmenjane informacije o aktivnostih, ki so jih posamezne države izvajale, in torej med drugim tudi priložnost za 'promocijo' razvojnih projektov. Aktivnosti RS na področju razvojnega delovanja v Afganistanu so tudi sicer element razgovorov s tujimi diplomatskimi predstavniki in v okviru delovanja RS v mednarodnih organizacijah, s čimer se širi informiranost o tovrstnih dejavnostih RS. Huč (2014) je glede krepitev mednarodnega ugleda in prestiža RS prek aplikacije zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči prepričan, da delovanje slovenskih NVO v Afganistanu prispeva k večanju mednarodne vidnosti RS,¹¹³ pri tem pa si želi, da bi bil pomen mednarodnih razvojnih aktivnosti (ne le NVO, ampak tudi sicer) prepoznan širše v RS.¹¹⁴ Nihče od sogovornikov pa ne ugotavlja, da bi RS z razvojnim delovanjem v Afganistanu uspela doseči prepoznavnost na določenem področju, ki bi že pomenila krepitev ugleda in prestiža.

Glede na to, da razvojno pomoč RS v Afganistanu izvajajo tako CFS (ki delujejo kot uradni predstavniki RS) kot predstavniki NVO, je pomembno tudi sodelovanje med obema stranema; predvsem gre sklepati, da bi bilo slednje nujno čim bolj usklajeno in dopolnjujoče. Ogrizek (2014) iz svoje izkušnje kot CFS pove, da stiki med CFS in predstavniki NVO niso institucionalizirani oz. niso redna praksa ter da so odvisni predvsem od angažmaja posameznikov, ki v tistem trenutku delujejo na terenu. Podobno pove Kumarjeva, ki je sicer bila v stiku s takratnim slovenskim CFS v Afganistanu, vendar bolj v kontekstu *ad hoc* izmenjave informacij kot pa nekega strukturiranega sodelovanja. Marnova (2015) priznava, da je bila v preteklosti sicer oblikovana iniciativa nekaterih posameznikov MORS za tesnejše stike s slovenskimi NVO na terenu, vendar pa ni obrodila sadov. Sami v okviru izvajanja projekta 'Deklice v navzkrižju z zakonom' niso sodelovali s predstavniki SV (prav tam).

Na podlagi podatkov, pridobljenih v intervjujih, ugotavljam, da je RS z aplikacijo zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči v Afganistanu sicer v določeni (omejeni) meri

¹¹³ Po prepričanju Huča (2014) so aktivnosti NVO večinoma nekaj krat bolj odmevne v javnosti kot pa večina drugih aktivnosti v okviru slovenskega MRS oz. ODA, ob tem da aktivnosti slovenskih NVO predstavljajo zgolj okoli 1,5 odstotka vseh aktivnosti v okviru ODA RS.

¹¹⁴ Tudi v okviru MZZ RS se ugotavlja, da »pomen in dosežki mednarodnega sodelovanja v slovenski javnosti ostajajo razmeroma nepoznani« (MZZ 2014, 29), Bučarjeva in Udovič (2007, 859) pa celo pravita, da je »poznavanje razvojne problematike skromno tako v laični kot strokovni javnosti.«

krepi svoj ugled in prestiž, vendar bolj v smislu izkazovanja svoje vsestranske angažiranosti pri urejanju razmer v Afganistanu in ne v kontekstu globalnega uveljavljanja svoje pozitivne podobe in ugleda kot donatorice na (specifičnem) razvojnem področju. Gornja analiza pokaže, da so ključne ovire pri tem predvsem organizacijske narave, in sicer kratkotrajnost projektov, ki onemogoča, da bi RS uspela uveljaviti oz. razviti svoje razvojne dejavnosti v Afganistanu, ter neuskkljenost med delovanjem CFS in NVO. Za oblikovanje celovite ocene o razvojnem delovanju RS v Afganistanu v nadaljevanju preverjam še, na katera vsebinska področja je RS usmerjala svoj ODA, torej vsebinski vidik aplikacije tega zunanjepolitičnega sredstva.

7.2 Analiza specializacije in selektivnega usmerjanja razvojne pomoči Republike Slovenije v Afganistanu

Tudi pri uporabi ODA kot sredstva zunanje politike majhne države je dokazana smiselnost 'strategije niš' oz. delovanja na ožjih področjih (kot sem to opredelila v podpoglavju 3.4). Analiza izvedenih slovenskih razvojnih projektov (predstavljena v podpoglavju 7.2) pa pokaže, da je RS v Afganistanu svojo razvojno pomoč razpršila na različna področja. Kot rdečo nit (v smislu številčnosti oz. pogostosti projektov) slovenskega razvojnega delovanja v Afganistanu, pa vendarle lahko izpostavim področja za izboljšanje položaja otrok, žensk in na sploh ranljivih skupin prebivalstva, izobraževanje ter veterino. Gre torej v določeni meri za področja, ki so sicer prednostna področja slovenske zunanje politike¹¹⁵ in slovenskega delovanja na področju MRS, kot so zapisana v Resoluciji o MRS (vsebinske razvojne prioritete MRS so predstavljene v podpoglavju 1.1).

Tudi v letu 2015 se načrtuje nadaljevanje aktivnosti v Afganistanu, in sicer se bo v okviru javnega razpisa za NVO predvidoma iskal projekt za sofinanciranje razvojnega oz. postkonfliktnega projekta, ki bo najverjetneje osredotočen na marginalizirane družbene skupine oz. opolnomočenje žensk (MZZ 2014c, 1–2).¹¹⁶ Opazim lahko tudi, da je RS svojo razvojno pomoč skušala finančno diverzificirati oz. razvojna sredstva nameniti za več

¹¹⁵ Na 69. zasedanju Generalne skupščine OZN so bila slovenska prednostna področja naslednja: 1) razvojni okvir po letu 2015; 2) človekove pravice; 3) vladavina prava in tranzicijsko pravosodje; 4) odgovornost zaščiti; 5) mir in varnost ter preprečevanje konfliktov (MZZ 2014č).

¹¹⁶ Šlo naj bi za aktivnosti v skupni vrednosti 80.000 EUR (MZZ 2014c, 1).

projektov, kar posledično pomeni, da je bila finančna vrednost posameznih projektov relativno majhna.

Razdrobljenost slovenske razvojne pomoči v Afganistanu opazajo Marnova (2015), Križanič in Kumarjeva (2015). RS je v Afganistanu sicer našla nekaj niš, a zaradi kratkoročnosti projektov na izbranih področjih ni bilo nobenega nadaljevanja, s tem pa tudi ne zagotavlja vsebinskega fokusa (Marn 2015). Križanič (2015) meni, da bi bilo treba zastaviti bolj dolgoročne cilje za doseganje večjih učinkov tako za prejemnike pomoči kot za RS kot donatorico. Kumarjeva (2015) predpostavlja, da RS že ob vstopu v ISAF ni imela jasne vizije, zakaj odhaja v Afganistan, in je bil ta korak bolj vezan na pričakovanja mednarodne skupnosti. »Od takrat je bilo delovanje RS preveč vezano le na vojaško prisotnost, tudi civilna razvojna pomoč se je v Afganistan kanalizirala preko CFS, ki je pod okriljem MORS« (prav tam). Izmenjava izkušenj iz Afganistana ter sodelovanje med MZZ in MORS po predvidevanjih Kumarjeve (2015) nista bila zadostna, da bi lahko RS »izoblikovala vizijo razvojnega delovanja v Afganistanu, tako da ostaja to razdrobljeno in projekti bolj rezultat spletov okoliščin in *ad hoc* zunanjih faktorjev kot neke dolgoročne strategije.«

Glede na slovenske razvojne prioritete Marnova predlaga omejitev vsebine projektov na področji otrok in žensk, ostale prioritete so namreč po njenem mnenju (zlasti z vidika financ) preveč zahtevne (prav tam). Do podobnega spoznanja je prišla tudi država sama. »Ena od glavnih usmeritev slovenske politike razvojne pomoči je krepitev položaja žensk. Slovenija je tako zainteresirana za projekte, s katerimi bi prispevali k stabilizacijskim prizadevanjem mednarodne skupnosti v Afganistanu, istočasno pa bi z njimi okrepili položaj afganistanskih žensk« (MZZ 2010b). Med področji, kjer bi RS v Afganistanu lahko uspešno delovala, Marnova (2015) identificira tudi izobraževanje lokalnega osebja (poklicna izobraževanja, aktivnosti v zaporih itd). Glede na izkušnjo projekta 'Deklice v navzkrižju z zakonom' je prepričana, da bi bil program daljše podpore osebju, ki dela v postopkih z deklicami, zelo učinkovit, začevši s pregonom, kaznovanjem, siceršnjim ravnanjem z deklicami itd. (prav tam). Treba bi bilo nasloviti policijo, sodstvo, zapore, predvsem pa zagotoviti psihosocialno podporo in izobraževanje za poklic in življenje ter delati z družinami (prav tam).¹¹⁷ Marnova

¹¹⁷ RS je v preteklosti že uspešno delovala na področju psihosocialne pomoči, in sicer v okviru Ustanove Skupaj – Regionalnega centra za psihosocialno dobrobit otrok.

(2015) tudi poudarja potrebo po vključitvi več ekspertov, tudi slovenskih, in nujnost večjih finančnih sredstev, da bi lahko bila zagotovljena trajnost in uspeh tovrstnih projektov. Predsednica Rdečega polmeseca Afganistana Fatima Gailani je v pogovorih v RS menila, da bi pomemben projekt v kvalitativnem smislu lahko predstavljalo tesnejše sodelovanje slovenskih visokošolskih ustanov z afganistanskimi, prav tako pa bi v kontekstu usmerjenosti slovenske razvojne pomoči v krepitev položaja žensk lahko RS z majhnimi vložki pomembno vplivala na položaj in življenje afganistanskih žensk (MZZ 2014b).

Ogrizek (2014) med področji, kjer bi lahko RS delovala uspešno, vidi veterino, pomoč ranljivim skupinam in tudi aktivnosti na področju zdravstvenega sektorja. Glede izvajanja aktivnosti na področju veterine, ki je bil odmeven in uspešen projekt v Afganistanu, ima RS izkušnje že z Zahodnega Balkana (prav tam). Vendar pa, tako ocenjuje Ogrizek, zaradi posebnosti Afganistana (kompleksna varnostna situacija, drugačno kulturno in jezikovno okolje ipd.) ni mogoča neposredna uporaba izkušenj na podlagi projektov, ki so jih CFS izvedli na Zahodnem Balkanu, in tudi ne vsebinskih področij delovanja, saj so potrebe v Afganistanu drugačne (Ogrizek 2014). Križanič (2015) predlaga, da se slovensko razvojno pomoč v Afganistanu usmeri predvsem na področja izobraževanja, kjer so potrebe velike. Meni, da bi lahko RS pripomogla na področju opolnomočenja mladine in afganistanskih NVO, ki delajo z mladimi ali otroki (prav tam). Med možnimi 'nišami' slovenskega razvojnega delovanja v Afganistanu vidi tudi kulturo, umetnost, medkulturni dialog ali zgodovino. Kumarjeva (2015) meni, da bi RS lahko uspešno pomagala Afganistanu zlasti na tehničnih področjih in med potencialnimi konkretnimi področji izpostavlja solarno tehniko, gradbeništvo, zdravstvo in poklicno usposabljanje (npr. za električarje, šivilje ipd.). RS bi na takšnih področjih lahko pomagala predvsem s pošiljanjem tehničnih strokovnjakov v Afganistan, saj bi bili drugače projekti, usmerjeni na ta področja, predragi (Kumar, 2015).

Huč (2014) v svojem širšem razmišljanju o MRS ugotavlja, da bi nek širi konsenz o zelo specifičnih in maloštevilnih (vsebinskih in geografskih) področjih razvojnega delovanja RS prispeval k večanju učinkovitosti MRS RS oz. bi se pozitivni učinki razvojnih projektov lahko multiplicirali, vendar pa je pot do takega znotrajdržavnega konsenza precej kompleksna.¹¹⁸

¹¹⁸ Slovenski NVO so sicer v preteklosti izvajali predvsem projekte EU, pri katerih pa je zelo težko ostajati v okviru nacionalno določenih prioritiet (Huč 2014).

Ob tem Huč še dodaja, da bi odločitev o specifičnih oz. maloštevilnih (vsebinskih in geografskih) področjih istočasno precej zmanjšala prisotnost slovenskih NVO v različnih DVR, kar pa, poudarja, ob skromnem številu uradne diplomatske mreže predstavlja dodano vrednost (prav tam). Kumarjeva (2015) meni, da bi oblikovanje odločitve o bolj specifičnih geografskih in vsebinskih prioritetah v kontekstu večanja 'profila' RS gotovo lahko koristila. RS bi si torej morala najti tako geografske kot vsebinske 'niše', pri tem pa svojo razvojno pomoč graditi na tehničnih področjih, na katerih ima RS strokovnjake (prav tam).

Na podlagi analize slovenskih razvojnih projektov v Afganistanu ter podatkov iz intervjujev s predstavniki NVO na terenu ugotavljam, da je specializacija in selektivno usmerjanje razvojne pomoči RS v Afganistanu strateški element, ki bi mu bilo treba posvetiti več pozornosti. Videti je namreč, da je razvojna pomoč razdrobljena na več manjših in na različna področja usmerjenih projektov. Do tega najverjetneje prihaja zaradi samega načina delovanja RS v Afganistanu, ki razvojno deluje na eni strani prek CFS in na drugi strani prek NVO. CFS na podlagi stanja na terenu in afganistanskih potreb samostojno izbirajo in predlagajo projekte, a so pri tem vezani na Usmeritve za načrtovanje sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah,¹¹⁹ v katerih so navedena prioriteta področja za izvajanje projektov, pojasnjuje Ogrizek (2014).¹²⁰ Projekti NVO na drugi strani so izbrani na razpisih MZZ RS. CFS finančne in vsebinske elemente projekta neposredno preverjajo v okviru MORS, medtem ko so NVO za porabo sredstev dolžni poročati MZZ RS. V prvem primeru je torej MORS tisti, ki *de facto* odloča o projektih CFS, medtem ko so NVO prek prijavljanja na razpise za dodelitev finančnih sredstev (bolj) vezani na delovanje MZZ.

¹¹⁹ Usmeritve za načrtovanje sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah so sicer medresorsko usklajen dokument.

¹²⁰ Projekte na predlog CFS odobri generalni direktor Direktorata za obrambne zadeve.

7.3 Sinteza ugotovitev uporabe sredstva razvojne pomoči Republike Slovenije v Afganistanu

Slovenske projekte v Afganistanu z vidika njihovega prispevka k prestižu in ugledu države ocenjujem s kriteriji, ki sem jih sintetično sama oblikovala na podlagi opravljenih intervjujev. Ti kriteriji so predstavljeni v dveh sklopih i) organizacijski vidik projektov (ročnost, strokovnost izvajalskega osebja in koordinacija s strani MZZ) in ii) vsebinski vidik projektov (izbira področij projektov, vsebinsko dopolnjevanje projektov).

Glede časovne dimenzije je za doseganje prestiža in ugleda države ključnega pomena dolgoročnost projektov, ki je predpogoj tudi za zagotavljanje vsebinskega fokusa razvojnega delovanja. Projekti RS v Afganistanu so časovno omejeni (enoletni, največ dvoletni projekti), kar na njihovo prepoznavnost in s tem prepoznavnost RS ne vpliva pozitivno. Projekti bi sicer eventuelno lahko ostali časovno omejeni, vendar bi RS morala zagotoviti, da bi naslednji projekti vsebinsko nadgrajevali prejšnje. Glede področja strokovnosti izvajalskega osebja je med drugim pomembno poznavanje okolja, zato je v primeru Afganistana, glede katerega zaradi specifičnosti varnostnega, kulturnega in jezikovnega okolja ni najti prav veliko slovenskih specialistov, pomembno sodelovanje z lokalnimi organizacijami oz. posamezniki. Izvajalci slovenskih razvojnih projektov (tako CFS kot NVO) sicer sledijo praksi sodelovanja z lokalnimi deležniki, vendar bi bilo treba za uspešnejše razvojno delovanje v Afganistanu več pozornosti nameniti usposabljanju slovenskih akterjev, specialistov za območje, kulturo, lokalne potrebe.

Koordinirano in usmerjeno delovanje na terenu veča možnosti za krepitev mednarodnega ugleda in prestiža države. Primer slovenskih razvojnih aktivnosti v Afganistanu kaže na pomanjkanje koordiniranega pristopa. Opaziti je celo vzporednost uradne diplomacije (projektov, ki jih s pooblastilom MORS izvajajo CFS) in 'diplomacije NVO'. Vloga MZZ kot koordinatorja razvojnih aktivnosti bi se ob sodelovanju vseh akterjev morala okrepiti.

Glede vsebinskih vidikov je pomembno, da so projekti usmerjeni v dejanske potrebe na terenu, imajo hitre učinke za prebivalstvo in imajo dodano vrednost v kvalitativnem smislu.

Za razvojne projekte RS v Afganistanu je mogoče ugotoviti, da so bili oblikovani na podlagi potreb afganistanskega prebivalstva in v sodelovanju z lokalnimi partnerji ter so bili usmerjeni v doseganje neposrednih oz. hitrih rezultatov. K večanju pozitivnih učinkov z vidika zasledovanja zunanjepolitičnih interesov in krepitev ugleda in prestiža pa bi gotovo prispeval vsebinski koncept razvojnega delovanja RS v Afganistanu, ki ga v tem trenutku ni.

Če povzamem ocenjevanje slovenskih projektov na podlagi navedenih kriterijev, ugotavljam, da je treba v Afganistanu v prvi vrsti izboljšati organizacijsko koordinacijo na terenu in vsebinsko usklajenost, saj to vpliva na učinkovitost in uspešnost izvedbe projektov in s tem na ugled in prestiž RS. To je pomembna naloga za MZZ kot nacionalnega koordinatorja MRS RS. Delovanje slovenskih CFS in NVO, kljub pomanjkanju sodelovanja zaradi različnega mandata obeh akterjev, bi moralo biti usmerjeno k ustvarjanju sinergij na terenu. Po drugi strani pa je za razvojno delovanje RS v Afganistanu pomembna ugotovitev, da bi specializacija in selektivno usmerjanje ODA na manjše število postkonfliktnih razvojnih področij lahko prispevala k večanju ugleda in prestiža RS v mednarodni skupnosti, saj bi se RS na tak način uveljavila kot ekspertka za specifično področje, na katerem že nekaj časa deluje s svojimi primerjalnimi prednostmi (postkonfliktna obnova).

Pri razvojnem delovanju RS v Afganistanu lahko opazimo, da RS doslej ni delovala pragmatično v smislu zasledovanja neposrednih političnih, varnostnih ali ekonomskih zunanjepolitičnih interesov, temveč je bil namen, če se naslonim na kategorizacijo Van der Veena (glej poglavje 3.3), po eni strani humanitarizem, po drugi strani pa tudi izpolnjevanje dolžnosti oz. obveznosti RS, ki izhajajo iz njenega članstva v mednarodnih organizacijah, in to, da si je s svojim angažiranim delovanjem skušala zagotoviti boljše pozicijo v mednarodnih odnosih. Humanitarizem je zaslediti tako v aktivnostih NVO kot CFS, ki so pri oblikovanju projektov v prvi vrsti izhajali iz dejanskih potreb afganistanskega prebivalstva. Ni torej šlo za projekte, ki bi bili sami sebi namen oz. zgolj demonstracija razvojne pomoči brez dodane vrednosti. RS z razvojnim delovanjem v Afganistanu izpolnjuje tudi svoje dolžnosti oz. obveznosti kot država članica mednarodnih organizacij. Pri tem je v ospredju OZN, ki ima pri delovanju mednarodne skupnosti v Afganistanu osrednjo vlogo in katerega odločitve v Varnostnem svetu ali Generalni skupščini »so politično-pravna podlaga za delovanje drugih mednarodnih akterjev, dejavno vključenih v vzpostavljanje trajnega miru, varnosti in

stabilnosti v Afganistanu. Med njimi sta najbolj dejavna Nato in EU /.../« (Analiza delovanja RS v Afganistanu 2012, 4).

Tako kot Juvanova (2005, 185) ugotavlja za sodelovanje SV v mednarodnih operacijah, »da odločitve za odhod slovenskih vojakov v posamezno operacijo niso temeljile na varnostnih interesih slovenske države, ampak je šlo bolj za demonstracijo namere in pripravljenosti slovenske države, da tudi sama aktivno prispeva k prizadevanjem mednarodne skupnosti za mir«, bi podobno lahko trdili tudi za slovensko razvojno pomoč. V primeru Afganistana je mogoče opaziti, da je RS svojo manjšo vojaško prisotnost na terenu v določeni meri 'kompenzirala' tudi z razvojnim delovanjem in s tem svojim partnerskim državam tako v bilateralnih odnosih kot v okviru mednarodnih organizacij zagotavljala podobo angažirane države, ki v skladu s svojimi zmožnostmi sodeluje v aktivnostih mednarodne skupnosti. Na to kaže tudi predlog v Analizi delovanja RS v Afganistanu (2012, 29), naj RS po eni strani zmanjšuje svoj vojaški prispevek v Afganistanu,¹²¹ po drugi strani pa krepi civilno-razvojno prisotnost s CFS in povečuje sredstva za razvojno pomoč. Tudi za obdobje po letu 2015 (do konca leta 2017) bi se morale dejavnosti RS na področju razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči v Afganistanu okrepiti in s tem »v skladu z mednarodnimi zavezami deloma nadomestiti zmanjšan slovenski vojaški prispevek« (Dopolnitev Strategije delovanja RS v Afganistanu 2013, 43. odstavek).

Že pri razvojnem delovanju RS na Zahodnem Balkanu, kamor, kot ugotovljeno, je v primerjavi z Afganistanom usmerjenih bistveno več slovenskih razvojnih sredstev, je opaziti številne možnosti za napredek in boljše delovanje. Zato ni presenečenje, da lahko tudi v primeru Afganistana opazimo, da so majhna finančna sredstva ter naštete vsebinske in organizacijske pomanjkljivosti pomembna ovira pri izvajanju bilateralnega ODA. »Pomoč nekaj tisoč evrov nam ne more zagotoviti prepoznavnosti, strateškosti ali uveljavitve dolgoročnih interesov, prej kaže na pomanjkanje vsebin in odločanje na podlagi *ad hoc* zahtev

¹²¹ Novembra 2010 je bilo na srečanju predsednikov oz. predsednikov vlad držav članic Nata v Lizboni dogovorjeno, da se bo prenos odgovornosti za varnost Afganistana s sil ISAF na afganistanske varnostne sile pričel 2011 in zaključil do konca 2014 (Lisbon Summit Declaration, 4. odstavek). S to odločitvijo je bil posredno napovedan zaključek mandata ISAF do konca leta 2014 in obenem okrepitev usposabljanja afganistanskih varnostnih sil (vojakov in policistov), da bi do zastavljenega roka lahko prevzeli odgovornost za varnost lastne države. Lisbon Summit Declaration on Afghanistan. 2010. Sprejeta s strani predsednikov vlad/držav na Vrhu Nata v Lizboni 20. novembra.

in predlogov«, ugotavlja Bučarjeva (2011, 748) pri proučevanju MRS v Jugovzhodni Evropi. Enako lahko trdimo tudi za slovensko bilateralno razvojno pomoč v Afganistanu, kjer je poleg majhnih finančnih sredstev za razvojne projekte opaziti tudi hibe pri samem delovanju na terenu. Za doseganje (bolj) sinhroniziranega delovanja slovenskih akterjev v Afganistanu bi bilo potrebno okrepiti koordinacijsko vlogo MZZ.

8 ZAKLJUČEK

Za RS kot majhno državo velja, da mora zaradi omejenih finančnih, kadrovskih in organizacijskih virov in zunanjepolitičnih zmogljivosti pri zasledovanju svojih zunanjepolitičnih ciljev delovati premišljeno. Slednje je relevantno tudi za izbiro zunanjepolitičnih sredstev. Diplomacija je sicer glavno zunanjepolitično sredstvo majhnih držav in kot take tudi RS, a je v repertoarju zunanjepolitičnih sredstev majhnih držav mogoče najti tudi delovanje z uporabo mednarodne razvojne pomoči. Magistrsko delo je pokazalo primere nekaterih majhnih držav, ki že uspešno uporabljajo aplikacijo zunanjepolitičnega sredstva razvojne pomoči. Pri tem je bil fokus na takih majhnih državah, ki s kanaliziranjem razvojne pomoči v državo prejemnico, v kateri nimajo neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih interesov, zasledujejo zunanjepolitične cilje, vezane na krepitev prestiža in ugleda v mednarodni skupnosti.

Empirični del raziskave se je osredotočil na študijo primera RS pri aplikaciji bilateralne uradne razvojne pomoči v Afganistanu. RS v tej državi nima neposrednih varnostnih, ekonomskih ali političnih interesov, zato je bil namen ugotoviti, ali lahko v tem primeru bilateralna razvojna pomoč RS služi zasledovanju zunanjepolitičnega cilja krepitev prestiža in ugleda RS v mednarodni skupnosti. Poleg tega pa so bili cilji naloge tudi natančna analiza aplikacije bilateralne uradne razvojne pomoči RS v Afganistanu, in sicer s pregledom izvedenih razvojnih projektov, analizo smiselnosti specializacije in selektivnega usmerjanja razvojnih sredstev ter identifikacijo področij delovanja, s katerimi bi lahko RS najboljše krepila svoj mednarodni ugled in prestiž.

V empiričnem delu raziskave sem ugotovila, da se razvojno delovanje RS v Afganistanu sooča z ovirami tako organizacijske kot vsebinske narave. Kratkotrajnost projektov, neuskklajenost med delovanjem CFS in NVO ter pomanjkanje vsebinskega fokusa so ključne ugotovitve analize slovenskih razvojnih projektov v Afganistanu. Z organizacijskega vidika negativno izstopa zlasti dvojni, neuskklajeni pristop pri izvajanju projektov. Po eni strani delovanje CFS, ki ga usmerja MORS, po drugi strani pa delovanje slovenskih NVO, katerih aktivnosti so zaradi finančnih sredstev, ki jih pridobijo na razpisih MZZ, nadzorovane s strani le-tega, NVO pa so mu tudi dolžni poročati o finančnih in vsebinskih vidikih realizacije projektov.

Organizacijska dvojnost delovanja CFS in NVO se posledično kaže tudi pri vsebinskem delovanju, ki ni fokusirano, ampak razpršeno na izjemno različna področja (veterina, ženske, otroci, zapori, izobraževanje, zdravstvo ipd.). Glede na majhnost finančnih sredstev, ki jih RS namenja Afganistanu, pa je v smeri učinkovitega zasledovanja zunanjepolitičnih ciljev v državi (bodisi krepitve mednarodnega ugleda in prestiža bodisi utrjevanja položaja ali izključno humanitarnega delovanja) potrebno vsebinsko usklajeno in dobro organizirano razvojno delovanje. V nasprotnem primeru se relativizira pomen razvojne pomoči in vzbuja občutek, da le-ta ni smiselno načrtovana in je s tem tudi manj učinkovita. Lažje je tako razumeti vprašanja javnosti, zakaj je Afganistanu pravzaprav treba pomagati.

Strateško nepremišljeno bilateralno razvojno delovanje je tako gotovo argument v prid razmišljanju, da je v primeru (pre)majhnih finančnih sredstev za bilateralne razvojne projekte bolj ustrezno zgolj delovanje prek multilateralnih kanalov oz. mednarodnih organizacij. Takšno razmišljanje pa bi lahko razumeli celo kot izgovor, da država ne vlaga v kar največji možni izkoristek svojih – četudi majhnih – zunanjepolitičnih zmogljivosti za doseganje lastnih ciljev in 'se zadovolji' zgolj s sodelovanjem v podporo ciljev širše mednarodne skupnosti.

Če je po eni strani na podlagi analize ugotovljeno, da bi lahko RS z boljšim pristopom pri organizacijskih in vsebinskih vidikih razvojnega delovanja v Afganistanu bolje izkoristila možnosti za krepitev svojega mednarodnega ugleda in prestiža, pa je po drugi strani razvidno,

da je država uspela doseči vsaj neko raven prepoznavnosti v državi prejemnici (v Afganistanu) in pri državah, ki delujejo v Afganistanu, saj je i) prepoznala in pravilno naslovila lokalne potrebe države prejemnice in ii) pri tem zasledovala humanitarne cilje v korist države prejemnice.

S tega vidika pa je razvojno delovanje v Afganistanu, ki ni v nobeni povezavi z dejanskimi učinki pomoči ali krepitvijo ugleda in prestiža RS, prispevalo k doseganju zunanjepolitičnega cilja uveljavljanja prepoznavnosti RS v mednarodni skupnosti. Kljub temu da je RS v Afganistanu prisotna z 'mikro' elementom svojega bilateralnega ODA, pa bi potencial za to, da z razvojnimi projekti v tej državi krepí svoj mednarodni ugled in prestiž, lahko bolje izkoristila. To lahko stori z bolj premišljenim načrtovanjem in fokusiranjem na projekte, ki bi kljub kratkotrajnosti in finančni skromnosti posameznega projekta kontinuirano nadaljevali delovanje RS na majhnem številu specializiranih področij postkonfliktne obnove, kjer država že ima primerjalne prednosti (znanje, izkušnje, strokovnjake, domače institucije) oz. bi takšne zmogljivosti morala še okrepiti.

Glede raziskovalnih tez ugotavljam, da sem z analizo vse tri teze okrepila. Tako potrjujem, da bilateralna razvojna pomoč, ki jo majhna država kanalizira v državo prejemnico, v kateri nima neposrednih političnih, ekonomskih ali varnostnih interesov, lahko služi zasledovanju zunanjepolitičnih ciljev te države, vezanih na krepitev njenega prestiža in ugleda v mednarodni skupnosti (prva razskovalna teza). To je bilo ugotovljeno na primeru držav, kot sta npr. Norveška ali Estonija. Tudi na podlagi pregleda razvojnega delovanja RS v Afganistanu je opaziti potencial za krepitev ugleda in prestiža, vendar pa bi bilo za uspešnejše delovanje RS v tej smeri treba organizacijsko in vsebinsko izboljšati projekte. Prav tako lahko okrepim drugo raziskovalno tezo, da je za majhne države pri aplikaciji bilateralne razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike smiselna specializacija in selektivno usmerjanje na področja, kjer ima država primerjalne prednosti. Tako se je npr. Norveška uveljavila kot promotorka miru z delovanjem v državah širom po svetu, Estonija pa se promovira kot strokovnjakinja na področju e-upravljanja. Tudi na primeru razvojnega delovanja RS v Afganistanu bi bila specializacija in selektivno usmerjanje razvojne pomoči smiselna. V tej smeri bi RS morala sprejeti odločitev o področju oz. nekaj področij usmerjanja sredstev, kar bi lahko prispevalo k večanju njenega ugleda in prestiža v mednarodni skupnosti. Okrepim

lahko tudi tretjo raziskovalno tezo, in sicer da lahko RS v Afganistanu, izhajajoč iz izkušenj aplikacije sredstva bilateralne razvojne pomoči na Zahodnem Balkanu kot postkonfliktne območju, najbolje krepiti mednarodni ugled in prestiž na področjih, povezanih s postkonfliktno obnovo države. Med možnimi področji delovanja na podlagi empiričnega dela naloge izpostavljam zlasti področje otrok in žensk, kjer bi lahko s specialističnim znanjem (bodisi na področju izobraževanja, psihosocialne pomoči ali zdravstva) okrepili 'nišno' delovanje in na tak način prispevali k prepoznavnosti projektov, s tem pa k ugledu in prestižu države.

V luči iskanja 'recepta' za uspešnejše delovanje majhne države z majhnimi sredstvi za bilateralni ODA v državi, v kateri nima neposrednih političnih, varnostnih ali ekonomskih interesov, želi pa krepiti svoj ugled in prestiž, je predlog izpeljava manjših (tako z vidika financ kot z vidika števila vključenih oseb), a dolgoročnih, dobro koordiniranih in na podlagi potreb prejemnice vsebinsko preišljenih projektov.

V kontekstu prispevka empirične analize magistrskega dela k teoriji zunanje politike majhnih držav je pomembna ugotovitev, da je tudi v primeru aplikacije ODA kot zunanjepolitičnega sredstva, tako kot je ugotovljeno že za diplomacijo, pomembna specializacija oz. selektivni pristop pri izbiri vsebinskih področij delovanja. Majhna država, ki se specializira na posameznem področju, izkazuje svojo aktivno zunanjepolitično strategijo in se oddaljuje od vodenja zunanje politike v senci večjih držav. Obenem majhna država, ki je pri svoji zunanji politiki dosledna in se usmerja na tista področja, na katerih ima primerjalne prednosti, večja svojo kredibilnost v mednarodni skupnosti.

Zaradi svoje specializacije in poznavanja področja majhna država krepiti tudi svojo legitimnost in je s strani mednarodne skupnosti 'poslušana', ko je govora o tem konkretnem vsebinskem področju. Mogoče je celo argumentirati, da je legitimnost majhne države toliko večja, kolikor bolj izkazuje, da preko svojega bilateralnega ODA zasleduje humanitarne cilje. Torej, da deluje (zgolj) v korist prejemnice. Tak ugled oz. profil države je vsekakor strateški element, ki državi omogoča krepitev položaja v mednarodni skupnosti, s tem pa tudi zasledovanju morebitnih drugih zunanjepolitičnih ciljev. Skratka, gre za 'adut', ki ga majhna država lahko izkoriti tudi v kontekstu svojega siceršnjega zunanjepolitičnega delovanja in je lahko celo

pogajalski element v odnosu do 'močnejših' oz. večjih držav. Majhne države lahko s specializacijo na posameznem področju postanejo celo želeni partner večjih držav.

Glede delovanja majhne države na postkonfliktnem področju ugotovitve kažejo, da se situacija razlikuje v posameznih državah. Tako delovanje RS na Zahodnem Balkanu in v Afganistanu ni povsem primerljivo. Poleg varnostne situacije je ključna razlika tudi v sistemu upravljanja države, pri čemer so v Afganistanu izzivi mednarodne razvojne pomoči vezani zlasti na korupcijo, nespoštovanje načel pravne države, slabo lokalno upravo in trgovino z narkotiki. Državi, ki ima vsebinske prioritete, je specializirana in torej dobro pozna vsebinsko področje svojega delovanja, je lažje prepoznati tveganja in izzive, s čimer se torej manjša verjetnost, da razvojna pomoč ostane 'ujetnik' v procesu kanaliziranja oz. da ne doseže dejanskega prejemnika.

Zaradi različnih postkonfliktnih situacij bi lahko bila predpostavka, da mora majhna država določiti tudi drugačne vsebinske prioritete oz. prioritete prilagoditi vsaki postkonfliktni situaciji. Vendar pa to ne drži nujno! Če je majhna država 'pragmatična' in pri svojem zunanjepolitičnem delovanju poišče tista področja, ki so aktualna v različnih državah in to ne glede na varnostno situacijo, kulturo ali sistem upravljanja, potem vsebinskih prioritet ni potrebno spreminjati. Če pogledamo primer RS in predlog, naj se pri aplikaciji bilateralnega ODA usmerja na področji žensk in otrok, potem lahko pritrdimo, da gre za področji, ki sta aktualni in vsaj z vidika univerzalnosti človekovih pravic, pravic in potreb teh dveh šibkih skupin, presegata medkulturne razlike. Torej, RS bi jih lahko 'uporabljala' kot svoji področji specializacije tako v Afganistanu kot na Zahodnem Balkanu in drugih postkonfliktnih območjih aplikacije bilateralnega ODA.

Razumevanje zunanje politike v kontekstu analize, kot prikazano s sliko 2.1, kaže na povezanost in medsebojno odvisnost posameznih zunanjepolitičnih faz. Fokus analize je bil na izvajanju zunanje politike oz. zunanjepolitičnih sredstvih in na podlagi empiričnega dela magistrskega dela je mogoče ugotoviti, da je za izvajanje zunanje politike ključnega pomena jasno opredeljena vsebina zunanje politike, vključno s cilji zunanjepolitičnega delovanja. Prav tako je pomembno, kot tudi ugotovljeno na primeru delovanja RS v Afganistanu, da se v fazi

oblikovanja zunanje politike jasno določijo odgovornosti oz. razmeji delo med izvajalci zunanjepolitičnih ciljev, ki uporabljajo sredstva zunanje politike. S tem se namreč slednji v veliki meri izognejo podvajanju dela ali situaciji, ko ni jasno, kdo nosi odgovornost za posamezno nalogo. Še več, če odgovornost ni jasno definirana, potem jo (zaradi takšnih ali drugačnih namenov) akterji lahko zavestno ignorirajo in si s tem izborijo več samostojnosti pri svojem delovanju. V kontekstu (boljšega) razumevanja razvojne pomoči kot sredstva zunanje politike bi bilo koristno, da bi v strateških dokumentih RS glede MRS v prihodnje ločili med pojmom MRS (širši pojem) in razvojna pomoč (v okviru te je bilateralna razvojna pomoč, kot izhaja iz magistrskega dela, lahko sredstvo zunanje politike).

Magistrsko delo odpira nove raziskovalne potrebe in možnosti za nadaljnje študije. Ocenjujem, da bi bila z vidika poglobitve moje trenutne raziskave smiselna analiza glede vsebine zunanje politike RS do Afganistana, tj. oblikovanja razvojnega delovanja RS v Afganistanu in odločanja o njem. Tak prispevek bi omogočil celovitejšo oceno zunanjepolitičnega konteksta, v katerem se oblikuje in izvaja politika RS do Afganistana, ter bi omogočil razumevanje, zakaj krepitev ugleda in prestiža z aplikacijo zunanjepolitičnega sredstva bilateralnega ODA RS v Afganistanu trenutno ni uspela izkoristiti možnosti, ki jih takšno zunanjepolitično sredstvo ponuja. Potencial za razvojno delovanje RS obstaja, od RS same pa je odvisno, ali ga bo izkoristila.

9 LITERATURA

Afghanistan MDGs 2012 Report. 2013. Poročilo o doseganju milenijskih ciljev za leto 2012. Pripravljeno s strani Ministrstva za gospodarstvo Islamske republike Afganistan. Objavljeno 28. 12. Dostopno prek: <http://moec.gov.af/Content/files/Afghanistan%20%20MDGs%202012%20Report%281%29.pdf> (22. november 2014).

Aguirre, Mariano in Francisco Rey. 2000. Development Co-operation and Humanitarian Action in Spanish Foreign Policy. *Mediterranean Politics* 5 (2): 190–209.

Alesina, Alberto in David Dollar. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5: 33–63.

Amstrup, N. 1976. *The Perennial Problem of Small State: A Survey of Research Efforts*. V Jazbec 2001, 60.

Analiza in ocena delovanja Republike Slovenije v Islamski republiki Afganistan ter priporočila za pot naprej. 2012. Sprejeta s strani Vlade RS 29. 3. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/c78e4cce0481d72ea9a5.pdf> (22. september 2014).

Bailes, Alyon JK. 2009. Does a small state need a strategy? Dostopno prek: http://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/5099/Bailes_Final%20wh.pdf?sequence=1 (4. november 2014).

Baillie, Sasha. 1998. A Theory of Small State Influence in the European Union. *Journal of International Relations and Development* 1 (3–4): 195–219.

Bearce, David H. in Daniel C. Tirone. 2010. Foreign Aid Effectiveness and the Strategic Goals of Donor Governments. *The Journal of Politics* 72 (3): 837–851.

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

Bojinović, Ana. 2005. Geographical Proximity and Historical Experience as a Basis for Active Foreign Policy Strategy of Small European States – the Case of Austria and Slovenia regarding the Western Balkans. *Politics in Central Europe* 1: 8–29.

Bojinović Fenko, Ana. 2010. *Premoščanje ločnice med proučevanjem mednarodnih odnosov in zunanje politike: primer mednarodnega regionalizma*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.

Bojinović Fenko, Ana, ur. 2014. *Mehka moč v zunanji politiki in mednarodnih odnosih: študije aktualnih primerov*, (Elektronska knjižna zbirka Analize CMO). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.

--- in Jure Požgan. 2014. Regionalisation of Slovenian Foreign policy: Escape from the Balkans, Return to the Western Balkans. V *Studia Historica Slovenica* 14 (1): 55–73.

Boone, Peter. 1996. Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40 (2): 289–329.

Bučar, Bojko. 1994. Slovenska zunanja politika med Evropo in Balkanom. *Teorija in praksa* 31 (11/12): 1063–1068.

Bučar, Maja. 2011. Mednarodno razvojno sodelovanje in slovenska diplomacija: primer Jugovzhodne Evrope. *Teorija in praksa* 48 (3): 734–750.

--- in Marko Milosavljević. 2011. Poročanje o mednarodnem razvojnem sodelovanju v slovenskih medijih. *Javnost-The Public* 11: 83–104.

Carlsnaes, Walter. 2008. Actors, structures, and Foreign policy analysis. V *Foreign Policy; Theories, Actors, Cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne, 85–100. Oxford: Oxford University Press.

Chhibber, Ajay. 2013. The issue is not just security. *The Indian Express*, 22. 6. Dostopno prek: <http://archive.indianexpress.com/news/the-issue-is-not-just-security/1132238/0> (6. december 2014).

Chicago Summit Declaration on Afghanistan. 2012. Sprejeta s strani predsednikov vlad/držav na Vrhu Nata v Chicagu 21. maja. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm (2. december 2014).

Collier, Paul in David Dollar. 1999. Target Aid to Performance not Promises. *Development Outreach* 1 (2): 18–21.

Connor, R. A. (Wing Commander). 2012. Does UK Development Aid in Afghanistan Contribute to Stability in a Positive Way or Does it Facilitate Corruption? *Defence Studies* 12 (2): 179–217.

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije. 1999. Sprejeta v Državnem zboru RS 17. decembra. Dostopno prek:

http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/zakonodaja_in_dokumenti/podzakonski_akti/deklaracija_o_zunanji_politiki_republike_slovenije/ (9. oktober 2014).

Development Cooperation Report. 2012. Pripravljeno s strani Ministrstva za finance Islamske republike Afganistan. Objavljeno decembra 2012. Dostopno prek: <http://www.af.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/Development%20Cooperation%20Report%20-%202012.pdf> (29. november 2014).

Dietrich, Simone. 2013. Donor Political Economies and the Pursuit of Aid Effectiveness. Dostopno prek: https://ncgg.princeton.edu/IPES/2013/papers/F1050_rm1.pdf (6. januar 2015).

Dnevnik. 2010. Jelušičeva v okviru obiska v Afganistanu danes prispela v mesto Herat. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/svet/1042411138> (26. december 2014).

Doğan, Salih. 2013. International Aid to Afghanistan and its Importance in the Post-2014 Era. *Caucasus International* 3 (3): 71–81. Dostopno prek: <http://www.salihdogan.com/wp-content/uploads/2014/01/71-81-Salih-Dogan.pdf> (9. oktober 2014).

Dogovor o Afganistanu – *Afghanistan Compact*. 2006. Sprejet na Londonski konferenci o Afganistanu med 31. januarjem in 1. februarjem v Londonu. Dostopno prek: <http://mfa.gov.af/Content/files/Afghanistan%20Compact.pdf> (3. oktober 2014).

Dopolnitev Strategije delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan. 2013. Sprejeta s strani Vlade RS 3. januarja. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/fc5e3629773a862cadab.pdf> (18. november 2014).

EU. 2013. Eastern partnership. Dostopno prek:
http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vilnius_ppt_201113_en.pdf (18. novembra 2014).

Fielden M. B. 1998. The geopolitics of aid: The provision and termination of aid to Afghan refugees in North West Frontier Province, Pakistan. V *Political Geography* 17 (4), 459–487.
V Panasevič (2013, 39–62).

Forštner, Tadeja. 2005. *Slovenija kot majhna država v OZN. Izzivi za diplomacijo*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Goetschel, Laurent. 1998. The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. V *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Politics*, ur. Laurent Goetschel, 13–31. Boston, Kluwer Academic Publishers.

Goodhand, Jonathan. 2002. Aiding violence or building peace? The role of international aid in Afghanistan. *Third world Quarterly* 23 (5): 837–859.

Guillaumont, Patrick in Lisa Chauvet. 2001. Aid and Performance: A Reassessment. *Journal of Development Studies* 37 (6): 66–92.

Gvalia, Giorgi in David Siroky in ostali. 2013. Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States. *Security Studies* 22: 98–131.

Handel, Michael I. 1990. *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.

Heinrich, Tobias. 2013. When is Foreign Aid Selfish, When is it Selfless? *The Journal of Politics* 75 (2): 422–435.

Hey, Jeanne A. K. 2002. Luxembourg's Foreign Policy: Does Small Size Help or Hinder? *Innovation* 15 (3): 211–225.

--- 2003. Introducing Small State Foreign Policy. V *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*, ur. Jeanne A. K. Hey, 1–11. London: Lynne Rienner Publishers.

Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Hampshire in New York: Palgrave Macmillan.

Hoadley, J. Stephen. 1980. Small states as aid donors. *International Organization* 34 (1): 121–137.

Holsti, K. J. 1994. *International Politics; A framework for analysis*. 7th Edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall International.

Hong, Mark. 1995. Small states in the United Nations. Organizing International relations: Fifty years after the United Nations Charter. *International Social Science Journal* 47 (2): 277–288.

Huč, Marjan. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 17. december.

ICG. 2011. Aid and Conflict in Afghanistan. Asia Report N°210 – 4 August 2011. Dostopno prek: <http://www.crisisgroup.org/~//media/Files/asia/south-asia/afghanistan/210-%20Aid%20and%20Conflict%20in%20Afghanistan.pdf> (6. januar 2015).

IRD. 2014. Afganistan - Deklice v navzkrižju z zakonom. Dostopno prek: <http://www.ird.si/Slikovne-galerije/Afganistan/> (30. december 2014).

IWA. 2014. National Corruption Survey: Media Release. Dostopno prek: http://www.iwaweb.org/ncs/_2014/docs/media_release_ncs2014_english.pdf (29. november 2014).

Jazbec, Milan. 2001. The diplomacies of new small states: the case of Slovenia with some comparison with the Baltics. Aldershot (etc.): Ashgate.

--- 2004. Diplomacija malih držav in globalizacija. V *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, ur. Milan Brglez in Drago Zajc, 229–243. Ljubljana: FDV.

Jelušič, Ljubica. 2005. Mirovne operacije: opredelitve, problemi, prihodnost. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič, 11–32. Ljubljana: FDV.

Juvan, Jelena. 2005. Slovenska vojska v mirovnih operacijah. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič, 175–186. Ljubljana: FDV.

Kajnič, Sabina. 2008. Razvoj evropske zunanje politike: od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kassimeris, Christos. 2009. The foreign policy of small powers. *International Politics* 46, 84–101.

Katzman, Kenneth. 2014. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. Congressional Research Service Report. Dostopno prek: <http://fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> (27. november 2014).

Kegley, Charles W., Jr., in Eugene R. Wittkopf. 2001. *World Politics: Trends and Transformation*. Osmo izdaja. Boston: Bedford/St. Martin's.

Keohane, Robert. 1969. Lilliputians' dilemmas: Small States in International Politics. *Review essays* 23 (2), 291–310.

Knudsen, Olav F. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a general perspective. *Journal of International Relations and Development* 5 (2): 182–198.

Kosin, Marko. 2004. Slovenska diplomacija ob vstopu v EU in NATO. *Teorija in praksa* 41 (3–4), 634–642.

Križanič, Robert. 2015. Pisni intervju z avtorjem, 10. januar.

Kumar, Katja. 2015. Intervju z avtorico, 13. januar.

Kuovo, Sari. 2009. Pomanjkanje vladavine prava kot varnostni izziv: »Površinski dotik«. *Revija NATO* 3; Pravna država, red in volitve v Afganistanu. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/review/2009/Afghanistan-law-order-elections/Rule-of-law/SL/index.htm> (1. december 2014).

Lisbon Summit Declaration on Afghanistan. 2010. Sprejeta s strani predsednikov vlad/držav na Vrhu Nata v Lizboni 20. novembra. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm (6. januar 2015).

Maass, Matthias. 2009. The elusive definition of the small state. *International Politics* 46, 65–83.

Maley, William. 2007. Ekipe za obnovo provinc v Afganistanu – kako je do njih prišlo in kaj je njihov cilj. *Revija NATO* 3; Vojaško-civilna ločnica ohranjanje miru in druge naloge. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/slovene/art2.html> (6. december 2014).

Marn, Eva. 2015. Pisni intervju z avtorico, 8. januar.

MF. 2014. Mednarodna razvojna pomoč. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financni_odnosi/mednarodna_razvojna_pomoc/ (23. september 2014).

Milenijska deklaracija Združenih narodov – *United Nations Millennium Declaration*. 2000. Sprejeta z resolucijo Generalne skupščine OZN št. A/RES/55/2, 8. septembra. Dostopno prek: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (1. julij 2014).

Molenaers, Nadia in Leen Nijs. 2009. From the Theory of Aid Effectiveness to the Practice: The European Commission's Governance Incentive Tranche. *Development Policy Review* 27 (5): 561–580.

Morgenthau, Hans J. 1962. *Politics in the twentieth century*. Chicago: University of Chicago.

Morgenthau, Hans. 1995. *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.

MORS. 2005. Minister Erjavec med slovenskimi vojaki v Afganistanu. *Slovenska vojska* XIII (8), 2. Ljubljana: MORS. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2005/sv05_08.pdf (30. november 2014).

--- 2006. Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/letno_porocilo_2005.pdf (30. november 2014).

--- 2006a. V Afganistanu in Iraku menjavi kontingentov SV. *Slovenska vojska XIV* (12), 2. Ljubljana: MORS. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2006/sv06_12.pdf (30. november 2014).

--- 2006b. Ministerial. Portorož, Slovenia, 28.–30. september 2006. Posebna priloga revije Slovenska vojska. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2006/sv06_16_priloga.pdf (30. november 2014).

--- 2010. V Sloveniji na strokovnem obisku skupina veterinarjev iz Afganistana. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12029/5648/ (7. december 2014).

--- 2012. Minister za obrambo Aleš Hojs na predprazničnem obisku pri pripadnikih slovenskega kontingenta ISAF v Afganistanu. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//6464/ (8. januar 2015).

--- 2013. Misija Afganistan. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/cfs/Dokumenti/Misija_Afganistan.pdf (7. december 2014).

--- 2014. Civilni funkcionalni strokovnjaki. Kdo so civilni funkcionalni strokovnjaki? Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/si/delovna_podrocja/civilni_funkcionalni_strokovnjaki/ (1. december 2014).

--- 2014a. Minister za obrambo Roman Jakič obiskal pripadnike 20. kontingenta Slovenske vojske v operaciji Isaf v Afganistanu. Dostopno prek:

http://www.mo.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12332/7098/ (26. december 2014).

--- 2015. Začetek Natove svetovalne misije Odločna podpora. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/7328/c39bd30bce39ecf0ad4feb15be8e5f0/ (6. januar 2015).

MZZ. 2009. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2008. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2008.pdf (23. september 2014).

--- 2010. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2009. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2009.pdf (23. september 2014).

--- 2010a. Minister Žbogar na konferenci o Afganistanu in na obisku pri slovenskih vojakih v Heratu. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/medijsko_sredisce/fotogalerija/foto/browse/1/article/3534/27249/67353abb93/ (26. december 2014).

--- 2010b. Državna sekretarka Benčina sprejela predsednico Rdečega polmeseca Afganistana Fatimo Gailani. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/26491/ (8. januar 2015).

--- 2011. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2010. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2010.pdf (23. september 2014).

--- 2011a. Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letih 2011–2012. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/Okvirni_program_11-12.pdf (23. september 2014).

--- 2011b. Prva predstavica slovenskih nevladnih organizacij v Afganistanu. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/29904/ (7. december 2014).

--- 2012. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za leto 2011. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2011.pdf (23. september 2014).

--- 2013. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za leto 2012. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2012.pdf (23. september 2014).

--- 2013a. MZZ pripravilo vmesno oceno uspešnosti izvajanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/31893/ (14. januar 2015).

--- 2014. Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za leto 2013. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Ozavescanje_javnosti/Porocila_MRS/Porocilo_o_MRS_2013.pdf (23. september 2014).

--- 2014a. Mednarodno razvojno sodelovanje RS. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/ (23. september 2014).

--- 2014b. Prioritete mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/prioritete_mednarodnega_razvojnega_sodelovanja_slovenije/ (23. september 2014).

--- 2014c. Razvojno sodelovanje RS z Afganistanom. Opomnik, pripravljen s strani Direktorata za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč MZZ, 5. 11. 2014. Posredovan prek elektronske pošte 17. novembra 2014.

--- 2014č. Začenja se 69. zasedanje Generalne skupščine OZN. Prioritete za delovanje Slovenije na 69. zasedanju Generalne skupščine. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/33989/ oz. http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1409/Prioritete_69.GS_OZN.doc (9. januar 2015).

--- 2015. Mednarodno razvojno sodelovanje RS. Območje delovanja. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/obmocje_delovanja/ (9. januar 2015).

--- 2015a. Bilateralno sodelovanje RS. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/bilateralno_sodelovanje_rs/ (12. januar 2015).

--- 2015b. Institucionalna organiziranost mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije. Dostopno prek:

http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/institucionalna_organizacionost_mednarodnega_razvojnega_sodelovanja_slovenije/ (14. januar 2015).

--- 2015c. Minister Erjavec sprejel organizacije civilne družbe s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči. Dostopno prek:

http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/32081/ (14. januar 2015).

--- 2015č. Organizacije civilne družbe. Dostopno prek:

http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/mednarodno_razvojno_sodelovanje_rs/bilateralno_sodelovanje_rs/organizacije_civilne_druzbe/ (14. januar 2015).

OECD. 2008. Is it ODA? Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (1. julij 2014).

--- 2012. The DAC List of ODA recipients. Dostopno prek:

<http://www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf> (3. oktober 2014).

--- 2012a. Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world. Dostopno prek:

<http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf> (2. december 2014).

--- 2014. Introduction to Official Development Assistance (ODA). Definition of aid (Official Development Assistance - ODA). Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm> (23. september 2014).

--- 2014a. Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/incaf/FSR-2014.pdf> (16. november 2014).

--- 2014b. Aid (ODA) disbursements to countries and regions. Dostopno prek: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> (17. november 2014).

--- 2014c. Dostopno prek: The List of CRP Purpose Codes. <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2012%20CRS%20purpose%20codes%20EN.pdf> (9. januar 2015).

--- 2014č. Summary charts by aid (ODA) recipients. Afghanistan. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/AFG.JPG> (9. januar 2015).

Ogrizek, Marko. 2014. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 21. november.

OZN. 2014. Seznam najmanj razvitih držav – List of least developed countries. Dostopno prek: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (3. oktober 2014).

Panasevič, Anastasija. 2013. Five Approaches to Development Cooperation: An Analysis of the Lithuanian Case. *Lithuanian foreign policy review* 29: 39–62.

--- 2014. Lithuanian Development Cooperation: 10 Years for Finding a Place in the Donors' Community. V *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*: 32–45. Dostopno prek: <http://www.mfa.gov.lv/data/file/nr3-netam.pdf> (18. november 2014).

Panke, Diana. 2012. Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs* 25 (3): 313–328.

Paterson, William E. 1969. Small States in International Politics. *Cooperation and Conflict* 2, 119–123.

Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33 (6): 876–897.

--- 2010. Zunanja politika: osnove teorije in prakse. Mengeš in Ljubljana: Center za evropsko prihodnost, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

Požgan, Jure in Ana Bojinović Fenko. 2012. Kulturna diplomacija in kultura v mednarodnih odnosih: študija primera slovenske zunanje politike. *Družboslovne razprave* XXVIII (69): 25–53.

Primerna zunanja politika – Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave. 2001. V *Slovenija in Evropska unija*, ur. Fedor Černe, 197–219. Ljubljana: FDV, 2002.

Redman, Nicholas. 2011. The economy, the budget and narcotics. V *Afghanistan: to 2015 and beyond*, ur. Toby Dodge in Nicholas Redman, 97–119. London: The International Institute for Strategic Studies.

Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015. 2008. Sprejeta 11. julija. Uradni list RS 73/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200873&stevilka=3199> (1. julij 2014).

Revizijsko poročilo o učinkovitosti sistema MRS v RS. 2009. Pripravljena s strani Računskega sodišča RS. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K414588D34FC6FEC8C12578E1004868F1/\\$file/MRP_RS_SP05-09_porocilo.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K414588D34FC6FEC8C12578E1004868F1/$file/MRP_RS_SP05-09_porocilo.pdf) (14. januar 2015).

Singer, M. 1972. *Weak states in a world of powers. The dynamics of international relationships*. V Jeanne A. K. Hey 2003, 4.

Siol. 2012. Nevladne organizacije: Afganistan se prikazuje preveč črno-belo. Dostopno prek: http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/03/nevladne_organizacije_afganistan_se_prikazuje_prevec_crno-belo.aspx (2. januar 2015).

Skånland, Øystein Haga. 2011. Peace Promotion and National Identity. The Emergence and Reproduction of Norway's Activist Peace and Reconciliation Efforts. Dostopno prek: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0d2b5555-3c56-4657-977b-4d5016f88d8c.pdf> (29. oktober 2014).

Slovenska vojska. 2010. Slovesen postroj pred odhodom 14. kontingenta v Afganistan. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/odnosi-z-javnostmi/sporocila-za-javnost/novica/nov/slovesen-postroj-pred-odhodom-14-kontingenta-v-afganistan/> (30. november 2014).

--- 2011. Slovesnost pred odhodom 15. slovenskega kontingenta v Afganistan. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/odnosi-z-javnostmi/sporocila-za-javnost/novica/nov/slovesnost-pred-odhodom-15-slovenskega-kontingenta-v-afganistan/> (30. november 2014).

--- 2011a. Naloge v silah ISAF v Afganistanu prevzel novi kontingent Slovenske vojske. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/odnosi-z-javnostmi/sporocila-za-javnost/novica/nov/naloge-v-silah-isaf-v-afganistanu-prevzel-novi-kontingent-slovenske-vojske/> (30. november 2014).

--- 2014. Afganistan. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/mednarodno-sodelovanje/mednarodne-operacije-in-misije/afganistan/> (18. november 2014).

Sporočilo za javnost Vlade RS. 2002. Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 86. seji, 5. septembra 2002. Vojaška pomoč Afganistanu. Dostopno prek: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_86_seji_5_septembra_2002_28462/ (30. november 2014).

--- 2003. Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 22. seji, 22. maja 2003 (2. del). Predlog za sodelovanje Slovenske vojske v mirovni operaciji OZN ISAF 4 v Afganistanu. Dostopno prek: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_22_seji_22_maja_2003_2_del_281/ (30. november 2014).

--- 2006. Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 74. seji, 18. maja 2006. Dostopno prek: www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/cns/.../0605181639176_sev174.doc (30. november 2014).

--- 2009. Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 60. seji, 24. decembra 2009. Vlada sprejela sklep o prevzemu odgovornosti RS za vodenje OMLT v Afganistanu. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/sev160.doc (30. november 2014).

Slim, Hugo. 1995. What is Development? *Development in Practice* 5 (2): 143–148.

Smernice o sodelovanju Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije, nevladnih organizacij in mreže nevladnih organizacij na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči. 2013. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1305/Strategije_in_na__irti_4_-_Smernice_za_sodelovanje_z_NVO_2013.doc (13. januar 2015)

Smith, Ben. 2014. Prospects for Afghanistan as ISAF withdrawal approaches. Research Paper 14/18. House of Commons Library. Dostopno prek: www.parliament.uk/briefing-papers/rp14-18.pdf (2. december 2014).

Smith, Steve, Amelia Hadfield in Tim Dunne. 2008. Introduction. V *Foreign Policy: Theories Actors, Cases*, ur. Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne, 1–8. Oxford: Oxford University Press.

Special Review of Slovenia. 2012. Pripravljen s strani Razvojnega odbora (DAC) OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/50110911.pdf> (14. januar 2015).

STA. 2009. V Afganistan odpotoval 12. kontingent slovenskih vojakov. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?id=1435768> (30. november 2014).

Strategija razvoja Slovenije. 2005. Sprejeta s strani Vlade RS, 23. junija. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (3. oktobra 2014).

Stokke, Kristian. 2010. The Soft Power of a Small State: Discursive Constructions and Institutional Practices of Norway's Peace Engagement. *Journal of Power, Conflict, and Democracy in South and Southeast Asia* 2 (1): 137–173.

Svetovna banka. 2012. Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014. Dostopno prek: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/Vol1Overview8Maypm.pdf> (17. november 2014).

--- 2013. Afghanistan: A Synthesis Paper of Lessons from Ten Years of Aid. Dostopno prek: http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/Afghanistan_Lessons_Ten_Years.pdf (17. november 2014).

--- 2015. What is IDA. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida.html> (12. januar 2015).

Šabič, Zlatko. 2002. Small States Aspiring for NATO Membership: Some Factors Influencing the Accession Process. V *Small States in the Post-Cold War World, Slovenia and Nato Enlargement*, ur. Charles Bukowski in Zlatko Šabič, 1–24. Westport, Connecticut, London: Praeger.

Temeljni strategije zunanje politike Republike Slovenije. 1991. Poročevalec Skupščine RS in Skupščine SFRJ, št. 10, str. 11–15. Sprejeta 26. marca. Osebni arhiv avtorice.

Thorhallsson, Baldur. 2000. *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

--- 2012. Small States in the UN Security Council: Means of Influence? *The Hague Journal of Diplomacy* 7: 135–160.

TI. 2014. Corruption by Country/Territory: Afghanistan. Dostopno prek: <http://www.transparency.org/country#AFG> (29. november 2014).

Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1997. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Udovič, Boštjan. 2009. Ekonomska varnost in ekonomska diplomacija: Primer tujih neposrednih investicij Nove Ljubljanske banke na trgih Zahodnega Balkana. Doktorska disertacija. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Ulriksen, Ståle. 2007. Deployments for Development? Nordic Peacekeeping Effort in Africa. *International Peacekeeping* 14 (4): 553–568.

UNGOMAP. 2014. Afghanistan/Pakistan - UNGOMAP – Background. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/ungomap/background.html> (7. december 2014).

UNODC. 2013. Afghanistan Opium Survey 2013. Summary findings. Dostopno prek: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_report_Summary_Findings_2013.pdf (7. december 2014).

Vandenbosch, Amry. 1964. The small states in international politics and organization. *The Journal of Politics* 26 (2): 293–312.

Van der Veen, A. Maurits. 2011. *Ideas, Interests and Foreign Aid (Cambridge Studies in International Relations)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Väyrynen, Raimo. 1971. On the Definition and Measurement of Small Power Status. *Cooperation and Conflict* 1: 91–102.

Veebel, Viljar. 2014. Estonian Development Co-operation Dynamics, Reasoning and Challenges. V *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 19–31. Dostopno prek: <http://www.mfa.gov.lv/data/file/nr3-netam.pdf> (18. november 2014).

Vegič, Vinko. 1999. Zavezništva in male države. *Teorija in praksa* 36 (6): 999–1013.

--- 2005. Vloga Nata v mirovnih operacijah. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič, 79–96. Ljubljana: FDV.

Vital, David. 1971. *The Survival of Small States, Studies of Small Power/Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.

Vmesna ocena uspešnosti izvajanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/Resolucija_2015_vmesna_ocena.pdf (14. januar 2015).

Vukadinović, Radovan. 1997. Hrvaška zunanja politika. *Teorija in praksa* 34 (1): 84–98.

Zaključno poročilo Varnostnemu svetu OZN glede ISAF. 2014. Letter dated 28 November 2014 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2014/856. Dostopno prek: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2189%20%282014%29 (7. januar 2015).

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije. 2006. Sprejet 23. junija. Uradni list RS 70/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200670&stevilka=2999> (1. julij 2014).

Zrinski, Urška. 2013. Učinkovitost razvojnega sodelovanja in upravljanje javnih financ: primera Moldavije in Kirgizistana. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zupančič, Rok in Boštjan Udovič. 2011. Lilliputian in a goliath world: the preventive diplomacy of Slovenia in solving the question of Kosovo's independence. *Romanian Journal of Political Science* 11 (1): 39–80.

Zupančič, Rok. 2014. Slovenia's Ten Years in the Common Security and Defence Policy of the European union. V *Studia Historica Slovenica* 14 (1): 97–114.

Waldman, Matt. 2008. Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan. Dostopno prek: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ACBAR_aid_effectiveness_paper_0803.pdf (18. November 2014).

Wang, Carol. 2014. Rule of Law in Afghanistan: Enabling a Constitutional Framework for Local Accountability. *Harvard International Law Journal* 55 (1): 211–49.

Winters, Matthew S. 2010. Accountability, Participation and Foreign Aid Effectiveness. *International Studies Review* 12: 218–43.