

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janja Mikulan

Povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja z vidika EU: Južni Sudan

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janja Mikulan

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh
Somentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

Povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja z vidika EU: Južni Sudan

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

Zahvaljujem se:

- mentorju in somentorici za strokovno pomoč in usmeritve;*
- družini in bližnjim za vso podporo v času študija in pisanja dela;*
- Jasni Djordjević za številne pogovore, ki so me spodbudili k razmišljanju o globini in razsežnostih mednarodne humanitarne pomoči.*

Magistrsko delo posvečam žrtvam humanitarnih katastrof v upanju, da predstavlja delček v mozaiku rešitev, ki bodo prizadetim skupnostim omogočile mirno in dostojanstveno življenje.

Povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja z vidika EU: Južni Sudan

Magistrsko delo predstavlja analizo izhodišč, izzivov in priložnosti povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja, predvsem z vidika Evropske unije (EU). Kljub številnim konceptom, javnopolitičnim obvezam in določenemu napredku na terenu se EU kot donatorica še vedno sooča s številnimi pomanjkljivostmi glede povezovanja takojšnje pomoči, obnove in razvoja (LRRD). Veliko izzivov je povezanih z nezadostno koordinacijo med direktoratom Evropske komisije (EK) za humanitarno pomoč in razvojno sodelovanje, ki je še vedno omejena predvsem na stopnjo posvetovanj in poizkusov sodelovanja ter na neformalno kolaboracijo. Direktorata pogosto strogo sledita svojim načelom, ciljem, postopkom in praksam, ki v velikem obsegu onemogočajo LRRD. Instrumenti EU, ki imajo potencial za LRRD, imajo določene časovne in vsebinske omejitve, poleg tega pa je LRRD pogosto deležno omejene ter nepravočasne, nepredvidljive in nefleksibilne finančne podpore. Konkretno izvedbo LRRD in pomanjkljivosti delovanja EU v luči LRRD podrobneje predstavlja primer Južnega Sudana. Humanitarna pomoč in razvojno sodelovanje EU sta k preprečevanju kriz in razvoju Južnega Sudana prispevala zgolj v omejenem obsegu. V veliki meri se je EU namreč osredotočala na kratkoročne aktivnosti, prišlo je do prepočasne mobilizacije razvojnih sredstev, neupoštevanja državnih zmogljivosti in premajhne pozornosti na ukrepe, ki bi omogočili postkonfliktno obnovo države. Dobre prakse ter priprava novih dokumentov in finančnih instrumentov za obdobje 2014–2020 na ravni EU nudijo priložnosti za okrepitev pravnih določil in izvedbo LRRD.

Ključne besede: humanitarna pomoč, obnova, razvojno sodelovanje, EU, Južni Sudan.

Linking humanitarian aid and development cooperation from EU perspective: South Sudan

This paper presents an analysis of challenges and opportunities in linking humanitarian aid and development cooperation, especially from European Union (EU) perspective. Despite progress in respect to concepts, policy commitments and field experiences, the EU is still struggling to link relief, rehabilitation and development (LRRD). Many challenges are related to insufficient coordination between two organs of the European Commission, the Directorate-General for humanitarian aid and the Directorate-General for development cooperation. The coordination between these two bodies is limited to consultations and cooperation attempts, while practical collaboration is informal. In fact directorates follow their principles, objectives, procedures, and practices, even when preventing LRRD. This is linked to the fact that some instruments conducive to LRRD are time-bound, content-limited and often receive insufficient, slow, unpredictable and inflexible funding. This paper elaborates on EU's poor implementation of LRRD in South Sudan. In fact, the EU has had only limited impact on containing crisis and advancing development in South Sudan. To a large extent, the EU has been focusing on short-term activities with slow resource mobilization, failure to consider state capacities and too little attention to post-conflict recovery measures. However, good practices, documents and financial instruments for 2014-2020 have potential for strengthening legal provisions and implementation of LRRD.

Key words: humanitarian aid, rehabilitation, development cooperation, EU, South Sudan.

KAZALO

1 UVOD	10
1.1 RAZISKOVALNI PROBLEM	10
1.2 RAZISKOVALNI CILJI.....	12
1.3 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA	13
1.4 HIPOTEZI.....	13
1.5 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	13
1.6 OMEJITVE DELA	14
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	15
2.1 MEDNARODNA HUMANITARNA POMOČ	15
2.2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE	16
2.3 KOORDINACIJA POMOČI.....	17
2.4 POVEZOVANJE HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA ...	17
3 RAZISKOVALNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	20
3.1 MEDNARODNA HUMANITARNA POMOČ EU	20
3.2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE EU	25
3.3 KOORDINACIJA EVROPSKIH POLITIK	27
3.4 POVEZOVANJE HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA NA RAVNI EU	29
4 KONCEPTUALNI IN INSTITUCIONALNI VIDIK LRRD NA RAVNI EU	34
4.1 KONCEPTUALNI VIDIK LRRD.....	35
4.2 INSTITUCIONALNI VIDIK LRRD.....	36
5 INSTRUMENTI ZA LRRD NA RAVNI EU	38
5.1 Instrument za humanitarno pomoč.....	39
5.2 Instrument za razvojno sodelovanje.....	39
5.3 Instrument za stabilnost	41
5.4 Drugi instrumenti in programi	42
6 IZZIVI POVEZOVANJA HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA	45
6.1 Vpliv konteksta na LRRD	45
6.2 Finance	47
6.3 Pogodbeni postopki razvojnih donatorjev	49

6.4 Analiza razmer in potreb	50
6.5 Sodelovanje z državo in izgradnja sistemov	51
6.6 LRRD in lastništvo.....	54
7 HUMANITARNA IN RAZVOJNA POMOČ EK V JUŽNEM SUDANU	56
7.1 HUMANITARNA IN RAZVOJNA SITUACIJA V REPUBLIKI JUŽNI SUDAN	58
7.2 HUMANITARNO IN RAZVOJNO DELOVANJE EU V SUDANU.....	60
8 UKREPI LRRD EK V JUŽNEM SUDANU	63
8.1 KLJUČNI PROGRAMI ZA LRRD	64
8.2 UKREPI ZA LRRD IN POMANJKLJIVOSTI DELOVANJA EK	67
9 ZAKLJUČEK.....	73
10 LITERATURA.....	77

KAZALO TABEL

<i>Tabela 3.1: Posvetovanja v okviru finančnih odločitev DG ECHO.....</i>	<i>24</i>
<i>Tabela 4.1: Stopnja koordinacije med DG ECHO in DG DEVCO</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 7.1: Izplačana zunanja pomoč EK Sudanu (v evrih).....</i>	<i>63</i>

KAZALO SLIK

<i>Slika 2.1: Od takojšnje pomoči do obnove in razvoja.....</i>	<i>20</i>
<i>Slika 8.1: Instrumenti in programi za Južni Sudan.....</i>	<i>67</i>

SEZNAM KRATIC

- AGIR – *Alliance Globale pour L'Initiative Resilience* (Globalno zavezništvo za krepitev odpornosti)
- CAP – *Consolidated Appeal Process* (konsolidiran proces)
- CPA – *Comprehensive Peace Agreement* (celovit mirovni sporazum)
- CSP – *Country Strategy Paper* (Državni strateški načrt)
- DCI – *Development Co-operation Instrument* (Instrument razvojnega sodelovanja)
- DDR – *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (razorožitev, demobilizacija in reintegracija)
- DG – *Directorate-General* (generalni direktorat)
- DG ECHO – *Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection* (Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito)
- DG DEVCO – *Directorate-General for Development and Cooperation – EuropeAid* (Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid)
- DIPECHO – *Disaster preparedness ECHO* (Pripravljenost na nesreče Direktorata za humanitarno pomoč in civilno zaščito)
- DRR – *Disaster Risk Reduction* (zmanjševanje tveganj pred nesrečami)
- Skupina URD – *Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement* (skupina za takojšno pomoč, obnovo, razvoj)
- EDF – *European Development Fund* (Evropski razvojni sklad)
- EEAS – *European External Action Service* (Evropska služba za zunanjepolitično delovanje)
- EK – Evropska komisija
- ENPI – *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (Evropski sosedski in partnerski instrument)
- EU – Evropska unija
- FABL – *Food Aid Budget Line* (proračunska postavka za pomoč v hrani)
- GHDI – *Good Humanitarian Donorship Initiative* (pobuda o dobrem humanitarnem donatorstvu)
- GoSS – *Government of South Sudan* (Vlada Južnega Sudana)
- HAC – *Humanitarian Aid Committee* (odbor za humanitarno pomoč)
- HIP's – *Humanitarian Implementation Plans* (humanitarni izvajalski načrti)
- HPP – *Humanitarian Plus Program* (Humanitarni Plus Program)
- IFS – *Instrument for Stability* (Instrument za stabilnost)

JAM – *Joint Assessment Mission* (Misija za skupno oceno)

LRRD – *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (povezovanje takojšnje pomoči, obnove in razvoja)

MDTF's – *Multi-donor trust funds* (Večdonatorska skrbniška sklada)

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organizacija severnoatlantske pogodbe)

NIP – *National Indicative Program* (Nacionalni okvirni program)

NVO – nevladna organizacija

OECD/DAC – *Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee* (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj/Odbor za razvojno pomoč)

PRTs – *Provincial Reconstruction Teams* (provincialne obnovitvene skupine)

RIP – *Regional Indicative Program* (Regionalni okvirni program)

RRP – *Recovery and Rehabilitation Programme* (Program postkonfliktnega okrevanja in obnove)

SHARE – *Supporting Horn of Africa Resilience* (Krepitev odpornosti v Afriškem rogu)

TISG – *Transition Interservice Group* (medresorska skupina za prehod)

WASH – *Water, sanitation and hygiene* (voda, sanitarije in higiena)

*The world is a dangerous place to live,
not because of those who do evil,
but because of those who look on and do nothing.
(Albert Einstein)*

1 UVOD

1.1 RAZISKOVALNI PROBLEM

Osrednja tema magistrskega dela je povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja z vidika EU. V delu v veliki meri uporabljamo tudi pogosto uporabljen izraz »povezovanje takojšnje pomoči, obnove in razvoja« (angl. *Linking Relief, Rehabilitation and Development – LRRD*), saj ga je oblikovala EU, poleg tega pa izpostavljamo tudi pomen obnove kot ene izmed faz, ki nudi priložnosti za povezovanje humanitarne in razvojne pomoči. V delu analiziramo izhodišča mednarodne humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja EU ter pomen njunega povezovanja, konceptualne in institucionalne vidike LRRD na ravni EU, obstoječe instrumente EU, ki služijo povezovanju pomoči, ter ključne izzive in priložnosti za LRRD. Pomemben del magistrskega dela predstavlja študija primera LRRD v Južnem Sudanu, s katero smo želeli preveriti, kako poteka povezovanje pomoči na terenu. In zakaj ravno raziskovanje povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja?

Haiti: gospodarsko, institucionalno in družbeno šibka država, ki jo leta 2010 prizadeneta močan potres in epidemija kolere. Afriški rog: ponavljajoči se konflikti različnih stopenj, suše in poplave. Sahel: prehranska kriza in visoke stopnje podhranjenosti. Afganistan in (Južni) Sudan: desetletja vojne in nerazvitosti. Kot je razvidno iz navedenih primerov, je humanitarna pomoč običajno potrebna v okoljih, kjer potrebe prebivalcev presegajo zgolj takojšnjo pomoč. Podnebne spremembe, naraščanje števila naravnih nesreč in širjenje izjemno zapletenih konfliktov, ki terjajo vedno več žrtev, zahtevajo koordiniran, skladen in dopolnilen odziv humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Vendar pa se mednarodna skupnost še vedno sooča s številnimi težavami pri zagotavljanju koordiniranega odziva na krize. V prvi vrsti je še vedno problematično razlikovanje med posameznimi fazami. Takoj po katastrofi je treba zagotoviti takojšnjo pomoč, ki bo osredotočena na reševanje življenj in bo zadovoljila osnovne potrebe prebivalstva, kot so potrebe po vodi, hrani, zatočišču itd. V fazi obnove naj bi organizacije, ki zagotavljajo pomoč, poskrbele za vzpostavitev trajnih storitev in družbenih struktur. Takšne razmere naj bi nato bile primerne za vzpostavitev razvojnih programov in

projektov. Vendar pa se je tovrsten fazni pristop k pomoči v številnih državah, kot so Afganistan, Demokratična republika Kongo, Južni Sudan in Čad, kjer prihaja do ponavljajočih se šokov in negotovih situacij, izkazal za neprimerne. Mednarodna skupnost ima namreč še vedno težave pri odgovorih na vprašanja, kot so: kdaj je krize uradno konec, kdo ima odgovornost za vodenje obnove, kako preprečiti praznino in prekrivanja, ko se humanitarna pomoč umakne, razvojni igralci pa začnejo s svojimi aktivnostmi. V omenjenih državah je na primer humanitarna pomoč potrebna že desetletja, čeprav je bila včasih prekinjena zaradi prepričanja, da je država že v fazi obnove. »V teh fazah so donatorji zmanjšali ali popolnoma prekinili financiranje za pomoč v hrani, zdravstvene storitve ter ostale oblike pomoči za begunce in notranje razseljene osebe. Zaradi tega so humanitarne organizacije morale zapustiti državo, vendar so se kmalu vrnile, ko je prišlo do ponovnih spopadov in množičnih razselitev.« (Koddenbrock in Büttner 2009, 117) Djordjevićeva (2013) problema ne vidi v samih donatorjih, temveč se ji zdi pomembno, da organizacije spremljajo aktualne razprave v okviru humanitarne pomoči, da pri donatorjih lobirajo in na pravi način (s pravimi argumenti) predstavijo svoje projekte ter da si na ta način zagotovijo potrebna finančna sredstva. »Fazni pristop je problematičen tudi iz vidika vladnih politik prizadetih držav, ki lahko zaradi političnih motivov podpirajo obnovo in razvoj zgolj v določenih delih države. Tako se lahko potrebe različnih skupin prebivalstva razlikujejo.« (Koddenbrock in Büttner 2009, 122)

»LRRD je eden najbolj zapletenih izzivov za mednarodno skupnost, ki v konfliktnih okoljih poskuša vzpostaviti trajni mir in razvoj, ki bo ljudem omogočal preživetje.« (URD 2007, 9) Čeprav naj bi LRRD pomembno prispevalo k preprečevanju humanitarnih kriz in doseganju trajnostnega razvoja, je področje v praksi donatorjev v veliki meri še vedno zapostavljeno. V ospredju magistrskega dela je EU kot ena izmed največjih donatoric zunanje pomoči. Morazan in drugi avtorji (2012) študije o LRRD ugotavljajo, da različne države in krizne situacije dokazujejo, da je EU sicer naredila določen napredek na področju LRRD, vendar je še vedno mogoče zaznati številne pomanjkljivosti. OECD/DAC (2012) v svojem poročilu o zunanjem delovanju EU izpostavlja, da institucije EU še nimajo primernih orodij in sredstev, ki bi zagotovila učinkovito izgradnjo odpornosti (angl. *resilience*) in podprla obnovo v šibkih okoljih. OECD/DAC predlaga, da direktorata EK za humanitarno pomoč (DG ECHO) in razvojno sodelovanje (DG DEVCO) ter Evropska služba za zunanjepolitično delovanje (EEAS) razvijejo skupno načrtovanje ter lobirajo za fleksibilne in hitre finančne instrumente. Do podobnih spoznanj je prišla tudi medresorska skupina za LRRD/prehod na ravni EU, ki

ugotavlja, da so težave pri povezovanju humanitarne pomoči in razvojnih programov v glavnem rezultat pomanjkljive koordinacije ter postopkov EK, ki ne omogočajo dopolnilnega delovanja (Morazan in drugi 2012; Ramet 2012). Koddenbrock in Büttner (2009) izpostavljata, da številne izvajalske organizacije pri svojem delu kombinirajo humanitarne in razvojne pristope, medtem ko ima birokratska logika donatorjev pri tem težave in še vedno poudarja razlike med sektorjema, ki se kažejo v načelih, ciljih, ukrepih, partnerjih, načinih financiranja.

Koddenbrock in Büttner (2009) navajata, da je večina javnopolitičnih raziskav in evalvacij o LRRD usmerjenih na »kakovost LRRD« v okviru projektov, in sicer bodisi z vidika sektorja (prehranska varnost, voda in sanitarije, zatočišča itd.), regije ali kombinacije obojega. Prav zato se bomo v magistrskem delu v večji meri osredotočili na konceptualno in institucionalno dimenzijo LRRD, instrumente EU, ki imajo potencial za LRRD, ter izzive, s katerimi se sooča EU kot donatorica. Ker je LRRD najbolj smiselno, a hkrati najtežje zagotavljati v državah s konflikti in dolgotrajnimi krizami, bomo delovanje EU na področju LRRD preverjali na primeru Južnega Sudana. »V tovrstnih zapletenih situacijah namreč ni vedno jasno, kdo je odgovoren za zagotavljanje pomoči, zato pogostokrat prihaja do (finančnih) praznin.« (Fowlow 2012) V luči LRRD bomo ugotavljali, s kakšnimi pristopi skuša EU nasloviti obstoječe humanitarne in razvojne potrebe v državi ter kje so bile storjene napake, ki se kažejo v izjemno zaskrbljujoči humanitarni in razvojni situaciji.

1.2 RAZISKOVALNI CILJI

Namen magistrskega dela je podati oceno povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja z vidika EU in Južnega Sudana. V skladu z namenom so raziskovalni cilji magistrskega dela naslednji:

- analizirati konceptualne in institucionalne vidike povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja na ravni EU;
- predstaviti ključne instrumente/ukrepe EU, ki omogočajo povezovanje pomoči;
- analizirati ključne izzive povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja;
- analizirati povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja v Južnem Sudanu s strani EU.

1.3 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

V skladu z namenom in cilji bomo v magistrskem delu poskušali odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja:

1. S kakšnimi pristopi poskuša EU izpolniti svojo javnopolitično obvezo k LRRD?
2. Kakšna je stopnja koordinacije med DG ECHO in DG DEVCO?
3. Kateri so glavni instrumenti EU, ki omogočajo povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja, predvsem v postkonfliktnih okoljih?
4. Kateri so ključni izzivi povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja, predvsem z vidika EU?
5. Do kolikšne mere EU v Južnem Sudanu podpira povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja?

1.4 HIPOTEZI

Hipoteza 1:

Zaradi nezadostne koordinacije med direktoratom EK za humanitarno pomoč in razvoj še ne prihaja do povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja.

Hipoteza 2:

Humanitarna pomoč in razvojno sodelovanje EU ne prispevata k preprečevanju kriz in razvoju Južnega Sudana, saj še nista dovolj usmerjena v postkonfliktno obnovo države.

1.5 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Pri izdelavi magistrskega dela bomo uporabili naslednje raziskovalne metode in tehnike:

1. analiza in interpretacija primarnih virov (pogodbe, soglasja, programi, poročila itd.): z analizo primarnih virov bomo obrazložili temeljne pojme magistrskega dela, spoznali pravne podlage humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja EU ter koordinacije pomoči s strani EU. Na podlagi programov in poročil bomo ugotavljali, do kolikšne mere se EU zavezuje k LRRD na normativni ravni in do kolikšne mere koncept izvaja v praksi;
2. analiza in interpretacija sekundarnih virov (strokovni članki, raziskave itd.): na podlagi analize sekundarnih virov bomo prišli do že obstoječih znanj o humanitarni pomoči, razvojnem sodelovanju, koordinaciji javnih politik ter povezovanju humanitarne pomoči in razvoja;

3. študija primera: študija primera je raziskovalna strategija, ki temelji na poglobljenem empiričnem raziskovanju enega ali manjšega števila pojavov. Namen študije primera je »raziskati strukturo posameznega primera ter z razvojem in evalvacijo teoretičnih razlag razjasniti značilnosti širše skupine (podobnih) primerov« (Ragin v Vanneson 2008, 226). V magistrskem delu bomo raziskovali, v kolikšni meri EU podpira povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja v eni izmed držav, ki se sooča z dolgotrajno krizo in (post)konfliktnimi razmerami – Južnem Sudanu;

4. družboslovni intervju: intervju je nezamenljiv način in najpogostejša raziskovalna metoda za pridobivanje novih podatkov. Pri intervjuju gre za specializiran pogovor, s katerim pridobivamo kvalitativne (včasih tudi kvantitativne) podatke za potrebe analize politik (Grdešić 2006, 64). V okviru magistrskega dela smo opravili intervju z Jasno Djordjević, mednarodno svetovalko za področje mednarodne humanitarne pomoči in bivšo sodelavko Mednarodne federacije društev Rdečega križa in Rdečega polmeseča v Ženevi.

1.6 OMEJITVE DELA

V magistrskem delu se bomo predvsem zaradi obsega osredotočili zgolj na koordinacijo med DG ECHO in DG DEVCO. Kjer bo smiselno, bomo omenili tudi njun odnos z EEAS, delegacijami EU in izvajalskimi organizacijami.

V magistrskem delu se bomo osredotočili predvsem na povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja v postkonfliktnih okoljih, medtem ko bo povezovanje pomoči v primeru naravnih nesreč v večji meri izključeno. Čeprav so izzivi v postkonfliktnih okoljih in okoljih po naravnih nesrečah nemalokrat identični, obstajajo tudi pomembne razlike. Te se kažejo predvsem v vladnih zmogljivostih in vladnih odobritvah glede delovanja mednarodne skupnosti.

V okviru študije primera Južnega Sudana ne bomo naredili podrobnejše analize LRRD po sektorjih zaradi ciljev in obsega magistrskega dela ter nedostopnosti podrobnejših informacij o programih in projektih, ki jih je v Južnem Sudanu podprla EK. Tudi iniciativa, ki meri indeks transparentnosti pomoči, ugotavlja, da DG ECHO in DG DEVCO še vedno ne zagotavljata informacij o konkretnih aktivnostih in rezultatih financiranih ukrepov (IATI 2013).

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

V drugem poglavju bomo opredelili štiri temeljne pojme, ki so ključni za razumevanje povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja ter predstavljajo temelj za nadaljnje raziskovanje.

2.1 MEDNARODNA HUMANITARNA POMOČ

Humanitarna pomoč je osnovni izraz medčloveške solidarnosti in moralna obveza. Zagotavlja se v primerih humanitarnih katastrof, ki nastajajo zaradi človekovega delovanja in naravnih nesreč. Krizne situacije so zelo raznolike, saj lahko nastanejo zaradi manjših poplav, ki prizadenejo zgolj majhen del države in ne poškodujejo infrastrukture, ali kriz, ki nastanejo zaradi velikih konfliktov in suš, ki vodijo v lakoto ter obsežne migracije v državi in regiji (Morazan in drugi 2012, 9).

»Cilj humanitarne pomoči je zagotoviti odziv, ki bo temeljil na potrebah in katerega namen je obvarovati življenje, preprečiti in olajšati človekovo trpljenje ter ohraniti človekovo dostojanstvo, kjerkoli so vlade in lokalni igralci preobremenjeni, nezmožni ali nepripravljeni nasloviti potrebe prizadetega prebivalstva.« (The European Consensus on Humanitarian Aid 2007)

Humanitarna pomoč vključuje (Van Dok in drugi 2005, 14–15):

- a) zagotavljanje preživetja: v okviru zagotavljanja preživetja se humanitarne organizacije po naravni nesreči ali vojni čim hitreje odzovejo na pomoč ter z najnujnejšimi sredstvi (pitna voda, hrana, zdravila, oblačila, odeje, šotori, začasna bivališča, sanitarije itd.) in oskrbo (zdravstvena oskrba, preprečevanje epidemij itd.) poskrbijo za preživetje ogroženih ljudi;
- b) rekonstrukcijo: rekonstrukcija zaobjema najnujnejšo obnovo osnovne infrastrukture, kot so bivališča, ceste, mostovi, vodovodi, vodne črpalke, bolnišnice in šole, elektrika, telefonske povezave itd.;
- c) obnovo: poleg materialne obnove je potrebna tudi družbena obnova, v okviru katere se poskrbi za notranje razseljene osebe in begunce, reintegracijo nekdanjih vojakov v družbo, zdravljenje travm, proces sprave, usposabljanje za poklic in izobraževalne programe, ki pospešijo gospodarstvo in družbeni razvoj;
- d) preventivo: poleg odprave posledic kriz ter ureditve materialnega in družbenega stanja si humanitarne organizacije prizadevajo za preprečevanje humanitarnih kriz in trajnostne učinke

s projekti, kot so gradnja jezov, protipotresna gradnja, krizni načrti, sistemi za zgodnje opozarjanje, krepitev lokalnih mehanizmov za pomoč, krepitev solidarnostnih mrež itd.

2.2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE

Medtem ko mednarodno humanitarno pomoč lahko potencialno prejme katerakoli država oziroma teritorij na svetu, gre pri mednarodnem razvojnem sodelovanju oziroma uradni razvojni pomoči za mednarodne tokove kapitala tistim državam in teritorijem, ki so na seznamu Odbora za razvojno pomoč (angl. *Development Assistance Committee – DAC*)¹ Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*), ter multilateralnim razvojnim organizacijam. Ti mednarodni tokovi izpolnjujejo naslednja tri merila: njihov vir je javni sektor (države in lokalne oblasti ali njihove izvršne agencije); njihov glavni cilj je spodbujanje gospodarskega razvoja in blaginje v državah v razvoju; v primeru posojil so dani po koncesijskih pogojih (vsebujejo stopnjo finančne pomoči, ki ni manjša od 25 %) (OECD/DAC 2008).

Mednarodno razvojno pomoč je mogoče klasificirati po najrazličnejših merilih, osnovna merila pa so tri. Glede na kanale usmerjanja pomoči ločimo multilateralno (večstransko) in bilateralno (dvostransko) pomoč. Multilateralno pomoč nudijo mednarodne organizacije, kot so OZN ter njene agencije in skladi, institucije v okviru Svetovne banke, regionalne razvojne banke, institucije EU in druge. Bilateralna pomoč pa vključuje vse neposredne transakcije iz držav donatoric v države prejemnice (OECD/DAC 2010a; Mrak in drugi 2007). V ospredju magistrskega dela bo pomoč, ki jo zagotavlja EU. Glede na oblike pomoči ločimo donacije (angl. *grant*), koncesijsko posojilo (angl. *loan*), neposredne investicije, izvozna posojila ter tehnično pomoč (OECD/DAC 2007; Mavko 2006). V magistrskem delu se bomo osredotočili na tiste oblike pomoči oziroma ukrepe, ki omogočajo povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Za potrebe magistrskega dela je ključna delitev pomoči glede na namen. V okviru tega kriterija je mednarodno razvojno pomoč mogoče razdeliti v dve veliki skupini: humanitarno in postkonfliktno pomoč ter razvojno pomoč v ožjem pomenu, kamor spadajo sektorska pomoč, multisektorska, programska in horizontalna pomoč (splošni razvojni namen), odpis dolgov, podpora nevladnim organizacijam (NVO) ter administrativni stroški (Evropsko soglasje o razvoju 2005).

¹ Na seznam OECD/DAC so uvrščene najmanj razvite države in teritoriji ter države in teritoriji z nizkim in srednje visokim bruto nacionalnim dohodkom na prebivalca.

2.3 KOORDINACIJA POMOČI

S prvo hipotezo želimo ugotoviti, do kolikšne mere koordinacija med DG ECHO IN DG DEVCO vpliva na povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja, zato bomo v tem podpoglavju obrazložili pojem koordinacija pomoči.

Koordinacija je po mnenju številnih avtorjev, kot so Van Meter in Van Horn (Van Meter in Van Horn v Lajh 2007, 167–168) ter Hogwood in Gunn (1984, 198–206), ki se ukvarjajo z analizo politik, eden izmed glavnih dejavnikov za uspešno izvedbo javnih politik/programov. Disch (1990, 17–18) je izpostavil več dimenzij koordinacije pomoči. Ta lahko poteka na različnih ravneh, zaobjema različne vsebine in poteka na različnih stopnjah intenzivnosti. V skladu s prvo hipotezo se bomo osredotočili na različne stopnje intenzivnosti koordinacije oziroma na različne stopnje obvez, ki so sprejete. Opredelimo lahko tri različne stopnje koordinacije pomoči (Disch 1990, 18):

1. posvetovanje (angl. *consultation*): posvetovanja so osredotočena bodisi na izmenjavo informacij med različnimi igralci, na primer med vlado v državi prejemnici pomoči in donatorji, bodisi na izmenjavo informacij znotraj donatorske skupnosti. Posvetovanja se običajno ne zaključijo s sprejemom formalnih zavez ali odločitev, čeprav na tej ravni koordinacije pogosto obstaja namen ali želja, da bi posvetovanja vodila vsaj v neformalne dogovore o določenih dimenzijah;
2. sodelovanje (angl. *cooperation*): sodelovanje predstavlja bolj strateško stopnjo koordinacije, katere cilj je prek diskusij doseči vsaj določeno stopnjo harmonizacije politik, prioritet in načel. To zahteva določeno stopnjo konsenza in tudi prisotnost zaupanja med vključenimi igralci;
3. kolaboracija (angl. *collaboration*): na stopnji kolaboracije se igralci osredotočajo na postopke in prakse, s katerimi želijo zagotoviti tekočo in neprekinjeno izvedbo aktivnosti, in to neodvisno od finančnega vira. Tipični primeri tovrstne koordinacije so skupni programi in sektorska proračunska podpora z enotnimi postopki donatorjev.

2.4 POVEZOVANJE HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA

Koncept povezovanja humanitarne pomoči in razvoja se je začel kot iniciativa Združenih narodov (ZN) v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je prišlo do povečanja naravnih nesreč in konfliktov, predvsem v Afriki. Mednarodna skupnost je prišla do spoznanja, da revščina in politična nestabilnost dejansko ustvarjata in povečujeta ranljivost v primeru

naravnih nesreč in dolgotrajnih kriz (Morazan in drugi 2012, 10–11). »Koncept povezovanja pomoči je tako bil zasnovan kot odgovor na finančne praznine oziroma siva področja, ki so nastajala med humanitarno pomočjo in dolgoročnejšim razvojnim sodelovanjem.« (Ramet 2012, 1) Mejnike v zgodovini LRRD predstavljajo: sporočili EK o LRRD iz let 1996 in 2001, vključitev LRRD med načela dobrega humanitarnega donatorstva (2003) ter celovita ocena LRRD v povezavi s cunamijem, ki je leta 2004 prizadel jugovzhodni del Azije.² Na najnovejše razprave LRRD pa vplivajo predvsem pogovori o odzivu v šibkih državah, zmanjševanju tveganj pred nesrečami (DRR), zgodnji obnovi in odpornosti (Otto in Weingärtner 2013, 14).

Osnovna ideja LRRD je povezovanje kratkoročnih ukrepov humanitarne pomoči z dolgoročnejšimi razvojnimi programi za zagotovitev trajnostnega odziva na krizne situacije, ne glede na velikost in značaj katastrofe (nenadna nesreča, ponavljajoča se ali nepretrgana naravna tveganja ali konflikti) (Ramet 2012; VOICE in CONCORD 2012). »LRRD skuša uskladiti kratkoročno pomoč in dolgoročni razvoj preko učinkovitih političnih in finančnih mehanizmov ter na ta način razviti dopolnilne in celovite pristope za odziv na krize.« (Morazan in drugi 2012, 5) V skladu z načeli dobrega humanitarnega donatorstva naj bi humanitarna pomoč prispevala k obnovi in razvoju ter podpirala trajnejše načine preživetja, kjer je to mogoče. Na drugi strani pa naj bi razvojni programi zmanjševali potrebo po nujni pomoči. Za LRRD je treba izvesti ukrepe na področjih preprečevanja konfliktov, DRR, pripravljenosti in razvoja zgodnjih opozorilnih sistemov (Ramet 2012, 4). Okrepljene povezave, koordinacija in usklajevanje med razvojnimi in humanitarnimi programi tako lahko zagotovijo večjo učinkovitost in uspešnost vseh vrst pomoči (VOICE in CONCORD 2012, 1–2).

Povezovanje takojšnje in razvojne pomoči po mnenju Diecija (2006, 5) omogočajo programi obnove, ki postopoma nadomeščajo nujno pomoč, stabilizirajo gospodarsko, družbeno in politično situacijo ter pospešujejo prehod k srednjeročnim in dolgoročnim razvojnim strategijam. Posamezen tip pomoči in njen časovni okvir sta jasno razvidna iz slike 2.1. Navkljub raznoliki terminologiji in definicijam v zvezi z obnovo (angl. *rehabilitation*, *reconstruction*, *recovery*) ima večina vsaj en skupen element, in to je osredotočenost na

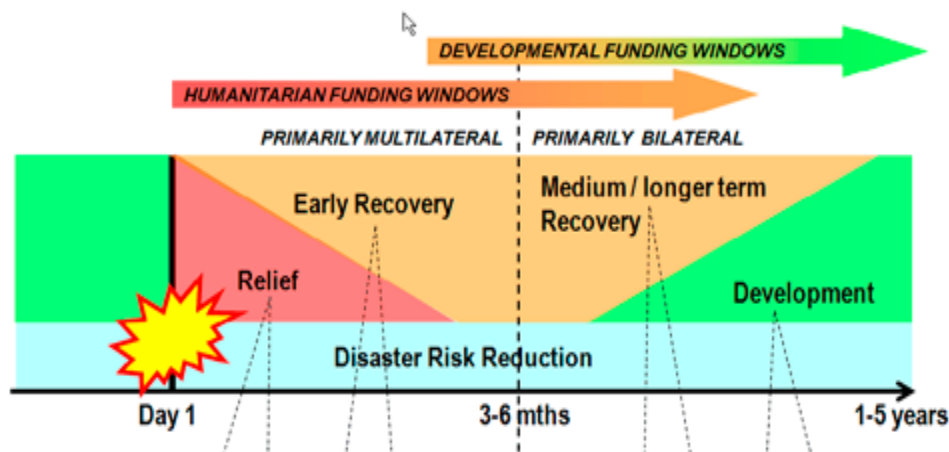
² Študijo je opravila Tsunami Evaluation Coalition, v njej pa zaključuje, da sta v luči LRRD najpomembnejša prava izbira partnerjev in področje dela (dolgoročneje delovanje) (Otto in Weingärtner 2013, 27).

strateško dimenzijo obnove, ki zahteva pozornost raznolikih igralcev. In prav v tej točki se pojavi ključen izziv, saj LRRD predvideva povezovanje igralcev iz različnih sektorjev, kot sta humanitarna pomoč in razvojno sodelovanje, ki delujeta na podlagi različnih načel in z drugačnimi motivi (Morazan in drugi 2012, 10). Ukrepi obnove morajo biti geografsko in sektorsko uravnoteženi z upoštevanjem sprememb, ki so se zgodile med krizo, na primer premiki prebivalstva. Podpora notranje razseljenim osebam in beguncem tako predstavlja enega izmed večjih izzivov za običajno razlikovanje med humanitarno in razvojno pomočjo (Pantuliano in drugi 2008, 2). Krize, povezane z notranje razseljenimi osebami in begunci, se začnejo kot humanitarne krize, kjer je treba zagotoviti humanitarno pomoč. In čeprav se ljudje po zagotavljeni pomoči ne soočajo več s podhranjenostjo in niso izpostavljeni konfliktu, lahko traja leta, včasih celo desetletja, da se lahko vrnejo nazaj v svoje domove/domovino. Čeprav donatorji pogosto poudarjajo, da so dolgotrajne razselitve eden izmed največjih »humanitarnih izzivov«, gre dejansko za izziv, ki ni humanitarne, temveč razvojne narave. Kar 2/3 registriranih notranje razseljenih oseb in beguncev je namreč razseljenih dolgotrajno, kar pomeni, da v izgnanstvu preživijo pet let ali več. Njihove težave so enake težavam drugih revnih skupnosti – načini preživljanja, dostop do izobraževanja in zdravstvene oskrbe, pravica do zemlje (Long 2013).

V fazi obnove je treba največ pozornosti nameniti vzpostavitvi stabilnosti in miru, ponovni vzpostavitvi trgov, načinov preživljanja in storitev ter izgradnji osrednjih državnih zmogljivosti, ki bodo vodile politične, varnostne in razvojne procese (Chandran in drugi 2008, 14). Zelo pomembno je, da se na vseh naštetih področjih zgradijo in okrepijo potrebne institucije ter da se poskrbi za usposabljanje lokalnega prebivalstva. Lokalne skupnosti najbolje poznajo dinamiko svoje družbe, poleg tega pa je lokalno prebivalstvo tisto, ki lahko naredi prvo oceno potreb, zagotovi humanitarno pomoč in poskrbi za morebitno potrebno evakuacijo. Izgradnja zmogljivosti in krepitev institucij sta učinkoviti tako z vidika financ kot tudi s časovnega vidika (Manninen - Visuri 2006; Viciani 2003). Enega izmed najinovativnejših načinov za povezovanje humanitarne pomoči in razvoja predstavljajo denarni transferji in vavčerji.³ Örneus (2012) izpostavlja, da denarni transferji in vavčerji krepijo dostojanstvo in možnosti izbire ter so lahko učinkoviti pri spodbujanju lokalnih trgov.

³ Denarni transferji prebivalcem zagotavljajo denar, ki ga porabijo za zadovoljitev svojih osnovnih potreb. Vavčerji so dokumenti, ki jih prebivalci zamenjajo za določene dobrine ali imajo določeno denarno vrednost.

Slika 2.1: Od takojšnje pomoči do obnove in razvoja



Vir: IFRC v Otto in Weingärtner (2013, 101).

Ločimo dva pogleda na povezovanje humanitarne pomoči in razvoja: kontinuum pomoči (angl. *continuum*) in prepletanje pomoči (angl. *contiguum*). Kontinuum pomoči predpostavlja linearen in nepretrgan prehod od humanitarne k razvojni pomoči. S tega vidika sta namreč takojšnja pomoč in obnova zgolj začasna ukrepa za soočanje z izrednimi razmerami ter sta potrebna, dokler družbeno-ekonomske razmere ne dosežejo določene stopnje »normalnosti« in dokler zunanja pomoč ne postane nepotrebna. Vendar pa je tovrsten prehod redko, če sploh, linearen – celo v okoljih, kjer prihaja do naravnih nesreč in se država ne sooča s konflikti ter razpolaga z močnimi odzivnimi sposobnostmi. Še težje pa je ta prehod doseči v primeru postkonfliktnih situacij in dolgotrajnih konfliktov (Koddenbrock in Büttner 2009, 121).

Drugi pristop predpostavlja, da morajo biti različni instrumenti pomoči uporabljeni hkrati, se povezovati in dopolnjevati. Prepletanje pomoči tako omogoča sočasno naslovitev številnih vidikov krize, od zadovoljevanja takojšnjih potreb do odpravljanja vzrokov kriz (Koddenbrock in Büttner 2009, Viciani 2003).

3 RAZISKOVALNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 MEDNARODNA HUMANITARNA POMOČ EU

Na začetku pričujočega podpoglavja bomo na kratko predstavili pravno podlago humanitarne pomoči EU in osnovne podatke o pomoči, ki jo zagotavlja DG ECHO. Nato se bomo osredotočili na finančne odločitve DG ECHO, na podlagi katerih bomo v skladu s prvo

hipotezo in raziskovalnim vprašanjem o stopnji koordinacije med direktoratoma začeli ugotavljati, do kolikšne mere DG ECHO pri načrtovanju financiranja humanitarnih ukrepov sodeluje z drugimi igralci na ravni EK.

EU je ena izmed največjih donatoric humanitarne pomoči na svetu, ki je v akcije humanitarne pomoči vključena od konca šestdesetih let prejšnjega stoletja. Humanitarna pomoč EU je sestavljena iz prispevkov EK in dvostranskih prispevkov držav članic (DG ECHO 2011a). Pomemben korak v razvoju evropskega humanitarnega delovanja predstavlja Uredba Sveta št. 1257/96 o humanitarni pomoči, ki je bila sprejeta leta 1996. Uredba ureja izvajanje vseh humanitarnih akcij EU za pomoč žrtvam, kjerkoli jim njihove lastne oblasti niso zmožne zagotoviti učinkovite pomoči (Council Regulation 1257/96; Europa 2010). Pomemben napredek pri umeščanju humanitarnega delovanja na dnevni red EU predstavlja Lizbonska pogodba, saj 214. člen v okviru petega dela pogodbe o zunanjem delovanju EU in tretjega poglavja o humanitarni pomoči predstavlja prvo pravno podlago za humanitarno delovanje EU. Ta člen določa, da so humanitarni ukrepi EU namenjeni *ad hoc* pomoči in podpori ljudem v državah v razvoju, ki so žrtve naravnih nesreč in nesreč, ki jih je povzročil človek. Člen poudari pomen spoštovanja humanitarnih načel človečnosti, nevtralnosti, nepristranskosti in neodvisnosti, predpostavlja pa tudi vzpostavitev evropskih prostovoljnih enot za humanitarno pomoč (The Lisbon Treaty 2007).⁴

Leta 1992 je EU kot odraz evropske solidarnosti pomoči potrebnim ljudem po svetu ustanovila Humanitarni urad evropske skupnosti – ECHO. Leta 2004 je urad prerasel v DG ECHO. Leta 2010 se mu je pridružila civilna zaščita, ki je pred tem delovala v okviru direktorata za okolje. Do združitve je prišlo s ciljem okrepitve koordinacije in odziva na nesreče zunaj in znotraj Evrope (DG ECHO 2011a). Istega leta je področje humanitarne pomoči dobilo tudi lastno komisarko, in sicer komisarko za mednarodno sodelovanje, humanitarno pomoč in odziv na krize.

Od ustanovitve do leta 2013 je ECHO pomagal milijonom žrtev naravnih nesreč in kriz v več kot sto državah. DG ECHO neposredno ne izvaja pomoči, temveč jo uresničuje prek financiranja svojih partnerjev ter v koordinaciji z ECHO-pisarnami na terenu in delegacijami EU. ECHO sodeluje z več kot dvesto partnerji – 14 agencijami ZN, 3 mednarodnimi

⁴ Končno ime iniciative je *EU Aid Volunteers*.

organizacijami (Mednarodnim odborom Rdečega križa/Rdečega polmeseca, Mednarodno federacijo Rdečega križa/Rdečega polmeseca in Mednarodno organizacijo za migracije) ter s 191 NVO (DG ECHO 2011a; Morazan in drugi 2012). Primerni izvajalski partnerji morajo z ECHO podpisati okvirni partnerski sporazum (angl. *Framework Partnership Agreement*), s katerim se strinjajo, da bodo spoštovali smernice EU. Sporazum poudarja redno izmenjavo informacij med partnerji ter humanitarne agencije in organizacije spodbuja k LRRD in upoštevanju dolgoročnih razvojnih ciljev, kjer je to mogoče (Morazan in drugi 2012, 11).

DG ECHO za humanitarne projekte vsako leto nameni več kot 700 milijonov evrov. Humanitarna pomoč za humanitarne operacije, prehransko pomoč, financiranje operativne podpore ter pripravljenosti na nesreče in stroške za podporo se financira iz proračuna EK. DG ECHO lahko sredstva za svoje aktivnosti črpa tudi iz Evropskega razvojnega sklada (angl. *European Development Fund – EDF*) ali rezerv za nujno pomoč. Za mobilizacijo slednjih morajo potrditev dati EK, Evropski svet in Evropski parlament (Development Portal EU 2012). DG ECHO svoj mandat izvaja prek finančnih odločitev (angl. *Financing Decisions*), ki jih sprejme EK in predstavljajo pravno osnovo za financiranje posameznih ukrepov. V procesu sprejemanja finančnih odločitev lahko sodelujejo tudi države članice (oziroma njihovi strokovnjaki), in sicer prek Odbora EK za humanitarno pomoč (angl. *Humanitarian Aid Committee – HAC*). Ko HAC potrdi finančno odločitev, je ta poslana v Evropski parlament, po enem mesecu pa je v primeru njegovega nenasprotovanja še formalno sprejeta s strani EK (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 1–6).

DG ECHO ima na voljo štiri različne oblike finančnih odločitev, ki jih ločimo glede na stopnjo nujnosti humanitarnega odziva, naravo humanitarne krize, znesek finančne pomoči in trajanje ukrepov:

a) Nujne krizne razmere

Z ukrepi v okviru nujnih kriznih razmer se pokrijejo takojšnje potrebe ljudi, ki nastanejo v prvih urah in dneh po izbruhu humanitarne krize. Finančna odločitev je tako primerna ob nenadnih naravnih nesrečah in izbruhu konfliktov. Ukrepi so vredni do največ 3 milijone evrov, odločitev pa sprejme generalni direktor DG ECHO brez posvetovalnih postopkov v prvih dvainsedemdesetih urah od izbruha ali razglasitve krize. Ukrepi se izvajajo maksimalno tri mesece. Za specifično krizo je lahko sprejeta zgolj ena tovrstna finančna odločitev (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 2–9).

b) Krizne razmere

Finančna odločitev v okviru kriznih razmer se nanaša tako na nove kot na obstoječe krize, kjer se humanitarna pomoč že zagotavlja, vendar pa nadaljnja negotovost in nestabilnost zahtevata primeren, hiter in fleksibilen odziv. Takšen primer je poslabšanje vremenskih razmer v primeru že obstoječe naravne nesreče (kriza znotraj krize). Praksa kaže, da je večina finančnih odločitev v primeru kriznih razmer sprejeta kot odgovor na nenadne naravne nesreče in le nekaj v primeru konfliktov (npr. nenaden pritok beguncev). Finančne odločitve, ki so vredne do 10 milijonov evrov, so sprejete v roku deset delovnih dni, druge pa so oblikovane v enakem roku, vendar jim sledi še dvomesečno posvetovanje s HAC in Evropskim parlamentom. Ukrepi se izvajajo maksimalno šest mesecev (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 2–4). Iz tabele 3.1 je razvidno, kdo sprejme odločitev.

c) Globalni načrti

Globalni načrti se načeloma nanašajo na dolgotrajne humanitarne krize, ki se razvijajo bolj ali manj počasi ter na bolj ali manj predvidljiv način. Te finančne odločitve so primeren instrument za zagotavljanje celovitega in večsektorskega humanitarnega odziva na kompleksne, obsežne, dolgotrajne krize, ki so v večini primerov povzročene s strani človeka. Globalni načrti se nanašajo na situacije, ki dovoljujejo določeno mero načrtovanja in vpletenost večjega števila partnerjev. Iz tabele 3.1 je razvidno, kdo sprejme odločitev (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 2–4). Od leta 2011 na podlagi globalnih načrtov DG ECHO za države oziroma posamezne krize pripravi humanitarne izvajalske načrte (angl. *Humanitarian Implementation Plans – HIPs*). HIPs nudijo pregled krize v danem trenutku in operativne posebnosti, ki so povezane s predlaganim odzivom DG ECHO, kot tudi finančne in administrativne informacije (DG ECHO Partners Helpdesk 2012b). Globalni načrti se izvajajo dvanajst mesecev ali manj, v primeru upravičenega razloga pa se lahko načeloma izvajajo tudi do osemnajst mesecev (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 3–7).

d) Ad hoc odločitve

Ad hoc finančne odločitve se nanašajo na vse odločitve, ki ne spadajo v nobeno izmed prej omenjenih kategorij finančnih instrumentov, in so tako kot globalni načrti sprejete v dvajsetih delovnih dneh. Običajno gre za enkraten, časovno omejen odziv na predvidljive humanitarne zahteve. *Ad hoc* odločitve so tako primerne za nadaljevanje (nujnih) kriznih ukrepov, torej po prvih treh ali šestih mesecih delovanja, v primeru, ko so aktivnosti še potrebne. Druga tipična *ad hoc* odločitev je odločitev, ki je oblikovana na podlagi enega sektorja ali področja

intervencije, enega ali omejenega števila partnerjev ali omejenega števila določenih ciljev. Med te odločitve lahko štejemo program za izgradnjo zmogljivosti mednarodnih organizacij in NVO (angl. *Grant Facility*), *ad hoc* odločitve, v okviru katerih se financirajo aktivnosti v zvezi s pripravljenostjo na nesreče in zmanjšanjem tveganj, vključno s programom DIPECHO, odločitve z zvezi s pomočjo v hrani itd. (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 2–8). *Ad hoc* odločitve glede na njihove finančne vrednosti sprejemajo isti igralci kot pri globalnih načrtih (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 3). *Ad hoc* odločitve se izvajajo dvanajst mesecev ali manj, v primeru upravičenega razloga pa se lahko načeloma izvajajo tudi do osemnajst mesecev (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 2–4).

Tabela 3.1: Posvetovanja v okviru finančnih odločitev DG ECHO

Finančna odločitev	KRIZNE RAZMERE			DRUGO		
	Nujne krizne razmere	Krizne razmere		Ad hoc odločitve		Globalni načrti
Posvetovanja znotraj kabineta	Neformalna	DA (2 dneva)		DA (3–5dni) ⁵		DA (5 dni)
Posvetovanja z drugimi direktorati	NE	DA (2 dneva)	DA (3 dnevi)	DA (5 dni)		DA (5 dni)
Posvetovanja s HAC in EP ⁶	Naknadno informiranje	Do 10 mio EUR Naknadno informiranje	Nad 10 mio EUR HAC: 3 tedni EP: 4 tedni	Do 2 mio EUR Naknadno informiranje	Nad 2 mio EUR HAC: 3 tedni EP: 4 tedni	HAC: 3 tedni EP: 4 tedni
Sprejem odločitve	≤ 3 mio EUR: generalni direktor DG ECHO	≤ 5 mio EUR: generalni direktor DG ECHO Med 5 in 30 mio EUR: komisar	Nad 30 mio EUR: kolegij (pisni postopek; 5 dni)	≤ 2 mio EUR: generalni direktor DG ECHO Med 2 mio EUR in 10 mio EUR: komisar Nad 10 mio EUR: kolegij (pisni postopek; 5 dni)		

Vir: prirejeno po DG ECHO Partners Helpdesk (2012a).

Iz podpoglavja 3.1 je razvidno, da se mora DG ECHO pri sprejemanju svojih finančnih odločitev posvetovati z drugimi igralci na ravni EU, vključno z DG DEVCO. Za vse odločitve v primeru kriznih razmer se je DG ECHO dolžan posvetovati z drugimi direktorati, odločitve o kriznih ukrepih, ki so vredni več kot 30 milijonov evrov, pa sprejme kolegij komisarjev.

⁵ Tri dni za neprogramirane *ad hoc* odločitve in pet dni za programirane *ad hoc* odločitve.

⁶ Posvetovanja s HAC in EP so ob upravičenih okoliščinah lahko skrajšana.

Posvetovanja med direktorati so potrebna tudi za vse globalne načrte in *ad hoc* odločitve, ne glede na njihovo vrednost. V proces oblikovanja globalnih načrtov in *ad hoc* odločitev so povabljeni tudi vsi drugi zainteresirani partnerji. Če ukrepi globalnih načrtov in *ad hoc* odločitev presežejo 10 milijonov evrov, mora odločitev sprejeti kolegij komisarjev. Posvetovanja DG ECHO z drugimi direktorati niso potrebna zgolj v primeru nujnih kriznih razmer. Menimo, da osemnajstmesečno obdobje, v okviru katerega se lahko izvajajo globalni načrti in *ad hoc* odločitve, predstavlja dobro izhodišče za LRRD, saj humanitarnim agencijam in organizacijam omogoča, da začnejo z izvajanjem dolgoročnejših ukrepov. Na podlagi Dischevih (1990, 17–18) stopenj koordinacije pomoči lahko zaključimo, da med DG ECHO in DG DEVCO prihaja do posvetovanj pri sprejemanju finančnih odločitev DG ECHO, ki naj bi bile usmerjena tudi v LRRD.

3.2 MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE EU

V podpoglavju 3.2 bomo na kratko predstavili pravno podlago mednarodnega razvojnega sodelovanja EU in ključne instrumente, v okviru katerih DG DEVCO financira ukrepe, ki spadajo pod njegov mandat. Pri odgovarjanju na raziskovalno vprašanje o glavnih instrumentih EU, ki omogočajo LRRD, je namreč v prvi vrsti pomembno odkriti, kateri instrumenti so sploh na voljo, v petem poglavju pa se bomo osredotočili na tiste, ki prispevajo k povezovanju pomoči.

Čeprav je EU zametke razvojnega sodelovanja vzpostavila že z Rimsko pogodbo (1957/1958), ki je predvidevala gospodarsko sodelovanje z določenimi tretjimi državami in ozemlji, prvo pravno podlago razvojnega sodelovanja EU predstavlja Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba iz leta 1992. Ta določa, da so glavni cilji razvojnega sodelovanja boj proti revščini v državah v razvoju, pospeševanje njihovega družbenega in trajnega razvoja, zlasti najmanj razvitih držav, ter njihova integracija v svetovno gospodarstvo. Poleg ciljev razvojnega sodelovanja je Maastrichtska pogodba načrtala tudi tri osnovna načela razvojne politike EU, kamor spadajo: skladnost (angl. *coherence*), koordinacija (angl. *coordination*) in komplementarnost (angl. *complementarity*) (Bučar in Pliberšek 2009; The Maastricht Treaty 1992). Določila Maastrichtske pogodbe sta potrdili tudi Amsterdamska pogodba (1997/1999) in Pogodba iz Nice (2001/2003) (Bučar in Pliberšek 2009, 335). Zaveza k razvojnemu sodelovanju je prav tako potrjena v Lizbonski pogodbi. Tako kot humanitarna pomoč je tudi razvojno sodelovanje opredeljeno v petem delu pogodbe o zunanji politiki EU, natančneje v členih 208–211.

Za oblikovanje evropske razvojne politike in zagotavljanje pomoči po svetu je na ravni EK odgovoren DG DEVCO. Formalno je začel delovati 3. januarja 2011 z združitvijo Generalnega direktorata EK za razvoj (angl. *DG Development*), ki je pokrival področje razvojne politike in Generalnega direktorata EuropeAid (AIDCO), ki je skrbel za njeno izvajanje. DG DEVCO tako sedaj predstavlja edino kontaktno točko za področje razvojnega sodelovanja, hkrati pa je edini sogovornik EEAS⁷ in drugih direktorotov v tem sektorju (DG DEVCO 2012a).

DG DEVCO svoje aktivnosti financira na podlagi dveh skupin instrumentov:

a) geografski instrumenti: geografski programi so prednostni instrument sodelovanja z državami v razvoju. Na podlagi dialoga s partnerskimi državami ter potreb in delovanja države in regije EK oblikuje državne (angl. *Country Strategy Paper – CSP*) ali regionalne strateške načrte. Strateški načrti določijo prednostna področja in finančno porazdelitev ter služijo kot podlaga za načrtovanje razvojne pomoči. EK sprejme tudi nacionalne (angl. *National Indicative Program – NIP*) ali regionalne okvirne programe (angl. *Regional Indicative Program – RIP*). Vsako leto je sprejet tudi akcijski program (angl. *Annual Action Programme*), ki določa posebne cilje, področja delovanja, pričakovane rezultate in obseg financiranja. Med geografske instrumente spadajo: Instrument razvojnega sodelovanja (angl. *Development Co-operation Instrument – DCI*)⁸, Evropski sosedski in partnerski instrument (angl. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*)⁹ in EDF¹⁰ (DG DEVCO 2012c; DG DEVCO 2012d);

b) tematski instrumenti: dodatno EK vodi tudi programe s posebnim tematskim vidikom. Ti programi se izvajajo na podlagi tematskih strateških načrtov (angl. *Thematic Strategy Papers*) in letnih akcijskih programov. Med tematske instrumente spadajo: Instrument za demokracijo in človekove pravice, Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti, Instrument EU za hrano (angl. *EU food facility*), Instrument za stabilnost (angl. *Instrument for Stability –*

⁷ EEAS je nastala leta 2010 z združitvijo pozicije Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter Generalnega direktorata EK za zunanje zadeve (DG RELEX).

⁸ EU v okviru DCI podpira sodelovanje s sedeminštiridesetimi državami iz Latinske Amerike, Azije in osrednje Azije, Zaliva (Iran, Irak, Jemen) in Južno Afriko. Poleg tega pa DCI pokriva tudi tematske programe v vseh državah v razvoju (tudi države pod ENPI in EDF), in sicer: Okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo, Nedržavni igralci (angl. *non-state actors*) in lokalne oblasti v razvojnem sodelovanju, Prehranska varnost, Migracije in azil, Vlaganje v ljudi. V osemnajstih državah Afrike, Karibov in Pacifika pa pokriva tudi reorganizacijo proizvodnje sladkorja.

⁹ ENPI podpira sodelovanje s šestnajstimi državami evropske sosedske politike in Rusijo.

¹⁰ EDF pokriva sodelovanje z devetinsedemdesetimi državami Afrike, Karibov in Pacifika ter prekomorskimi teritoriji držav članic EU.

IfS), Okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo, Nevladni igralci in lokalne oblasti v razvojnem sodelovanju, Tematski program za prehransko varnost, Migracije in azil, Vlaganje v ljudi, Reorganizacija proizvodnje sladkorja (DG DEVCO 2012b).

V luči LRRD je treba omeniti, da se iz Instrumenta EU za hrano in Tematskega programa za prehransko varnost lahko financirajo predvsem ukrepi obnove in razvoja v tem sektorju. Instrument EU za hrano je namreč osredotočen na naslavljanje vzrokov in posledic naraščajočih cen hrane, osrednji cilj tematskega programa pa je nasloviti strukturne vzroke negotovosti na področju prehranske varnosti in v mednarodnih razpravah poudarjati pomen kmetijstva. Za proračunsko postavko za humanitarno pomoč v hrani, ki je bila vzpostavljena za obdobje 2007–2013, pa je odgovoren DG ECHO. Več o potencialu instrumenta za LRRD je obrazloženo v podpoglavju 5.4.

3.3 KOORDINACIJA EVROPSKIH POLITIK

Koordinacija je v središču prve hipoteze magistrskega dela, zato bomo v naslednjem podpoglavju predstavili nekaj teoretičnih izhodišč o koordinaciji in preverili, kako poteka koordinacija evropskih politik, predvsem na ravni EK.

V zapletenem javnopolitičnem okolju EU je institucionalna koordinacija predpogoj za zagotovitev uspešnosti pomoči. Tipično se takšni koordinacijski procesi začnejo z izmenjavo informacij in podatkov, nadaljujejo z identifikacijo skupnih interesov, postavljanjem skupnega dnevnega reda, izmenjavo dobrih praks in skupnim odločanjem. Proces se nato lahko nadaljuje s skupnim spremljanjem in evalvacijo, skupnim učenjem, harmonizacijo postopkov ter morda celo s postavljanjem novih standardov. Tovrstna institucionalna koordinacija pa mora biti vodena, saj se načeloma ne zgodi spontano, četudi je neformalna. Poleg politične volje vključenih igralcev so za koordinacijo potrebni institucionalne strukture in mehanizmi. Za delovanje so potrebni finančni in človeški viri, za zagotovitev ustreznih informacij, njihove integritete, pretoka in shranjevanja pa tudi znanje in informacijski sistemi (Evropska unija 2007, 23–24). Zagotavljanje koordinacije politik je torej odvisno predvsem od dveh dejavnikov (Evropska unija 2007, 24):

- političnih obvez na strani ključnih igralcev: z vodenjem in jasno opredeljenimi cilji, prioriteta in kriteriji za ocenjevanje napredka;

– analitičnih zmožnosti: učinkovit sistem za spremljanje in evalvacijo učinkov; sposobnosti za pridobivanje, izmenjavo in obdelavo ključnih informacij; razvoj in izvajanje skupnih standardov.

»Skladnost javnih politik je nato rezultat dobrih institucionalnih koordinacijskih praks med javno-političnimi igralci EU.« (Evropska unija 2007, 24) Koordinacija je eno izmed treh osnovnih načel razvojne politike EU, ki jih je začrtala Maastrichtska pogodba. Sicer temelje načela koordinacije najdemo že v letu 1982, ko je EK v svojem memorandumu predlagala skupni sektorski pristop na nekaterih področjih razvojnega sodelovanja, vendar je bil s strani držav članic zavrnjen (Grilli v Loquai v SLOGA). Dve leti kasneje je EK izdala Sporočilo na temo koordinacije na področju razvojnega sodelovanja, ki temelji na trajni, večstranski izmenjavi informacij o trenutnih in pričakovanih aktivnostih, skupnem programiranju v okviru konvencije iz Lomeja in bolj sistematični uporabi dogovorov o sofinanciranju, kar bi pripomoglo k večanju komplementarnosti med EU in državami članicami (Loquai v SLOGA 2011, 8). Pravne temelje načela koordinacije najdemo v Maastrichtski pogodbi (130x. člen), ohranja pa ga tudi Lizbonska pogodba (člen 210). Načelo zavezuje EU in države članice, da s ciljem doseganja komplementarnosti in učinkovitosti ukrepov koordinirajo svoje politike na področju razvojnega sodelovanja in se medsebojno posvetujejo o programih pomoči ter sprejemajo koristne iniciative za okrepitev koordinacije (The Lisbon Treaty 2012; The Maastricht Treaty 1992). Pomemben dokument v luči koordinacije je tudi Evropsko soglasje o razvoju. Tretji člen uvodnega dela soglasja namreč določa, da morajo države članice in EU spoštovati temeljna načela skupnih razvojnih ciljev, ki se nanašajo na koordinacijo in harmonizacijo razvojnih aktivnosti. Pri doseganju večjega sodelovanja in harmonizacije je v soglasju poudarjena večja vloga EK (SLOGA 2011; The European Consensus on Development 2005).

EK je največja administracija in ključni javnopolitični upravitelj EU ter vir političnih in javnopolitičnih usmeritev. Je izvršilni organ EU in predstavlja interese EU kot celote. Glavne naloge EK: določa cilje in prioritete delovanja EU; predlaga zakonodajo Evropskemu parlamentu in Svetu; skrbi za upravljanje in izvajanje politik ter proračuna EU; uveljavlja evropsko zakonodajo (skupaj s Sodiščem EU); zastopa EU v mednarodnih odnosih (Peterson 2006; Polajnar 2009).

Vsaki pet let Svet EU po potrditvi parlamenta uradno imenuje novo ekipo komisarjev (v času pisanja dela ima EK sedemindvajset komisarjev + predsednika), ki delujejo neodvisno od držav članic, ki so jih imenovale. Komisarji se srečujejo enkrat tedensko v okviru kolegija komisarjev (angl. *College of Commissioners*). Dnevni red posameznega srečanja temelji na letnem delovnem programu EK. Posamezno vsebino na dnevnem redu predstavi komisar, ki je odgovoren za določeno javnopolitično področje, odločitev pa sprejmejo kolektivno (angl. *Inter-service consultations*). V okviru kolegija se načeloma sprejemajo tudi finančne odločitve. Srečanja in debate niso odprte za javnost, na voljo so zgolj dnevni redi in zapisniki. Komisarji se srečajo tudi v primeru nujnih pogovorov in ko Svet razpravlja o pomembnejših temah (Evropska komisija; Peterson 2006).

Delo EK poteka v uradno nepolitičnih operativnih oddelkih, ki se imenujejo generalni direktorati (angl. *Directorates general – DGs*) in jih vodijo generalni direktorji. Vsak DGs je odgovoren za določeno področje in je v pristojnosti enega od komisarjev, ki mu pri delu pomaga urad ali kabinet. Na ravni direktorats je vzpostavljeno tako imenovano upravljanje aktivnosti (angl. *Activity based management*) ali enotna metodologija, ki omogoča prioritiziranje, načrtovanje, upravljanje in poročanje v okviru tridesetih javnopolitičnih področij.¹¹ Vsak direktorat v letnih načrtih upravljanja (angl. *Annual management plans*) določi specifične cilje za svoje področje in nadzoruje njihovo izvajanje. Rezultati izvedbe so objavljeni v letnih poročilih o aktivnostih (angl. *Annual activity report*). Generalni direktorati in kabineti so združeni v upravni odbor (angl. *Steering group*), ki koordinira strateška vprašanja, povezana s horizontalnimi instrumenti, in redno pregleduje primernost/skladnost skupnih procesov EK. Upravni odbor vodi generalni sekretar (Evropska komisija).

3.4 POVEZOVANJE HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA NA RAVNI EU

V pričujočem podpoglavju bomo predstavili zgodovinski razvoj LRRD na ravni EU in na ta način skušali ugotoviti, s kakšnimi pristopi poskuša EU uveljaviti LRRD ter kje je mogoče opaziti napredek in pomanjkljivosti.

Čeprav EU vedno znova potrjuje pomen LRRD, visoki deleži nekoordiniranega odziva EU na krize dokazujejo, da je LRRD na terenu še vedno problematično. EU je koncept LRRD prvič

¹¹ Dve izmed teh področij sta tudi humanitarna pomoč in civilna zaščita pod vodstvom DG ECHO ter razvoj in sodelovanje – EuropeAid pod vodstvom DG DEVCO.

predstavila leta 1996 v Sporočilu komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o povezovanju takojšnje pomoči, obnove in razvoja (LRRD).¹² Sporočilo pojasnjuje potrebo po komplementarnemu, skladnemu in učinkovitemu povezovanju takojšnje pomoči, obnove in razvoja. Pri odzivu na konflikte, naravne nesreče in druge katastrofe naj bi igralci poskrbeli za koordinacijo med hitrimi humanitarnimi in trajnejšimi razvojnimi ukrepi (Morazan in drugi 2012, 10). V sporočilu zaključujejo, da lahko »boljši« razvoj zmanjša potrebo po takojšnji pomoči, »boljša« takojšnja pomoč lahko prispeva k razvoju, »boljša« obnova pa omogoča prehod med obema. Iz tega je jasno razvidno, da je komisija LRRD še vedno videla kot kontinuum (Otto in Weingärtner 2013, 25).¹³ Istega leta je Svet EU sprejel Uredbo št. 2258/96 o obnovi in rekonstrukciji v državah v razvoju. Tako je »obnova«¹⁴ s svojo pravno podlago uradno postala instrument sodelovanja EU z državami v razvoju (Council Regulation 2258/96). Leta 2007 pa je ukrepe, ki jih je pokrivala ta uredba, prevzel IfS. Na sivih področjih med humanitarno pomočjo in razvojnim sodelovanjem je v času sprejemanja prvega sporočila deloval zlasti DG ECHO, in sicer predvsem zaradi pomanjkanja drugih instrumentov EU. ECHO je pomoč zagotavljal tudi državam, kjer drugi instrumenti zaradi političnih razlogov niso bili operativni.

Leta 2001 je bilo sprejeto drugo Sporočilo komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o povezovanju takojšnje pomoči, obnove in razvoja – ocena.¹⁵ »Izkušnje v devetdesetih letih so razodele, da je bil odziv na številne krize, zaradi ločevanja takojšnje pomoči, obnove in razvoja, neuspešen.« (Ramet 2012, 4) V drugem sporočilu so bili poudarjeni tudi negativni učinki dolgotrajnega zagotavljanja humanitarne pomoči, kot sta ustvarjanje odvisnosti in netenje napetosti. EK je predlagala, da naj se ECHO osredotoči na svoj »osrednji mandat«, kamor spada reševanje življenj v izrednih razmerah s ciljem čim hitrejšega umika. Ukrepi pa naj bili kombinirani z aktivnostmi, ki bi omogočile prehod od humanitarne pomoči do razvojnih instrumentov. Sporočilo razlikuje med izrednimi razmerami, ki so povezane s konflikti, in tistimi, ki so posledica naravnih nesreč. Medtem ko EK za slednje vidi kot ustrezno uporabo linearnega pristopa, za države s konflikti zaključuje, da je prehod od humanitarne pomoči do razvojnega sodelovanja le redko linearen kronološki proces (Otto in

¹² COM (1996) 153.

¹³ Kljub temu pa je v sporočilu bila dodana opomba, v kateri so dvomili o pristopu »kontinuum« in predlagali, da bi morda bilo primerneje, da se izraz nadomesti z izrazom »prepletanje«, ki predpostavlja, da se ukrepi takojšnje pomoči, obnove in razvoja lahko izvajajo istočasno.

¹⁴ Obnova naj bi vključevala rekonstrukcijo osnovne infrastrukture, razminiranje, družbeno reintegracijo beguncev in notranje razseljenih oseb, demobilizacijo in reintegracijo vojakov, ponovno vzpostavitev proizvodnje ter obnovo institucionalnih zmogljivosti, predvsem na lokalni ravni.

¹⁵ COM (2001) 153.

Weingärtner 2013, 25–26). V sporočilu je tako poudarjeno, da morajo programi obnove upoštevati dolgoročne vplive ter da sta lahko stabilnost in razvoj izjemno pomembna za preprečevanje konfliktov. Prav zato je pomembno, da vpleteni igralci upoštevajo politične, gospodarske in družbene vidike krize. Sporočilo zahteva večjo fleksibilnost in decentralizacijo odločanja ter boljšo kakovost analiz spreminjajoče se situacije (Morazan in drugi 2012, 10). Navkljub premiku v razmišljanju o kontinuumu oziroma prepletanju pomoči pa Viciani (2003, 2) opozarja, da sporočilu še vedno manjka osredotočenost na izvajanje LRRD.

Ker je kljub sporočiloma EK v praksi prihajalo do pogostih odzivov na krize, ki niso bili koordinirani, je bila leta 2003 ustanovljena medresorska skupina EK za povezovanje takojšnje pomoči, obnove in razvoja, ki se je kasneje preimenovala v medresorsko skupino za prehod (angl. *Transition Interservice Group – TISG*).¹⁶ Delovanje skupine naj bi olajšalo koordinacijo med različnimi instrumenti EK in omogočilo redno sodelovanje predstavnikov direktoratskih, ki so pomembni za odziv na ranljivosti in delovanje v postkriznih okoljih. Skupini sopredsedujeta DG DEVCO in DG ECHO (LRRD/DPP Steering group 2003; Morazan in drugi 2012). Prvotni načrt je bil, da bi skupina pripravljala konkretne študije primerov in spodbujala pripravo skupnih ocen situacij, vendar številni avtorji (Koddenbrock in Büttner, Morazan in drugi) ugotavljajo, da medresorska skupina ni najbolj funkcionalna oziroma, da je njihov vpliv na operativno raven veliko šibkejši, kot je bilo pričakovano.

LRRD je omenjeno tudi v osrednjih strateških dokumentih, ki pokrivajo področji humanitarne in razvojne pomoči: Evropsko soglasje o humanitarni pomoči (2007) in Evropsko soglasje o razvoju (2005). »LRRD je v Evropskem soglasju o humanitarni pomoči (2008/C 25/01) predstavljeno kot eno izmed načel delovanja.« (Morazan in drugi 2012, 14) Soglasje namreč poudarja, da je »humanitarna pomoč tesno povezana z razvojnim sodelovanjem in da naj bi EU v okviru humanitarnega delovanja upoštevala dolgoročne razvojne cilje, kjer je to le mogoče«. Prav tako je zapisano, da so na ravni EU potrebni instrumenti, ki bodo izboljšali sodelovanje in koordinacijo ter inovativne strategije prehoda. Poleg sodelovanja pa naj bi bilo treba upoštevati različne cilje, načela in pristope humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Humanitarno načelo neodvisnosti namreč predvideva »avtonomnost humanitarnih načel od političnih, gospodarskih, vojaških ali drugih ciljev« (The European

¹⁶ EU za LRRD pogosto uporablja izraz »prehod« (angl. *transition*).

Consensus on Humanitarian Aid 2007). Tovrstna določila povzročajo neskladje¹⁷, saj ob popolni avtonomnosti, brez skupnih ciljev, ne more priti do sodelovanja. Pomanjkanje jasnosti na konceptualni ravni lahko povzroča tudi številne težave na terenu in ogroža delovanje izvajalskih organizacij (Koddenbrock in Büttner 2009; Morazan in drugi 2012). Poleg tega je EU sprejela tudi akcijski načrt za izvajanje humanitarne pomoči, ki določa ukrepe za povezovanje humanitarne pomoči z razvojnim sodelovanjem. Vendar iz Vmesnega poročila o akcijskem načrtu iz leta 2010 ugotavljamo, da je na področju LRRD prišlo do zgolj majhnega praktičnega napredka ter da so potrebna dodatna sredstva kot tudi okrepljen dialog in koordinacija med humanitarnimi in razvojnimi igralci – tako na terenu kot na ravni EU (Evropski parlament v Morazan in drugi 2012, 15). Poročilo predlaga, da je »največ pozornosti potrebno posvetiti zmanjševanju tveganj pred nesrečami ter prehodu med kriznim odzivom in obnovo« (Ramet 2012, 5).

LRRD je na določenih mestih, čeprav ne v tolikšni meri kot v Soglasju o humanitarni pomoči, omenjeno tudi v Evropskem soglasju o razvoju (2006/C 46/01). V skladu z razvojnim soglasjem je namen EU podpreti povezave med nujno pomočjo, obnovo in dolgoročnim razvojem v prehodnih situacijah, predvsem na področjih rekonstrukcije in prehranske varnosti ter podpore razseljenim osebam. V luči LRRD razvojno soglasje poudarja, da je razvojna pomoč lahko dopolnilna humanitarni pomoči in pomoči za pripravljenost na krize. Morazan in drugi (2012) ugotavljajo, da razvojno soglasje LRRD vidi zgolj kot možnost in ne kot pristop, ki je koristen v vseh kontekstih razvojnega sodelovanja.

Pomen povezovanja humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja je omenjen tudi v številnih drugih dokumentih EU, kot so Tematska strategija za prehransko varnost (2006), Proti EU odzivu na situacije šibkosti (2007) in EU strategiji za zmanjševanje tveganj pred nesrečami (2009). Najnovejši dokumenti, ki poudarjajo pomen prehoda od humanitarne pomoči in kriznega odziva do dolgoročnejšega razvojnega sodelovanja, pa so Načrt za spremembe (2011), sporočilo EU pristop h krepitvi odpornosti: izkušnje s krizami prehranske

¹⁷ EK je tako podpisnica Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči (Pariška načela) kot tudi Pobude o dobrem humanitarnem donatorstvu (angl. *Good Humanitarian Donorship Initiative – GHDI* ali Stockholmska načela), vendar, kot smo lahko videli, osrednja načela koordinacije, skladnosti in komplementarnosti razvojne pomoči do določene mere nasprotujejo ozkemu in načelnemu humanitarnemu mandatu, ki ga zagovarja GHDI.

varnosti (2012) in Akcijski načrt za krepitev odpornosti v državah, ki so nagnjene h krizam za obdobje 2013–2020 (2013), ki nudi okvir za izvedbo sporočila. V času pisanja dela EU tako (še) nima vzpostavljenih posebnih smernic za LRRD, temveč je največ poudarka danega na krepitev odpornosti. »K temu sta se obvezala tako razvojni komisar Piebalgs kot komisarka za humanitarno pomoč Georgieva.« (Albert 2013)

V okviru krepitev odpornosti je pozornost usmerjena na sposobnost držav, skupnosti, družin in posameznikov, da se uprejo, okrevalijo ali prilagodijo na učinke različnih šokov in stresnih situacij. Poseben poudarek je dan lastništvu ter dolgoročnejšim in celovitim pristopom. Odpornost tako lahko služi kot skupni cilj in okvir za različna javnopolitična področja, kot so DRR, prilagajanje na podnebne spremembe, izgradnja miru, socialna zaščita, razvojno sodelovanje in humanitarni odziv. To področje bi torej lahko služilo kot dober začetek za medsektorski dialog in skupno načrtovanje, predvsem med humanitarno pomočjo in razvojnim sodelovanjem, saj vsaj teorija predpostavlja, da lahko preprečimo humanitarno krizo, če razvijemo odpornost. OECD se zato zavzema, da se na tem področju izboljša zbiranje informacij o obstoječih novostih in dobrih praksah (Otto in Weingärtner 2013, 29). Kljub temu pa Otto in Weingärtner (2013, 15–16) menita, da lahko smernice glede odpornosti in delovanja v šibkih državah vodijo v navzkrižje s humanitarnima načeloma nevtralnosti in nepristranskosti, predvsem zato, ker predvidevajo tudi enoten pristop na konfliktnih območjih.

Leta 2011 je EK oblikovala Skupni humanitarno-razvojni okvir (angl. *Joint humanitarian-development framework*), ki cilja k združevanju humanitarnih in razvojnih igralcev v fazi analize. V okviru analize naj bi igralci razpravljali o splošni naravi krize, določili ciljno skupino prejemnikov pomoči, analizirali vzroke krize, pregledali odziv EU in ocenili skladnost njenih ukrepov ter določili prioritete in oblikovali akcijski načrt. Uporaba okvira je izjemno fleksibilna, saj je lahko uporabljen kot celovita vaja na ravni držav, lahko pa služi kot orodje za poldnevno delavnico (Otto in Weingärtner 2013, 54).

Iz podpoglavja je torej razvidno, da EU ne primanjkuje javnopolitičnih obvez k LRRD. Kakšno pa je stanje v zvezi z LRRD na terenu? V letnih poročilih DG ECHO je sicer mogoče najti dobre prakse LRRD, kot so na primer v Burundiju, Zimbabveju in nekaterih državah Afriškega roga (Kenija, Uganda). DG ECHO se je v času politične krize in družbeno-ekonomskega zloma v Zimbabveju v letih 2008/2009 osredotočil na številne dolgoročnejsše ukrepe. Na področju izjemno oslabljenega javnega zdravstva je na primer sprejel pristop, kjer

je na eni strani podprl reševanje nujnih zdravstvenih primerov, na drugi strani pa spodbujal obnovo zagotavljanja osnovnih zdravstvenih storitev. Ta pristop je bil osnovan v skladu in komplementarno s strategijo delegacije EU v državi (DG ECHO 2011b, 118–119). Dober primer, ki nakazuje na učinkovitost novih pristop DG ECHO, je tudi njegova pobuda za države Sahela¹⁸, ki jih je leta 2012 prizadela huda prehranska kriza, poleg tega pa se večina držav sooča s kronično negotovostjo glede prehranske varnosti, podhranjenostjo in pomanjkanjem odpornosti (OCHA 2013b, 6). DG ECHO se je zato odločil, da razlog za »vstop« (angl. *entry point*) oziroma začetek delovanja v Sahelu ne bo dogodek, temveč visoka stopnja podhranjenosti (nad 10 %) med otroci pod petim letom starosti. Eden izmed ključnih elementov načrta za Sahel je bila jasna opredelitev strategije umika (angl. *exit strategy*)¹⁹, ki pomeni mobilizacijo razvojnih igralcev in podporo oblikovanju nacionalnih javnih politik prek DG ECHO-partnerjev.²⁰ Kljub tovrstnim dobrim praksam in obvezam pa študije na temo LRRD, kot je študija, ki sta jo opravila Koddenbrock in Büttner (2009), in študija, ki so jo opravili nemški strokovnjaki in predstavnik skupine za takojšno pomoč, obnovo, razvoj (URD) (2012), ugotavljajo, da je izvajanje LRRD v večji meri še vedno odvisno od individualne pripravljenosti posameznikov za podporo LRRD in neformalne koordinacije. Tudi več kot 60 % humanitarnih organizacij, ki so sodelovale pri študiji nemških strokovnjakov in predstavnika URD, je mnenja, da EU nima jasne strategije o LRRD (Morazan in drugi 2012, 45).

4 KONCEPTUALNI IN INSTITUCIONALNI VIDIK LRRD NA RAVNI EU

V četrtem poglavju bomo skušali odgovoriti na raziskovalni vprašanje o konceptualnih vidikih LRRD na ravni EU ter doseženi stopnji koordinacije med DG ECHO in DG DEVCO. V podpoglavju 4.1 bomo tako ugotavljali, kateri koncepti so aktualni v luči LRRD, v podpoglavju 4.2 pa bomo preverili, ali je institucionalna struktura EU naklonjena LRRD.

¹⁸ Mavretanija, Gambija, Senegal, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigerija, Čad, Kamerun.

¹⁹ Strategija umika predvideva, da mora DG ECHO postopoma ustaviti svoje operacije in delovanje predati razvojnim igralcem z namenom, da se v določeni točki popolnoma umakne. LRRD je zato pogoj za uspešno strategijo umika (DG ECHO 2006).

²⁰ EK v Sahelu deluje v okviru pobude AGIR (fran. *Alliance Globale pour L'Initiative Resilience*), ki cilja na sodelovanje DG ECHO in DG DEVCO, saj bi s sočasno mobilizacijo kratkoročnih in dolgoročnih instrumentov EK lahko naslovili tekočo krizo in strukturne ranljivosti. Podobne cilje ima tudi pobuda SHARE (angl. *Supporting the Horn of Africa's Resilience*), ki jo je EK oblikovala za krepitev odpornosti držav v Afriškem rogu (Morazan in drugi 2012, 23). Vendar pa je še prezgodaj, da bi ocenili, v kolikšni meri iniciativi prispevata k LRRD (Otto in Weingärtner, 61).

4.1 KONCEPTUALNI VIDIK LRRD

Kot smo ugotavljali že v prejšnjem poglavju, EU ne primanjkuje zavez k LRRD, k temu pa se je bolj ali manj jasno obvezalo tudi ogromno število NVO. Na ravni EU obstajajo številni koncepti, ki naj bi uresničili javnopolitične obveze k povezovanju pomoči. Izraz LRRD je oblikovala EK, in sicer s sporočili iz leta 1996 in 2001. Vendar Otto in Weingärtner (2013, 45) ugotavljata, da skoraj ni več sklicevanja na ti sporočili, temveč so v ospredju drugi koncepti. Ena izmed konceptualnih sprememb je bila narejena s preimenovanjem medresorske skupine za LRRD. Čeprav že izraz LRRD nakazuje ločevanje faz, je nekoliko problematično, da je EK svojo medresorsko skupino za LRRD preimenovala v medresorsko skupino za prehod. Otto in Weingärtner (2013, 35) namreč poudarjata, da izraz »prehod« v primerjavi z izrazom »povezovanje« še v večji meri poudarja pristop kontinuuma.

Poleg koncepta »prehod« se na ravni EU uporabljajo še številni drugi koncepti, ki na bolj ali manj uspešen način naslavljajo povezavo med humanitarne pomočjo in razvojem. V ospredju so predvsem: DRR, zgodnja obnova in odpornost. Težava prvih dveh konceptov je, da sta se v večji meri uveljavila zgolj na področju humanitarne pomoči ter zato ne prispevata k povezovanju humanitarne in razvojne pomoči. »Pri DRR gre za razvoj in uporabo javnih politik, strategij in praks, ki so usmerjene k zmanjševanju ranljivosti, tveganj in vplivov nesreč« (RedR UK 2013, 12). Kot bomo videli v podpoglavju 5.4, je humanitarni sektor s programi DRR sicer prispeval h gradnji pripravljenosti na krize, vendar je DRR še vedno v veliki meri omejen na kontekste z naravnimi nesrečami, v okviru razvojnega sodelovanja pa je deležen zanemarljive podpore, čeprav je bil sprva oblikovan kot koncept za razvojno pomoč. Tudi »zgodnja obnova« je ena izmed iniciativ, ki spodbuja razvojne pristope v humanitarni pomoči. Koncept je osredotočen na obnovo osnovnih storitev ter družbeno, politično in gospodarsko krepitev družbe. Poudarja nacionalno lastništvo, izgradnjo kapacitet in sodelovanje. Koncept je bil uveden v okviru procesa humanitarne reforme, ki se je začel leta 2005. Žal pa je tudi ta koncept, tako kot DRR, še vedno zakoreninjen zgolj v humanitarnem sektorju (Otto in Weingärtner 2013, 28–46).

Kot je razvidno že iz drugega in tretjega poglavja, je v zadnjih letih največ pozornosti v luči povezovanja pomoči, namenjene »odpornosti«. Pri tem gre za zmogljivosti sistema, skupnosti ali družbe, za preprečevanje nesreč ter zmožnosti za učenje, prilagajanje in okrevanje po nesreči (RedR UK 2013, 14). »Odpornost« predstavlja konceptualni okvir, ki združuje že

obstoječe koncepte, kot so DRR, zgodnje opozarjanje itd. Ta konceptualni okvir bi torej lahko bil uporabljen za skupne analize razmer, skupno oceno potreb ter skupno in celovito načrtovanje. Čeprav ima koncept »odpornosti« teoretični potencial za povezovanje humanitarne in razvojne pomoči, mora biti preverjen tudi v praksi, saj še ni zadostnega znanja o uporabi koncepta na terenu. Čeprav so bili določeni ukrepi izvedeni pod naslovom »odpornost« (predvsem v primeru suš), je še prezgodaj, da bi ocenili njihov vpliv. Poleg tega koncept ne nudi rešitev na določene izzive, ki se pojavljajo v okviru LRRD, kot so sodelovanje z državo, prehitel umik humanitarnih igralcev itd. (Otto in Weingärtner 2013, 47).

4.2 INSTITUCIONALNI VIDIK LRRD

V pričujočem podpoglavju bomo ugotavljali, ali je koordinacija med ključnima direktoratoma za področje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja na ravni posvetovanj, sodelovanja ali kolaboracije, ter s tem preverjali prvo hipotezo.

V okviru EK se s humanitarno pomočjo in razvojnim sodelovanjem ukvarjajo tri službe: DG ECHO, DG DEVCO in EEAS (Morazan in drugi 2012, 16). »Leta 2004 je EK pričela s procesom decentralizacije, v okviru katere je prišlo do številnih premestitev osebja AIDCA iz Bruslja,« in tako Mowjee (2004) izpostavlja, da je uspeh LRRD v veliki meri odvisen tudi od časa in strokovnega znanja delegacij EU²¹ glede LRRD. Problem pa se pojavi ob dejstvu, da se decentralizacija ni dotaknila DG ECHO, ki v večji meri še vedno deluje neodvisno od delegacij EU. »Neodvisno delovanje DG ECHA prav tako ni koristno za pripravo skupnih ocen ali skupno načrtovanje ukrepov.« (Koddenbrock in Büttner 2009, 128) Ta vidik je podrobneje obdelan v podpoglavju 6.4. Morazan in drugi (2012) predlagajo, da bi h krepitvi LRRD pripomogle tudi »kontaktne točke« (angl. *focal points*) LRRD znotraj delegacij EU.

V okviru institucionalnega vidika ne smemo pozabiti na sodelovanje z državami prejemnicami pomoči. Kotonujski sporazum vzpostavlja sistem državnih strateških načrtov (CSPs) in nacionalnih okvirnih programov (NIPs)²², ki morajo biti oblikovani v sodelovanju z vladami držav partneric. V proces priprave razvojnih strategij pa bi morali biti vključeni tudi nacionalni parlamenti, nedejavni igralci in lokalne avtoritete, saj sodelovanje ponuja tudi

²¹ Delo EEAS temelji na mreži 139 delegacij in pisarn EK v svetu, ki že več kot petdeset let predstavljajo in zastopajo EK pri organih in prebivalstvu držav gostiteljic (Evropska unija 2013).

²² NIP oblikujejo delegacije EU.

možnost za dogovor o LRRD. V praksi je raven sodelovanja v tovrstnih procesih izjemno raznolika. Tako so civilno-družbene organizacije, lokalne vlade in parlamentarci pogosto izključeni iz večine debat o razvoju. To dokazujejo tudi odgovori humanitarnih izvajalskih organizacij v okviru študije, ki so jo opravili Morazan in drugi (2012). Kar dvaintrideset od petinštiridesetih organizacij je namreč prepričanih, da so lokalni igralci nezadostno vključeni v odločanje (Morazan in drugi 2012, 14). Poleg tega pa so humanitarne organizacije mnenja, da struktura zagotavljanja pomoči in razdrobljenost mehanizmov EU otežuje prijavo projektnih predlogov in pridobitev financ (Morazan in drugi 2012, 46).

Že iz podpoglavja o koordinaciji javnih politik je mogoče ugotoviti, da tako na ravni komisarjev kot na ravni generalnih direktorjev prihaja do pogostih posvetovanj. Tudi iz tabele 3.1 je razvidno, da posvetovanja DG ECHO z drugimi direktorati niso potrebna zgolj v primeru nujnih kriznih razmer, medtem ko se mora ECHO v primeru vseh drugih kriz in sprejemanja finančnih odločitev posvetovati z drugimi direktorati, vključno z DG DEVCO.

Posvetovanja lahko trajajo 2–5 dni (DG ECHO Partners Helpdesk 2012a, 4–6). Sodelovanje predstavlja že bolj strateško stopnjo koordinacije, ki jo je moč zaznati tudi med DG ECHO in DG DEVCO, čeprav v okviru sodelovanja prihaja do pomanjkljivosti. Na ravni EK, kjer se odločitve sprejemajo kolektivno, sta bili leta 1996 in leta 2001 sprejeti sporočili o povezovanju takojšnje pomoči, obnove in razvoja, s čimer sta vodilna direktorata dokazala, da sta sposobna doseči določeno stopnjo harmonizacije politik. Kljub temu direktorata še vedno strogo sledita tudi svojim načelom, kar je razvidno tudi iz ključnih strateških dokumentov za humanitarno pomoč in razvojno sodelovanje. V in med Evropskim soglasjem o humanitarni pomoči in Evropskim soglasjem o razvoju so tako prisotna številna neskladja. V okviru sodelovanja je do določenega napredka prišlo z ustanovitvijo medresorske skupine EK za LRRD/prehod, v kateri sodelujeta tako DG ECHO kot DG DEVCO. Vendar pa njeno delovanje in rezultati niso v skladu z zastavljenimi cilji. Rezultat sodelovanja so tudi številna druga sporočila in dokumenti, ki smo jih omenili v podpoglavju 3.4 in so na bolj ali manj posreden način povezani z LRRD.

Na stopnji kolaboracije naj bi igralci že poenotili svoje postopke in prakse, vendar tega poenotenja med DG ECHO in DG DEVCO še ni mogoče zaznati. Kot je že bilo zapisano, direktorata še vedno strogo sledita svojim načelom in posledično uveljavljata vsak svoje postopke in prakse. Medtem ko je prišlo do poenostavitve pogodbenih postopkov DG ECHO,

so za DG DEVCO še vedno značilni zapleteni, dolgotrajni in nefleksibilni postopki, ki onemogočajo LRRD. Čeprav na ravni EU obstajajo številne javnopolitične obveze k LRRD, je v odnosu med DG ECHO in DG DEVCO mogoče opaziti številne pomanjkljivosti. Še vedno ni vzpostavljenih zmogljivosti, ki bi poskrbele za skupno pridobivanje, izmenjavo in obdelavo ključnih informacij o situaciji in potrebah na terenu, direktorata imata v praksi še vedno različne poglede na sodelovanje z državo in lastništvo, koncepti, ki imajo potencial za LRRD (DRR, zgodnja obnova), so v večji meri prisotni zgolj v humanitarnem sektorju itd. Poleg tega na ravni EU ni vzpostavljenega učinkovitega sistema za spremljanje in evalvacijo učinkov LRRD na terenu. Naše ugotovitve o koordinaciji med ključnima direktoratoma, ki so pregledno predstavljene v tabeli 4.1, so v veliki meri v skladu z mnenji izvajalskih humanitarnih organizacij. »Humanitarne organizacije menijo, da so koordinacijski mehanizmi med DG ECHO, DG DEVCO in EEAS neučinkoviti ter da med službami prihaja do navzkrižja interesov.« (Morazan in drugi 2012, 45–46)

Tabela 4.1: Stopnja koordinacije med DG ECHO in DG DEVCO

STOPNJA KOORDINACIJE	DG ECHO IN DG DEVCO
POSVETOVANJE	– izmenjava informacij pri sprejemanju odločitev v primeru kriznih razmer, <i>ad hoc</i> odločitev in globalnih načrtov; – izmenjava informacij pri sprejemanju CSPs.
SODELOVANJE	– tedenska srečanja vseh komisarjev v okviru kolegija EK; – dve sporočili EU Evropskemu parlamentu in Svetu o povezovanju takojšnje pomoči, obnove in razvoja (1996 in 2001); – ustanovitev medresorske delovne skupine EK za LRRD/prehod; – priprava novih dokumentov v povezavi z LRRD.
KOLABORACIJA	– skupni humanitarno-razvojni okvir; – ločeni postopki in prakse; – pomanjkanje zmogljivosti.

5 INSTRUMENTI ZA LRRD NA RAVNI EU

V petem poglavju bomo predstavili ključne instrumente EU, ki imajo potencial za povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. S tem bomo pojasnili, kakšne so možnosti, da EU finančno podpre LRRD, in kakšne so omejitve obstoječih instrumentov.

5.1 Instrument za humanitarno pomoč

»Uredba Sveta o humanitarni pomoči je bila sprejeta leta 1996 in predstavlja finančni instrument za humanitarne ukrepe. Uredba določa proračunska in postopkovna pravila za DG ECHO.« (Morazan in drugi 2012, 11)

Sicer LRRD ni neposredno omenjeno v uredbi o humanitarni pomoči, vendar določeni odstavki nakazujejo na povezovanje pomoči. Tako si uredba prizadeva, da bi humanitarna pomoč služila kot osnova za obnovo in razvoj ter naj bi ciljala na področja, kot so samozadostnost, preventivni ukrepi in pripravljenost pred katastrofami.²³ Humanitarna pomoč naj bi v skladu z uredbo vključevala tudi kratkoročne programe obnove in obnovitvena dela, delovala v tesnem sodelovanju z lokalnimi strukturami, pomagala dosegati minimalno raven samozadostnosti ter upoštevala dolgoročne razvojne cilje, kjer je to mogoče. V uredbi je poudarjena tudi koordinacija med državami donatoricami in humanitarnimi organizacijami (Morazan in drugi 2012, 11).

Morazan in drugi (2012, 21) ugotavljajo, da se je Instrument za humanitarno pomoč izkazal za uspešnega v primeru izrednih razmer (potresa v Pakistanu in na Haitiju, ciklon v Vietnamu in na Filipinih itd.) ter celo v primeru določenih dolgotrajnih kriz, predvsem tistih, kjer je prišlo do razselitev prebivalstva (Čad, Darfur, Mjanmar, Bangladeš). Žal pa pri večini dolgotrajnih kriz instrument ni učinkovit oziroma ne omogoča obnove, predvsem zato, ker je omejen tako v časovnem kot vsebinskem smislu. Instrument za humanitarno pomoč se namreč običajno uporablja samo osemnajst mesecev in zgolj v primeru izrednih razmer (OECD/DAC 2012, 91).

5.2 Instrument za razvojno sodelovanje

V času pisanja magistrskega dela je v veljavi Instrument za razvojno sodelovanje (angl. *Development Cooperation Instrument – DCI*), ki je bil sprejet z uredbo leta 2006 in velja za obdobje 2007–2013. Instrument je veliko bolj zapleten in celovit kot Instrument za humanitarno pomoč in IfS, saj smo iz podpoglavja o mednarodnem razvojnem sodelovanju EU lahko videli, da pokriva številne tematske instrumente.

²³ Ocenjeno je, da lahko z enim dolarjem, namenjenim za pripravljenost in sisteme za zgodnje opozarjanje, prihranimo 7 dolarjev za odziv na naravne nesreče (Costello 2012, 14).

V uredbi o razvojnem sodelovanju je mogoče najti nekaj odsekov, ki posredno nakazujejo na LRRD. V večletnih okvirnih programih za države, ki se soočajo s konflikti in postkonfliktno situacijo, naj bi posebno pozornost namenili koordinaciji med takojšnjo pomočjo, obnovo in razvojem ter na ta način zagotovili prehod od krizne situacije do razvojne faze. Programi za države in regije, ki so pogosto podvržene naravnim nesrečam, pa naj bi bili osredotočeni na pripravljenost na nesreče in preventivne ukrepe ter na upravljanje posledic teh nesreč. DCI predvideva tudi možnost posebnih ukrepov za odziv na nepredvidene potrebe, ki jih drugi instrumenti ne morejo pokriti. Ta sredstva so lahko uporabljena tudi za financiranje prehoda od nujne pomoči do dolgoročnejšega razvojnega delovanja, vključno z ukrepi, ki bodo prebivalce boljše pripravili na ponovne krize. V uredbi je med drugim poudarjeno, da se morajo na ravni EU izogniti podvajanju in neskladnosti med instrumenti (Ramet 2012, 6). Morazan in drugi avtorji (2012, 12–16) študije o LRRD ugotavljajo, da naslavljanje ranljivosti v DCI ni opredeljeno kot prvotni cilj ter da bi strategije obnove in povezave med humanitarno pomočjo in razvojnim sodelovanjem morale biti obrazložene na jasnejši način. Prav tako zaključujejo, da razvojni instrument LRRD ne vidi kot presečne (angl. *cross-cutting*) teme, kot to predvideva model o prepletanju pomoči. Celo sama EK priznava, da so ukrepi, ki jih je predvidevala uredba o šibkih državah in državah s postkonfliktnimi razmerami, neprimerni ter da je potreben celovitejši in skladnejši pristop v okviru naslavljanja izzivov obnove (EK v Morazan in drugi 2012, 12). V okviru EK je bil napredek na področju naslavljanja ranljivosti deloma dosežen z ustanovitvijo posebne enote za upravljanje šibkosti in kriz znotraj DG DEVCO. Enota skupaj z DG ECHO, EEAS in drugimi pomembnimi službami EK skuša doseči skladnost med instrumenti EU. Ukvarja se s preventivo, pripravljenostjo, obnovo in preходом oziroma LRRD. Enota sopedreduje medresorski skupini za prehod.

Za prihodnost LRRD je zelo pomemben na novo predlagani DCI. Deseti člen predvideva, da bo določena količina sredstev ostala nedodeljena z namenom povečanja fleksibilnosti in možnosti odziva na nepredvidljive dogodke (nove politične prioritete, katastrofe itd.). Sredstva bodo tako lahko porabljeni tudi za LRRD. Posebna pozornost bo namenjena državam ali regijam, ki so še posebej ranljive ter so nagnjene h konfliktom in nesrečam. Enajsti člen predvideva prilagoditev že razporejenih financ v skladu s posebnimi potrebami. Dvanajsti člen pa je namenjen načrtovanju pomoči za države v krizi, s postkriznimi razmerami ali za šibke države. Hkrati pa člen jasno izpostavi, da mora biti posebna pozornost namenjena koordinaciji med takojšnjo pomočjo, obnovo in razvojem. V državah, ki so

nagnjene k naravnim nesrečam, pa je treba delati na pripravljenosti in preprečevanju nesreč ter na upravljanju posledic teh nesreč. Člen predvideva tudi možnost uporabe »nujnega postopka«, ki omogoča prilagoditev strateških načrtov v primeru kriz, postkriznih situacij in šibkosti (Morazan in drugi 2012; Ramet 2012). Kljub temu pa Morazan in drugi (2012, 33) avtorji študije opozarjajo, da bi v DCI moralo biti jasno opredeljeno, da bodo nepredvidena sredstva uporabljena za prehod od takojšnje pomoči do razvoja, v enajstem členu pa naj bi EK natančneje opredelila možnosti za prerazporeditev financ.

5.3 Instrument za stabilnost

IfS, ki je bil vzpostavljen z uredbo 1717/2006, je leta 2007 nadomestil Mehanizem za hiter odziv (angl. *Rapid Reaction Mechanism*)²⁴, osredotoča pa se na številne probleme, povezane s svetovno varnostjo in razvojem. Iz instrumenta lahko donatorji financirajo kratkoročne odzive na krize in pripravljenost (ta del vodi EEAS). Ti ukrepi naj bi služili preprečevanju konfliktov, podpirali postkonfliktno politično stabilizacijo in zagotavljali zgodnjo obnovo po naravni nesreči. V okviru IfS pa se lahko financirajo tudi dolgoročnejsi ukrepi na področju širjenja atomskega orožja, izgradnje zmogljivosti za odzive na terorizem in organiziran kriminal ter izgradnje zmogljivosti za pripravljenost v času pred in po krizah (ta del vodita EEAS in DEVCO). V praksi se IfS osredotoča na področje varnosti in konfliktov in tudi njegov Tematski strateški načrt jasno poudarja povezavo med varnostjo in razvojem (Morazan in drugi 2012, 13–14). Morazan in drugi (2012, 14) so prepričani, da bi se moral IfS oddaljiti od svojih osrednjih ciljev v povezavi z atomskim orožjem, terorizmom in organiziranim kriminalom, če naj bi omogočal financiranje ukrepov LRRD, pri katerih prihaja do finančnih praznin. Humanitarna pomoč in razvojno sodelovanja EU namreč ne smeta obvladovati zgolj zaskrbljenosti v zvezi z varnostjo. V uredbi 1717/2006 je poudarjeno, da postkrizne situacije zahtevajo fleksibilno delovanje, ki bo temeljilo na enotnih strategijah za prehod. Ukrepi LRRD so omenjeni v členu 4.3 omenjene uredbe, kjer je zapisano, da morajo dolgoročni ukrepi ciljati na izgradnjo in krepitev usposobljenosti različnih igralcev (mednarodnih organizacij, državnih in nedržavnih igralcev). Med ukrepi so naštetih prenos znanja, izmenjava

²⁴ Mehanizem je predstavljal instrument za tehnično oceno in zbiranje informacij v času kriz, financiral pa je lahko tudi samostojne projekte na področjih, kot so: mediacija, arbitraža in sprava; ponovna vzpostavitev in konsolidacija vladavine prava in civilne uprave; obnova in rekonstrukcija; razvoj civilne družbe; politično svetovanje na visoki ravni, vključno z načrtovanjem gospodarske obnove; DDR. Omejitvev je predstavljalo predvsem dejstvo, da so se ukrepi lahko izvajali zgolj šest mesecev, saj je v tem času bilo težko zagotoviti nadaljnje financiranje za začete ukrepe. Mehanizem je imel tudi relativno majhen proračun, velik 20–25 milijonov evrov letno.

informacij, ocena tveganj/groženj, raziskave in analize, zgodnje opozarjanje ter usposabljanja. Pomoč naj bi bila zagotovljena v primeru izjemnih in nepredvidenih situacij, ukrepi pa naj bi trajali največ osemnajst mesecev (lahko so podaljšani še za nadaljnjih šest mesecev) (Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability 2006).

Morazan in drugi avtorji (2012) študije, v okviru katere so bili izvedeni intervjuji in ankete s predstavniki različnih služb EK in izvajalskih organizacij, zaključujejo, da je IfS na teoretični ravni sicer zasnovan za LRRD, vendar je v praksi uporabljen le redko. Avtorjem se zdi zapleteno tudi dejstvo, da je za IfS v večji meri odgovoren EEAS. Prav zato smo mnenja, da bi v luči LRRD koordinacija morala biti okrepljena tudi med DG DEVCO in EEAS, predvsem na področjih preprečevanja konfliktov in izgradnje miru, ki pomembno prispevajo k preprečevanju kriz in razvoju.

5.4 Drugi instrumenti in programi

a) Pomoč v hrani in prehranska varnost

Dobre možnosti za LRRD nudita tudi instrumenta EK na področju prehrane: Tematski program za prehransko varnost in Instrument EU za hrano. Oba instrumenta namreč omogočata financiranje ukrepov, ki imajo trajen vpliv na zagotavljanje prehranske varnosti prizadetih držav, predvsem prek številnih spodbud za razvoj kmetijstva, ki še vedno predstavlja glavni vir preživetja večine prebivalstva držav v razvoju.

Instrument EU za hrano (angl. *EU Food Facility*) je bil vzpostavljen leta 2008 kot odziv na naraščajoče cene hrane v državah v razvoju in kot spodbuda kmetijski proizvodnji. Čeprav je instrument oblikovan na ravni EK, se pričakuje, da bodo delegacije EU igrale pomembno vlogo pri oceni projektov, saj bodo na takšen način ustvarili možnosti za pristope LRRD oziroma povezovanje ukrepov DG ECHO in ukrepov, financiranih s strani Instrumenta EU za hrano. Tako se lahko iz tega instrumenta financirajo številne aktivnosti, ki jih je v Sahelu začel financirati DG ECHO, kot je na primer projekt, ki je usmerjen k razmnoževanju semen (URD 2009, 15). V okviru vzpostavljanja finančne perspektive EK za obdobje 2007–2013 je bila ustvarjena nova proračunska postavka za humanitarno pomoč v hrani (angl. *Food Aid Budget Line – FABL*)²⁵, odgovornost zanjo pa je bila prenesena na DG ECHO²⁶ (URD 2009,

²⁵ Proračunska sredstva so se za obdobje 2007–2013 porazdelila še na druge instrumente, kot je Tematski program za prehransko varnost.

21). DG ECHO je v okviru FABL začel podpirati številna nova orodja, ki prispevajo k LRRD, kot so vavčerji, denarni transferji, programi »denar za delo« itd. FABL podpira tudi razdeljevanje pridelovalnih sredstev, kot so semena, orodje in živina, določeni programi pa pokrivajo tudi usposabljanja, izobraževanja na temo zdravstva in higiene, oskrbo živali itd. (URD 2009, 26–27). URD v evalvaciji o FABL (2009, 46) poudarja, da je sektor za pomoč v hrani, kjer ukrepi segajo od nujne pomoči do projektov izgradnje odpornosti, v središču strategij LRRD. Raziskovalci zato zaključujejo, da lahko DG ECHO prispeva k nadaljnjemu razvoju javne politike o LRRD tudi z ozaveščanjem drugih služb EK o dobrih praksah LRRD na področju pomoči v hrani.

b) Instrument za demokracijo in človekove pravice

Ker je v fazi prehoda izjemnega pomena tudi izgradnja državnih in civilnih zmogljivosti, ki bodo vodile obnovitvene in razvojne procese, je za LRRD pomemben tudi Instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR), ki je leta 2006 nadomestil in nadgradil tako imenovano Evropsko iniciativo za demokracijo in človekove pravice iz leta 2000. V okviru EIDHR se ukrepi lahko izvajajo tudi v državah, kjer ni vzpostavljenega razvojnega sodelovanja in brez soglasja vlad. Kljub tovrstni edinstvenosti je bil instrument v politično bolj občutljivih okoljih uporabljen izjemno skopo. Instrument lahko financira skupine ali posameznike znotraj civilne družbe, ki se zavzemajo za demokracijo, kot tudi medvladne organizacije, ki izvajajo mednarodne mehanizme za zaščito človekovih pravic. EIDHR tako dopolnjuje druga sredstva EU, ki so povezana z demokracijo in človekovimi pravicami, dopolnjuje pa tudi zgoraj omenjene ukrepe. Kritike letijo predvsem na dejstva, da je v okviru instrumenta težko izbrati strateške iniciative, ki bi prispevale k trajnim spremembam, da se je težko izogniti podpori projektom, ki lahko škodijo lokalno vodenim procesom, ter da instrument ni primeren za hiter in fleksibilen odziv v kriznih situacijah zaradi dolgotrajnih postopkov financiranja, ki temeljijo na javnih razpisih za izbor projektov ter drugih administrativnih zahtevah in zahtevah v zvezi s sofinanciranjem (DG DEVCO; Gourlay 2006).

V zaključku poglavja o instrumentih za LRRD se nam zdi pomembno omeniti, da EK v delovnem dokumentu, ki služi kot priloga Večletnemu finančnemu okviru za obdobje 2014–2020, predlaga, da so glavni vir financiranja ukrepov LRRD geografski instrumenti

²⁶ Leta 2008 odločanje v zvezi s pomočjo prehrane prevzamejo geografske enote DG ECHO (prej odločitve sprejema »Food Aid Unit«).

razvojnega sodelovanja. Morazan in drugi (2012, 36) menijo, da bi bil tovrsten pristop dober pri vključevanju LRRD v načrtovanje in dolgoročno sodelovanje, vendar dvomijo v količino predvidenih sredstev, ki so namenjena za pomoč državam v razvoju (poglavje IV: »*Global Europe*«). EK naj bi za pomoč namenila 70 milijard evrov (6,8 % celotnega finančnega okvira).²⁷ Morazan in drugi (2012, 37–47) menijo, da ob upoštevanju pogostosti naravnih katastrof in katastrof, ki jih povzroči človek, predvidena sredstva niso zadostna. Tudi dobre prakse LRRD kažejo, da je dvig finančnih sredstev pogosto vodil k boljšim rezultatom. Poleg tega pa skoraj 90 % izvajalskih humanitarnih organizacij, ki so bile vključene v anketo o LRRD na ravni EU, meni, da so potrebne konkretne spremembe finančnih instrumentov EU.

c) Pripravljenost, zmanjševanje tveganj pred nesrečami

V luči LRRD je treba omeniti, da v okviru DG ECHO obstaja poseben program, namenjen DRR – DIPECHO (angl. *Disaster Preparedness ECHO*). Tovrstni programi so izjemno pomembni za LRRD, saj rešujejo življenja, pospešujejo obnovo in zmanjšujejo vplive nesreč. DIPECHO je bil vzpostavljen leta 1996, trenutno pa pokriva osem regij, ki so nagnjene k nesrečam.²⁸ Projekti DIPECHO so osredotočeni na usposabljanja, izgradnjo zmogljivosti, ozaveščanje ter vzpostavitev ali izboljšanje lokalnih sistemov za zgodnje opozarjanje in pripravo kriznih načrtov oziroma načrtov delovanja ob nepredvidenih dogodkih (angl. *contingency planning*). Otto in Weingärtner (2013, 28) opozarjata, da je program najpogosteje uporabljen zgolj v kontekstih naravnih nesreč in ne tudi v primeru konfliktov. Poleg tega so ukrepi DRR še vedno deležni omejene finančne podpore. EU in države članice naj bi za DRR namenjale okoli 170–250 milijonov evrov letno, kar pomeni zgolj 0,5 celotne uradne razvojne pomoči (Evropska komisija 2011). Čeprav so se projekti DRR izkazali za izjemno učinkovite pri reševanju življenj in omejevanju škode, je potrebna učinkovitejša vključitev DRR v humanitarne in razvojne politike EU, saj je napredek na tem področju še vedno neenakomeren in omejen (Evropska komisija 2009).

Kot je razvidno iz zapsanega, na ravni EU ni vzpostavljenih posebnih instrumentov ali proračunskih postavk za LRRD, temveč predvsem znotraj instrumentov za humanitarno

²⁷ Vsota je za 5,7 % višja kot za obdobje 2007–2013. Za instrument humanitarne pomoči je namenjenih 6,4 milijarde evrov, kar naj bi bilo premalo, saj prakse kažejo, da je povprečno potrebna 1 milijarda letno.

²⁸ Pacifik, Karibi, Osrednja Amerika, Južna Amerika, Osrednja Azija, vključno z državami Južnega Kavkaza, Južna Azija, Jugovzhodna Azija ter Jugovzhodna Afrika in Jugozahodni del Indijskega ocenja. Zadnja leta je bila pozornost usmerjena tudi na Afriški rog, predvsem Etiopijo, Kenijo, Somalijo in Ugando, in sicer v zvezi s pripravljenostjo na sušo. V okviru programa za pripravljenost na sušo za območje Sahela in širšega Afriškega roga (2006) pa so bili vključeni še Sudan, Eritreja in Džibuti (DG ECHO 2011c).

pomoč, razvojno sodelovanje in stabilnost obstajajo možnosti za LRRD. Menimo, da je takšen pristop dober, saj tudi Otto in Weingärtner (2013, 47–48) izpostavljata, da vzpostavitev posebnih instrumentov in postavk ne prispeva k povezovanju humanitarne in razvojne pomoči. Zaključimo pa lahko, da bo morala EU več pozornosti nameniti predvsem večji fleksibilnosti svojih instrumentov, ki bo omogočala povezovanje humanitarnega in razvojnega delovanja (daljši časovni okvir za humanitarno pomoč, večja prilagodljivost razvojnih sredstev itd.).

6 IZZIVI POVEZOVANJA HUMANITARNE POMOČI IN RAZVOJNEGA SODELOVANJA

V šestem poglavju bomo v skladu s petim raziskovalnim vprašanjem obravnavali različne izzive, s katerimi se soočajo humanitarni in razvojni donatorji pri povezovanju humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Na podlagi izzivov bomo skušali najti tudi priložnosti za povezovanje pomoči.

6.1 Vpliv konteksta na LRRD

a) Politični interes: donatorji, vključno z EU, največ sredstev za razvojne programe in projekte LRRD namenijo državam, za katere obstaja večji politični interes. In prav to dejstvo ponazarja nevarnost, ki jo predstavlja LRRD za načelno humanitarno delovanje. Vpliv političnega interesa na LRRD lahko dobro ponazorimo na primeru Čada. Država je bivša francoska kolonija, zato je EU politično zainteresirana zanjo. EU je za Čad mobilizirala skoraj vse obstoječe finančne instrumente za pomoč, ki v veliki meri služijo LRRD. V okviru instrumentov tako na primer podpirajo samozadostnost beguncev in notranje razseljenih oseb (IDPs), njihovo integracijo ali vrnitev itd. EU na primeru Čada testira tudi manj načelni humanitarni mandat in tako je leta 2008 in v začetku leta 2009 v okviru misije v Čadu, ki jo je izvajal EUFOR, delovalo skoraj 4000 mirovnikov, v okviru IfS pa EK podpira predvsem vzpostavitev čadske policije, ki bo zagotavljala varnost v okolici taborišč za begunce in notranje razseljene osebe. V nasprotju z EU pa ZDA, ki imajo majhen politični interes v zvezi s Čadom, financirajo zgolj ukrepe, ki so v skladu z ožjim humanitarnim mandatom (Koddenbrock in Büttner 2009; Morazan in drugi 2012). Tudi Južni Sudan je že desetletja politična prioriteta za številne donatorje, vključno z EU. Afriški rog, vključno z Južnim Sudanom, je pomemben element v »vojni proti terorizmu«, poleg tega pa ima Južni Sudan velike rezerve nafte in vode (Peter in Lowilla 2008, 7). Tudi Djordjevićeva meni, da je pomoč

pogosto tesno povezana s političnimi interesi. Izpostavila je, da imajo večje vlade donatorice običajno svoje interesne sfere in strategije za zunanjepolitično delovanje, ki med drugim določajo, do kolikšne mere bodo podpirale določeno humanitarno in razvojno delovanje. Ob tovrstnih vplivih politike na humanitarno in razvojno delovanje donatorjev se sprašujemo, ali je tovrstno delovanje sploh mogoče preprečiti, predvsem v korist tistih držav v razvoju, ki jih pretresajo krize in hkrati niso politično zanimive za donatorje. Naš odgovor bi bil, da je resnično najpomembneje, da donatorji svoje finance v prvi vrsti načrtujejo in razdeljujejo v skladu z dejanskimi humanitarnimi in razvojnimi potrebami ter preprečijo politizacijo pomoči.²⁹

b) Prisotnost vojske: študije primerov, ki so bile opravljene v Afganistanu, Južnemu Sudanu, Demokratični republiki Kongo in Čadu, kažejo, da vojaška varnost, ki jo zagotavljajo ZN, NATO, EU ali enostranske vojaške misije, predstavlja dvorezen meč za LRRD. Medtem ko prisotnost vojske na eni strani zmanjšuje humanitarni prostor³⁰ in ogroža dostop do pomoči potrebnih prebivalcev, na drugi strani omogoča dolgoročneje aktivnosti in povečuje pripravljenost donatorjev za financiranje ukrepov LRRD. Tipičen primer je na primer Afganistan, kjer vozila s humanitarno pomočjo v številnih delih Afganistana ne bi zapustila skladišč brez zaščite, ki jo nudijo provincialne obnovitvene ekipe (angl. *Provincial Reconstruction Teams – PRTs*) (Koddenbrock in Büttner 2009, 137). Ob tem se nam postavlja vprašanje, na kakšen način doseči ravnovesje med varnostjo humanitarnih in razvojnih delavcev na eni strani ter neoviranim delom na drugi.

c) Obstoj političnega okvirja: s političnim interesom in varnostjo je povezan politični okvir, znotraj katerega se izvajata razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč. Do LRRD prihaja predvsem v okoljih z jasnim političnim okvirjem (npr. uradnim mirovnim sporazumom, ki predvideva ukrepe za prihodnost), s pogodbami med donatorjem in partnersko vlado ter v primerih, kjer je država pripravljena in sposobna sodelovati pri razvojno orientiranih aktivnostih (Koddenbrock in Büttner 2009, 137–138).

²⁹ Tradicionalno gledano politizacija humanitarne pomoči pomeni humanitarno delovanje, ki ne temelji zgolj na podlagi potreb, temveč zasleduje vojaške, varnostne in politične cilje donatorjev. Humanitarno delo pa postane politično obarvano tudi takrat, ko države menijo, da imajo suvereno pravico do nadzora vseh aktivnosti med in po humanitarni krizi (DARA 2010, 12).

³⁰ Humanitarni prostor je območje, na katerem se humanitarna pomoč lahko zagotovi nevtralnno in nepristransko ter brez ovir (ECHO 2012c).

6.2 Finance

Pomembna dimenzija LRRD so tudi finance. »Potrebno je zagotoviti zadostne finance in vzpostaviti finančne mehanizme, ki bodo pravočasni, predvidljivi in fleksibilni.« (VOICE in CONCORD 2012, 1)

Chandran in drugi (2008) ter Harvey (2009) ugotavljajo, da so pri zagotavljanju financ za LRRD največje ovire naslednje:

- nezadostno financiranje kakovostnega in zadostnega kadra, ki je ključen za učinkovit postkonfliktni odziv;
- nefleksibilnost in neodzivnost financ: še vedno prihaja do zakasnelega financiranja (tipičen primer so semena zagotovljena po setveni sezoni) – prenos sredstev med programi ob spremembi konteksta je pogosto otežen in organizacije oziroma kadre sili k dolgotrajni in zahtevni pripravi novih prošenj za projekte, prihaja pa tudi do financiranja, ki ni v skladu s skupnimi strategijami, temveč temelji na lastnih interesih donatorjev;
- nemobilizacija razvojnih sredstev: čeprav so razvojna sredstva na razpolago, pogosto ne pride do njihove dejanske porabe, saj donatorji želijo počakati na večjo stopnjo stabilnosti.

Veliko oviro pri LRRD predstavljajo tudi letne finančne odločitve donatorjev, ki povzročajo negotovost in pomanjkanje kontinuitete. Večletno financiranje je še posebej pomembno v primeru kroničnih kriz, kjer je jasno, da humanitarna pomoč ni zgolj kratkoročna. Večletni finančni dogovori imajo številne prednosti, kot so zmanjševanje operativnih stroškov, spodbujanje dolgotrajnejših pristopov, ki so primernejši za kronične krize, vzpostavitev stabilnih odnosov z lokalnimi partnerji in vlaganje v krepitev lokalnih zmogljivosti (Örneus 2012, 15).

Velike katastrofe zahtevajo velike količine finančnih sredstev, ki bodo porabljena v fazi nujnih razmer in v fazi rekonstrukcije. EK je pogosto dokazala, da je uspela mobilizirati ta sredstva, vendar Morazan in drugi avtorji (2012, 20) študije o krepitvi LRRD v okviru finančnih instrumentov EU ugotavljajo, da bi morali biti instrumenti, predvsem nehumanitarni finančni instrumenti, uporabljeni na fleksibilnejši način ter temeljiti na spreminjajočih se okoliščinah in potrebah na terenu. Razvojni finančni instrumenti, kot so tematski programi DCI in programi za NVO, so namreč povezani z dolgimi in zapletenimi postopki ter nimajo potrebne fleksibilnosti za odgovor na postkrizne razmere. Problem zapletenih postopkov podrobneje obravnavamo v podglavju 6.4. Nazoren primer neuspešne prerazporeditve

razvojnih sredstev je na primer Haiti. DG ECHO na Haitiju je po potresu leta 2010 takoj začel z oceno situacije in potreb ter parterjem zagotovil sredstva prek odločitev za nujne krizne razmere in krizne razmere ter prek *ad hoc* finančnih odločitev. S financiranjem ukrepov je nadaljeval tudi po izbruhu kolere oktobra 2010. Medtem pa se je DG DEVCO v Bruslju³¹ v okviru svojih finančnih instrumentov soočal s težavami pri prevzemu aktivnosti, predvsem zaradi neusklajenih načrtov in neusklajenega financiranja med direktoratom (zakasnela razporeditev razvojnih sredstev). Hkrati pa ni prišlo do prilagoditve prioritet desetega EDF za Haiti, ki bi bile v skladu s situacijo po potresu. Zaradi tega so bile izgubljene številne priložnosti za obnovo, začetek aktivnosti LRRD pa je moral financirati DG ECHO (Morazan in drugi avtorji 2012, 26). V luči financ pride do problema tudi, ko se donatorji odločijo financirati zgolj eno »fazo« krize. Na ta način lahko pride do situacij, kjer so projekti nenadoma prekinjeni, ker se z vidika donatorja »faza izrednih razmer« končuje ali pride do dolgoročnih programov, ki niso več smiselni, saj je kriza popolnoma spremenila lokalno situacijo. Tipičen primer slednjega je Pakistan, kjer je leta 2010 prišlo do hudih poplav, ki so prizadele 20 milijonov ljudi. Takrat so bili številni programi začasno ustavljeni, a so se po šestih mesecih ponovno nadaljevali, kot so bili sprva načrtovani, brez upoštevanja spremenjene situacije (VOICE in CONCORD 2012, 2).

Dober primer financiranja LRRD predstavlja ovojnica B EDF. Sredstva iz EDF so namreč dodeljena v dveh ovojnicah – A in B. DG ECHO ima dostop do 25 % vsake ovojnice B, s katerimi lahko financira postkrizne ukrepe ter tako postopoma odpravi humanitarno pomoč oziroma zagotovi povezovanje takojšnje pomoči, obnove in razvoja (Ramet 2012, 7). Če razvojno sodelovanje še ni mogoče, lahko EK dodatna sredstva prenese iz ovojnice A v ovojnico B. V primerjavi z Instrumentom za humanitarno pomoč, ki je zelo časovno omejen, se lahko ukrepi, ki so financirani iz ovojnice B, izvajajo dalj časa (šestintrideset mesecev). Izziv pa predstavlja dejstvo, da so izplačila običajno počasna in nefleksibilna, poleg tega pa so zahteve po sofinanciranju za določene partnerje nedosegljive. Sredstev iz ovojnice B so lahko deležne samo države Afrike, Karibov in Pacifika (OECD/DAC 2012, 91). »Zaradi svoje fleksibilnosti ovojnica B torej predstavlja priložnost za LRRD, hkrati pa nima vpliva na tesnejše odnose DG ECHO z drugimi ključnimi direktorati, saj EDF upravljata zgolj DG DEVCO in EEAS.« (Koddenbrock in Büttner 2009, 129) EK skuša obnovitvene ukrepe

³¹ Poleg tega je bila delegacija EU v Port-au-Princu v prvih odločilnih mesecih zelo nefunkcionalna, saj je potres močno poškodoval pisarne, večino osebja pa so morali umakniti v Santo Domingo.

financirati tudi s podaljšanjem humanitarne faze, ki jo pokriva DG ECHO, ali z orodji EEAS, kot je na primer IfS (Morazan in drugi avtorji 2012, 20–21).

Trenutno je na ravni EU veliko priložnosti za okrepitev LRRD, vključno z zagotovitvijo fleksibilnejšega financiranja. Na eni strani je sprejemanje novih pravil za izvajanje proračunske finančne uredbe EU in finančne uredbe EDF, uvajanje sprememb pa omogočajo tudi redni pregledi Praktičnega vodiča za pogodbene postopke zunanjega delovanja EU. Ti lahko hkrati odpravijo tudi administrativne ovire, s katerimi se soočajo izvajalski partnerji (Morazan in drugi 2012; VOICE in CONCORD 2012).

6.3 Pogodbeni postopki razvojnih donatorjev

V luči LRRD je izjemno pomembno obdobje, ko se programi takojšnje pomoči končujejo, programi obnove in razvoja pa začenjajo. Na to obdobje imajo velik vpliv tudi pogodbeni postopki donatorjev, predvsem razvojnih donatorjev. Na eni strani imamo tako običajno fleksibilne in hitre postopke humanitarnih donatorjev, na drugi pa počasnejše in celo oviralne postopke, povezane z obnovitvenimi in razvojnimi programi. Morazan in drugi (2012, 24) ugotavljajo, da obdelava dokumentacije v zvezi z razvojnimi programi, ki naj bi prevzeli delovanje humanitarnih programov, vedno zahteva preveč časa in posledično prisili humanitarne organizacije, da na terenu ostanejo dlje kot želijo ali dlje kot naj bi ostale, če upoštevamo njihove omejene izkušnje in sredstva.

EK je pospešila pogodbene postopke za DG ECHO, ki omogočajo hitro in učinkovito mobilizacijo sredstev in izvedbo ukrepov. Iz podpoglavja o mednarodni humanitarni pomoči EU je razvidno, da so odločitve v primeru nujnih kriznih razmer in kriznih razmer v višini do 10 milijonov evrov sprejete v 3–10 dneh. Humanitarne organizacije imajo težave predvsem z dejstvom, da morajo delovati v zelo kratkem časovnem obdobju in slediti strogim načelom (Morazan in drugi 2012, 37). V okviru razvojnega sodelovanja EK pa so še vedno prisotni zapleteni, dolgotrajni in nefleksibilni postopki. Gourlay (2006) in Manfredini (2000) menita, da bi v luči LRRD pogodbeni postopki razvojnih donatorjev morali biti usklajeni s postopki humanitarne pomoči. V skladu s tem predlagata, da naj bi EK zmanjšala predhodne kontrole projektov ter uveljavila učinkovitejše in natančnejše naknadne kontrole ter evalvacije. Tudi izvajalske humanitarne organizacije so prepričane, da bi administrativni postopki in strukture odločanja morali biti poenostavljeni (Morazan in drugi 2012, 21).

Da bi olajšali upravljanje postkriznih situacij in omogočili LRRD, je pomembno, da na ravni EU pride do temeljitega pregleda delovanja projektnega cikla in razporeditve financ. Projektni cikel je proces, ki se začne z določitvijo možnega delovanja/ukrepov in konča z evalvacijo projekta. Gre za zelo dolgotrajen in birokratski proces, ki ni primeren za postkrizne situacije, kjer se zadeve odvijajo zelo hitro. Prav zato bi na ravni EU morali najti načine, da skrajšajo cikel in da ta postane fleksibilnejši. Za potrebe postkriznih situacij pa bi morala EU razmisliti tudi o skrajšanju dodeljevanja financ, saj donatorji za ta namen pogosto uporabljajo dolgotrajne razpise (angl. *call for proposals*) (Morazan in drugi 2012, 24).

V luči kompleksnih pogodbenih postopkov razvojnih donatorjev in potrebe po njihovi poenostavitvi se nam zdi pomembno omeniti, da so lahko ravno dolgoročni programi v najboljšem položaju, da odgovorijo na napovedi krize, saj so razvojne NVO že prisotne na terenu ter so že vzpostavile povezave s skupnostjo in vlado. Če je torej kriza na vidiku, lahko delujejo v skladu z zgodnjimi opozorilnimi signali in prilagodijo svoje programe, kjer je to potrebno. Prav zato je še toliko pomembneje, da so razvojni donatorji fleksibilni in da so njihova sredstva za potrebe LRRD razporejena hitreje kot v praksi, ki je v veljavi (VOICE in CONCORD 2012, 3).

6.4 Analiza razmer in potreb

»Na podlagi sistematične analize razmer in potreb, humanitarni delavci pridobijo informacije o naravi nesreče, o prebivalstvu, ki je bilo prizadeto ter ranljivostih in zmožnostih prebivalstva (RedR UK 2013, 73). Proces ocenjevanja razmer in potreb na terenu ima tako velik potencial za vzpostavljanje povezav med različnimi javnopolitičnimi področji. V prvi vrsti zato, ker analiza razmer in potreb, ki služi načrtovanju humanitarne pomoči, že lahko upošteva dolgoročneje vidike. Po drugi strani pa sam proces nudi priložnosti za sodelovanje humanitarnih in razvojnih igralcev (Otto in Weingärtner 2013, 55).

Otto in Weingärtner (2013, 55) ugotavljata, da je bil v zadnjih letih napredek humanitarnega sektorja glede ocenjevanja potreb zmeren. Konsolidiran proces (angl. *Consolidated Appeal Process – CAP*) načrtovanja, financiranja, izvajanja, spremljanja in evalvacije humanitarne pomoči s strani humanitarnih igralcev čedalje bolj temelji na skupni ali koordinirani oceni potreb (OCHA 2013a). V luči LRRD pa je pomembno tudi, da prihaja do primerov, ko CAPs niso zgolj enoletni, temveč so vanje vključene večletne humanitarne strategije (kot npr. za Kenijo in Somalijo). Hkrati je humanitarni sektor izjemno šibek pri ustrezni in celoviti analizi

okolij. V okviru tega je še vedno treba izboljšati vključevanje nacionalnih in lokalnih igralcev, ocenjevanje lokalnih zmogljivosti in potencialov ter prilagajanje na spremenjene potrebe (Otto in Weingärtner 2013, 55–57). Menimo, da so prav to točke, v katerih bi lahko in bi moralo priti do tesnejšega sodelovanja z razvojnimi igralci.

DG ECHO se v prvi vrsti zanaša na oceno potreb, ki jo opravijo ECHO-strokovnjaki na terenu in geografske enote DG ECHO v Bruslju. DG ECHO-strokovnjaki, ki so prisotni na terenu, naredijo oceno potreb za vsako posamezno krizo, pri tem pa skušajo tesno sodelovati z izvajalskimi partnerji (DG ECHO 2012c). Da bi zmanjšali politični vidik razporejanja humanitarne pomoči, pa DG ECHO in drugi donatorji, upoštevajo tudi druga orodja za ocenjevanje humanitarnih situacij in potreb, kot so globalna ocena potreb (angl. *Global Needs Assessment*), ocena pozabljenih kriz (angl. *Forgotten Crisis Assessment*), metodologije za ocenjevanju postkonfliktnih potreb (angl. *Post-conflict Needs Assessment*) in potreb po nesrečah (angl. *Post-disaster Needs Assessment*). Ta orodja se uporabljajo v sodelovanju med ZN, Svetovno banko in EU (Morazan in drugi 2012, 11). Na končno odločitev o dodelitvi sredstev vpliva tudi omejevanje dostopa ali pomanjkanje zmogljivosti, ki bi na terenu lahko upravljale z dodeljenimi sredstvi (DG ECHO 2012c).

OECD/DAC (2012) ugotavlja, da skupne analize ter načrtovanje med različnimi direktorati in finančnimi instrumenti EU še vedno niso sistematični ter se soočajo z birokratskimi izzivi.

6.5 Sodelovanje z državo in izgradnja sistemov

»Dileme LRRD v primeru dolgotrajnih kriz so povezane tudi z odnosom z državo ter s pripravljenostjo na gradnjo dolgoročnih sistemov namesto dolgoročnega zagotavljanja storitev. To je posledica odnosa med kratkoročnostjo ter nevtralnostjo in neodvisnostjo humanitarne pomoči ter razvojno pomočjo, ki je usmerjena v spremembe in predvideva tesno sodelovanje z vlado in civilno družbo.« (Koddenbrock in Büttner 2009, 122) Korenine tega problema ležijo v sami zgodovini pomoči. V petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja je bila namreč razvojna pomoč namenjena krepitvi vlad novonastalih neodvisnih držav. Koncept je deloval, vse dokler so vlade delovale v interesu svojih prebivalcev. Vse do sedemdesetih let se je tudi nujna pomoč zagotavljala prek nacionalnih vlad, do osemdesetih let pa so prišli do spoznanja, da same vlade predstavljajo velik del problemov, predvsem v državah, kjer so potekali konflikti. Če so donatorji torej želeli doseči žrtve konflikta, so morali delovati mimo vlade in ne z njo. Tako je arhitektura pomoči postala izjemno polarizirana.

Razvojna pomoč je ostala sredstvo za sodelovanje z vladami v primeru njihove legitimnosti in učinkovitosti. Na drugi strani je humanitarna pomoč postala sredstvo za ravno obratno delovanje – izogibanje vladam, celo ob odsotnosti vojn (Macrae 2012, 8). Vendar pa je Djordjevićeva (2013) poudarila dejstvo, da naj bi se humanitarni odziv mednarodne skupnosti začel zgolj ob pozivu vlade prizadete države, torej humanitarne organizacije že na samem začetku na neki način sodelujejo z državo. Poleg tega pa na primer Mednarodna federacija Rdečega križa in Rdečega polmeseča oziroma njena društva na nacionalni ravni delujejo kot podpora vladi pri zagotavljanju humanitarnega odziva. Djordjevićeva (2013) tako meni, da v praksi humanitarne organizacije vedno sodelujejo z vlado, razlika je le v intenzivnosti in načinu sodelovanja. Zanimiva dimenzija povezave med humanitarnimi organizacijami in državo je tudi dejstvo, da se je v zadnjih dobrih desetih letih v okviru humanitarne pomoči močno razširila gradnja infrastrukture, med drugimi tudi državne (šole, bolnišnice itd.) (Djordjević 2013).

Medtem ko Koddenbrock in Büttner (2009, 123) menita, da je v osrčju LRRD vprašanje, ali ravnati strogo po načelih humanitarne logike ali biti pripravljen na upoštevanje razvojnih dimenzij, ki predpostavljajo sodelovanje s pristojnimi avtoritetami in izgradnjo sistemov, je Djordjevićeva (2013) mnenja, da sodelovanje z državo nima negativnega vpliva na spoštovanje humanitarnih načel. Strokovnjakinja poudarja, da brez sodelovanja z državo humanitarne organizacije ne morejo delovati uspešno. In tudi če organizacije morda lahko zaobidejo nacionalno raven, ne morejo popolnoma zaobiti lokalnih avtoritet. Dodatno dilemo predstavlja tudi sodelovanje z nacionalnimi avtoritetami, ko državo še vedno pretresajo konflikti. EK v tem primeru zagovarja, da je treba zaščititi humanitarna načela, predvsem neodvisnost in nepristranskost. Hkrati pa se pojavljajo resna vprašanja o tem, kako zagotoviti prehod med humanitarno pomočjo in razvojem v času krize ali postkonfliktne situacije, ko je nevarnost še vedno izjemno visoka. Tovrstne dileme lahko zelo jasno ponazorimo na primeru Afganistana, kjer že desetletja poteka vojna, poleg tega pa državo pogosto pretresajo še naravne nesreče. EU v Afganistanu podpira humanitarno delovanje in ključne razvojne sektorje. Podpora pa je nemalokrat zelo problematična, predvsem zato, ker se je EK odločila financirati obnovo tudi prek provincialnih obnovitvenih skupin, ki so bile prvotno pobuda ZDA, kasneje je tovrstno delovanje prevzel tudi NATO (angl. *North Atlantic Treaty Organization*)³², izvajajo pa ga kontingenti vseh njegovih članic. EK je skupine prvotno

³² NATO je v Afganistanu prisoten že od leta 2004, zato si močno prizadeva za obnovo države.

podpirala s financiranjem njihovega delovanja, kasneje pa so vojaški kontingenti držav članic EU začeli vzpostavljati svoje skupine (Grünwald 2009). PRTs so skupine, v katerih deluje mednarodno civilno³³ in vojaško osebje, in sicer na ravni provinc v Afganistanu. Izvajajo ukrepe na področjih varnosti, obnove, podpore osrednji vladi in v okviru takojšnje pomoči. Zaradi tovrstne (vojaško obarvane) strategije je prostor za civilne igralce vidno zmanjšan, zato so PRTs deležne kritik, predvsem s strani humanitarnih organizacij. NVO morajo delovati poleg oboroženih sil, meje med njimi in njihovimi vlogami pa postajajo vedno manj jasne, kar ogroža delovanje NVO. Nejasnost namreč povzroča dvome o nepristranskosti humanitarnih organizacij. Pogosto so videne kot organizacije, ki sodelujejo z vojsko ali celo delajo za vojsko in tako postajajo legitimna tarča. Ker nihče ne more resno kljubovati legitimnosti afganistanskih avtoritet in njihovi vlogi pri razvoju države, je nujno, da pomoč ostane raznolika z različnimi pristopi in metodami delovanja (Save the Children 2004; URD 2007).

V okviru LRRD se postavlja tudi vprašanje, do kolikšne mere naj donatorji sami, ob odsotnosti vladnih zmogljivosti in ciljev, postavljajo razvojne usmeritve. Chandran (2008) poudarja, da je v fazi obnove izjemno pomembno, da programi gradnje zmogljivosti prevzamejo določeno mero tveganja in z gradnjo nacionalnih zmogljivosti začnejo ob odsotnosti jasnih nacionalnih usmeritev. V fazi obnove je namreč treba določiti ključne korake razvoja, ki bodo olajšali vladno vodenje, ter zagotoviti podporo lokalnim zmogljivostim in lastništvu. Zgolj čakanje na izgradnjo zmogljivosti vlade, ki bo sposobna voditi državo, namreč vodi v velike zamude pri izgradnji tovrstnih vladnih sposobnosti (Chandran in drugi 2008; Koddenbrock in Büttner 2009). Številne kritike letijo tudi na dejstvo, da se faza obnove ne začne z oceno nacionalnih zmogljivosti. Na eni strani imajo lahko ministrstva izjemno omejene človeške vire, vlade pa se soočajo z nerešenimi političnimi vprašanji ter pomanjkanjem izkušenj in sistema za načrtovanje obnove in razvoja. Po drugi strani pa so obstoječe sposobnosti, ki so lahko prisotne tudi v diaspori ali begunskih skupnostih, pogosto spregledane ali podcenjene (Chandran in drugi 2008, 7). V fazi zgodnje obnove vodilno vlogo igrajo mednarodne sposobnosti in mednarodno vodstvo, medtem ko naj bi bila faza ocene postkonfliktnih potreb, ki traja od osemnajst do šestintrideset mesecev po konfliktu, v večji meri participativna in vodena s strani nacionalnih igralcev. Ta faza naj bi temeljila na gradnji potrebnih zmogljivosti, vendar ni podatkov, ki bi dokazovali, da mednarodna skupnost dejansko podpira razvoj tovrstnih zmogljivosti na temeljit in preudaren

³³ Del nevojaškega osebja je zelo majhen, in sicer od 5-10%.

način. Zaradi tega tudi šest do deset let po sklenitvi premirja prihaja do pomanjkljivega lastništva, ki je podrobneje predstavljeno v naslednji točki (Chandran in drugi 2008, 32).

6.6 LRRD in lastništvo

Kot je razvidno že iz prejšnjega podpoglavja, je lokalno lastništvo vse pomembnejše tudi na področju humanitarne pomoči, po mnenju Poulignyjeve (2009, 9) pa je celo odločilen pogoj za povečanje učinkovitosti humanitarnega odziva na krize. Tudi VOICE in CONCORD (2012, 4) sta prepričana, da je LRRD mogoče zagotoviti zgolj takrat, ko lokalne skupnosti, lokalne avtoritete in nacionalne vlade aktivno sodelujejo pri načrtovanju, spremljanju in evalvaciji programov. Mreži NVO sta tako prepričani, da bi donatorji morali upoštevati to dejstvo, predvsem v luči načel lastništva in usklajevanja donatorjev z nacionalnimi vladami.

Tipičen primer dobre prakse lastništva je oblikovanje in uporaba stranišč. Verjetneje je, da bodo stranišča čista, če bodo uporabniki imeli občutek lastništva. To se na primer lahko doseže z aktivnostmi, kot so gradnja stranišč blizu prebivališč, vključevanje uporabnikov v odločanje o njihovem videzu in izgradnji ter v odločanje o pravilih za primerno uporabo in vzdrževanje (Poulingny 2009, 4).

V praksi humanitarni akterji pogosteje kot izraz »lokalno lastništvo« omenjajo izraze, kot so lokalno vključevanje, participacija ali izgradnja sposobnosti. Včasih idejo o lokalnem lastništvu dojemajo kot težko izvedljivo v kontekstu humanitarnih kriz, ki jih povzročajo konflikti ali naravne nesreče. Številni celo smatrajo, da gre za kompromis med reševanjem življenj in hitrim zagotavljanjem pomoči ter potrebo po spoštovanju in podpori lokalnih sposobnosti in zagotavljanjem lokalnega lastništva. Humanitarne organizacije morajo svoje projekte pogosto izvesti pod velikimi časovnimi pritiski in hkrati spoštovati zahteve donatorja, čeprav je velik delež humanitarne pomoči namenjen dolgotrajnim krizam. Izkušnje pa kažejo, da tovrstna zaskrbljenost humanitarnih organizacij pogosto služi kot izgovor, da izrazite spremembe, ki so v okviru humanitarnih praks še kako potrebne, odložijo na kasnejši čas. (Pouligny 2009, 4)

Lokalno lastništvo naj bi bilo problematično tudi z vidika humanitarnih načel. Humanitarna pomoč je namreč v veliki meri povezana z izogibanjem države in izogibanjem velike večine lokalnih igralcev. Tovrstno izogibanje lahko deloma obrazložimo z »dolžnostjo« humanitarne

pomoči, da ostaja nevtralna, in posledičnim strahom, da bi se izvajalci pomoči ujeli v zapletena družbena okolja konfliktnih območij. Vendar če je načelo nevtralnosti pojmovano kot zahteva po nekomuniciranju in nesodelovanju s pomembnimi igralci, potem načelo postane samouničujoče. V prvi vrsti organizacije na konfliktnih območjih težko zagotavljajo pomoč brez privolitve avtoritet. Tudi ko jih humanitarne organizacije želijo zaobiti, imajo velik vpliv na njihovo delo ali ga celo določajo. Izogibanje pa ima negativen vpliv tudi na trajna partnerstva pri humanitarni pomoči. Četudi vzpostavijo partnerstva s skupnostjo ali lokalno ravnjo, ta ne bodo trajna brez sodelovanja z državo ali njenimi začasnimi organi na uporniških območjih. Prav zato so donatorji, ki so sprejeli manj tog pristop k humanitarni pomoči in razvoju, v boljši poziciji, da uresničijo zahteve po lastništvu (Evropska komisija 2008; Koddenbrock in Büttner 2009).

Razlogov, da lokalno lastništvo najde svoj prostor v humanitarnem sektorju, je po mnenju Poulignyjeve (2009) več in ne zgolj zato, ker gre za politično korektni pristop, temveč ima odločilni vpliv na kakovost in odgovornost humanitarne pomoči, ki sta izpostavljeni tudi v Sphere standardih.³⁴ V prvi vrsti mednarodna skupnost nikoli ni prva, ki se odzove na krizo in prav tako nima popolnih sposobnosti, da bi se z njo soočila. Zanesti se mora na vsaj minimalno raven lokalnih zmogljivosti. Večja pozornost na lokalnem lastništvu je tudi način, s katerim bo poudarjen vpliv zunanje pomoči na lokalne družbe. Ideja o lastništvu pa je skladna tudi s pristopom humanitarne pomoči, ki temelji na pravicah ter je osredotočen na pravice posameznikov in skupin, ki se soočajo s krizo. S tega vidika prejemniki pomoči niso zgolj žrtve in pasivni prejemniki pomoči. V skladu s Sphere standardi ljudje sodelujejo pri oblikovanju programa, ki jim bo omogočil dostojanstveno življenje, ki je v središču humanitarnega delovanja. Ob dejstvu, da je lastništvo usmerjeno v dolgoročni vpliv

³⁴ Projekt Sphere in njegov priročnik, ki vključuje Humanitarno listino in Minimalne standarde za humanitarni odziv, je eden izmed prvih projektov, ki je začel opozarjati na pomen kakovosti in odgovornosti pri humanitarnem odzivu. Projekt se je začel že leta 1997, leta 2011 pa je izšla že tretja izdaja priročnika. Standardi se nanašajo na ključne humanitarne sektorje: oskrba z vodo in sanitarijami ter spodbujanje higiene, prehranska varnost in prehrana, zagotavljanje zatočišča (angl. *shelter*), nastanitve (angl. *settlement*) in neživilskih izdelkov ter zdravstveni ukrepi. V najnovejšo izdajo so vključeni tudi standardi, povezani z izobraževanjem, živino in okrepanjem gospodarstva. Treba pa se je zavedati, da skladnost delovanja humanitarnih organizacij s projektom Sphere ne pomeni izpolnjevanja vseh standardov in kazalnikov. Sposobnost organizacij za izpolnjevanje standardov je odvisna od številnih dejavnikov, pri čemer na nekatere od njih ne morejo vplivati. Včasih organizacijam izpolnjevanje standardov onemogoča težaven dostop do prizadetega prebivalstva, pomanjkljivo sodelovanje pristojnih organov ali izjemno nezanesljive razmere, prav tako organizacije morda nimajo zadostnih sredstev za izpolnjevanje standardov. V takšnih primerih je morda pomembnejše celotnemu prizadetemu prebivalstvu zagotoviti osnovno pomoč kot pa izpolniti minimalne standarde in pomoč zagotoviti zgolj delu prebivalstva (Projekt Sphere 2011; Sphere Project 2013).

humanitarne pomoči, LRRD predstavlja uporabni okvir za spodbujanje lastništva prejemnikov pomoči v okviru humanitarne pomoči. Še vedno pa ostaja odprto vprašanje, ali je širši humanitarni mandat, povezan z lastništvom, resnično v interesu humanitarnih donatorjev (Koddenbrock in Büttner 2009, 124). Na drugi strani pa prihaja tudi do primerov, kjer same države prejemnice dajejo prednost »konkretni« pomoči na tradicionalnih področjih, kot je na primer izgradnja infrastrukture, namesto politično občutljivejši pomoči, povezani z vlado. Tako tudi projekti EK, ki spodbujajo politično stabilnost in upravljajo procese reform, predstavljajo zgolj majhen delež celotne pomoči, tudi v državah s konflikti (Gourlay 2006, 66).

7 HUMANITARNA IN RAZVOJNA POMOČ EK V JUŽNEM SUDANU

S sedmim in osmim poglavjem bomo poskušali odgovoriti na zadnje raziskovalno vprašanje o LRRD v Južnem Sudanu in preveriti drugo hipotezo magistrskega dela. Da bomo upravičili smiselnost LRRD v Južnem Sudanu, bomo v pričujočem poglavju na kratko predstavili zgodovino ter humanitarno in razvojno situacijo v državi. V nadaljevanju poglavja pa se bomo osredotočili na zgodovino humanitarnega in razvojnega delovanja EU v (Južnem) Sudanu.

Sodobni Sudan je nastal med angleško-egiptovsko oblastjo v obdobju 1898–1955. Britanija in Egipt sta že v času okupacije Sudana imela različne administrativne dogovore za sever in jug države. Medtem ko je bil arabski in muslimanski sever deležen gospodarskega in političnega razvoja, se je afriški jug, kjer so prisotne tradicionalne religije in krščanstvo, soočal z izolacijo, nerazvitostjo in drugorazrednostjo državljanov. Sudan si je neodvisnost pridobil na začetku leta 1956, vendar so državo še desetletja pretresali konflikti in vojne (UNDP 2012b). Prvi večji konflikt se je začel leta 1955 in je trajal do leta 1972, ko je bil v Addis Ababi podpisan mirovni sporazum, v okviru katerega je Jug dobil določeno mero oblasti, vendar sporazum ni v zadostni meri naslovil vzrokov konfliktov, neenakosti in izključitev. Leta 1983 je ob šibkem mirovnem sporazumu, neenakomerni razdelitvi moči in virov med Severom in Jugom ter marginalizaciji prišlo do ponovnih izbruhov nasilja in vojne (International Alert 2011, 11). 9. januarja 2005 je bil med voditelji Severa in Juga podpisan celovit mirovni sporazum (angl. *Comprehensive Peace Agreement – CPA*), ki je Južnemu Sudanu zagotovil delno avtonomijo (vzpostavljena je bila tudi delno avtonomna vlada Južnega Sudan), predstavništva v nacionalni vladi in vmesno ustavo (GoSS 2011). 9. januarja 2011 so v

Južnem Sudanu v skladu s CPA izvedli referendum o neodvisnosti. Več kot 98 % ljudi je volilo za ločitev od Severa in tako je 9. julija 2011 nastala nova država – Republika Južni Sudan. Območja Abjej, Južni Kordofan in Modri Nil zaradi svojega obmejnega statusa spadajo pod tako imenovana tranzicijska območja³⁵, kjer prihaja do številnih sporov (UNDP 2012b).

Aprila 2012 so oborožene sile Južnega Sudana zasedle naftno bogato območje Heglig, ki leži v spornem Abjeju, in tako sta se Sudan in Južni Sudan ponovno znašla na robu vojne. Afriški uniji in ZN je uspelo vzpostaviti ponovna pogajanja med državama, ki so septembra 2012 vodila do podpisa sporazumov o trgovini, nafti in varnosti. Kljub temu status Abjeja in nerešena vprašanja glede meje med državama še vedno predstavljajo resno grožnjo podpisanim sporazumom. Poleg tega je Južni Sudan prekinil dobavo nafte zaradi sporov o plačilu za napeljavo naftnih cevi prek Severa. Prekinitev je povzročila resne gospodarske posledice na obeh straneh (DG DEVCO 2013). Marca 2013 sta državi podpisali sporazum, ki je omogočil ponovno dobavo nafte, na podlagi sporazuma pa naj bi bila rešena tudi vprašanje v zvezi z varnostjo, mejami, statusom prebivalcev, ki živijo na obmejnih področjih, in trgovino (New York Times 2013).

Čeprav je vojna pogosto poenostavljena na razmerje Sever–Jug ali spopade med muslimani in Afričani, so konflikti tesno povezani s kronično nerazvitostjo marginaliziranih delov Sudana, ki jih pogosto spremlja še nasilna tekma za politično in gospodarsko moč (International Alert 2011, 11). Spopadi med etničnimi skupinami³⁶ ter med vojsko in milicami (*militia*) se tako nadaljujejo in ovirajo izgradnjo države in vzpostavitev zadovoljivih življenjskih pogojev. Stanje poslabšujejo še spopadi na meji med Južnim Sudanom in Sudanom (BBC 2013; DG ECHO 2012b).³⁷

³⁵ CPA je določil, da bo status območja Abyej določen na podlagi referenduma, določbe glede Južnega Kordofana in Modrega Nila pa so bile izjemno nenatančne, saj so vključevale zgolj dogovor o splošnih posvetovanjih o statusu obeh držav. Tovrstna nejasnost in neukrepanje SPLM/A ob pripravah na razglasitev neodvisnosti sta severni nacionalni kongresni stranki omogočila, da je napadla in odstranila lokalno upravo v Abjeju ter vojaško okupirala Južni Kordofan in Modri Nil (Zambakari 2012, 48).

³⁶ Na jugu Sudana obstajajo številne etnične skupine. Spopadi potekajo predvsem med etnično skupino Dinka, ki je prevladujoča skupina znotraj SPLA, in drugimi skupinami, od druge najštevilčnejše etnične skupine Nuer do številnih ekvatorialnih etničnih skupin (Bari, Zande, Acholi, Madi, Moru, Kuku in druge) (Branch in Cherian Mampilly 2005).

³⁷ Do spopadov prihaja predvsem zaradi nafte, zemlje, živine itd.

7.1 HUMANITARNA IN RAZVOJNA SITUACIJA V REPUBLIKI JUŽNI SUDAN

Visoka pričakovanja, ki so izhajala iz pridobitve neodvisnosti, so se v Južnem Sudanu žal morala soočiti s kruto realnostjo, ki so jo za sabo pustila desetletja dolga vojna in nerazvitost ter sezonske poplave, pogosta sušna obdobja in izbruhi bolezni. Južni Sudan kljub bogastvu z naravnimi viri, predvsem vodo, nafto, zlatom, srebrom, železovo rudo, bakrom in obdelovalno zemljo, spada med najrevnejše države na svetu. V Južnem Sudanu naj bi živelo več kot deset milijonov ljudi, izmed katerih jih kar polovica živi v revščini. Na lestvici indeksa človekovega razvoja (angl. *Human Development Index*) država zaseda 169. mesto izmed 179 držav (DG DEVCO 2012e; UNDP 2012a). Državlјanska vojna je za sabo pustila okoli 2 milijona smrtnih žrtev in 4 milijone razseljenih oseb, uničila načine preživljanja in kulturne identitete, degradirala okolje, povzročila številne kršitve človekovih pravic ter marginalizirala veliko sudanskih regij. Prebivalci se še danes soočajo s številnimi humanitarnimi in razvojnimi izzivi, predvsem v Južnem Sudanu in regiji Darfur (Republika Sudan in Evropska komisija 2005).

Na podlagi poglobljenih študij o Južnem Sudanu, ki jih opravlja humanitarna javnopolitična skupina, ki deluje v okviru britanskega Čezmorskega razvojnega inštituta ter poročil DG ECHO in DG DEVCO, lahko prepoznamo številne razvojne izzive. Omenili smo že, da v Južnem Sudanu še vedno prihaja do konfliktov, zato zagotavljanje varnosti spada med ključne predpogoje za proces obnove v Južnem Sudanu. Za zagotovitev trajnega razvoja morajo biti naslovljeni tudi problemi v zvezi z načini preživljanja (angl. *livelihoods*) ter gospodarskim razvojem v ruralnih in urbanih področjih. Južni Sudan se še vedno sooča s pomanjkanjem osnovnih storitev in izjemno šibko infrastrukturo, ki predstavljata osnovo za dolgoročno obnovo ter imata velik vpliv na mir in stabilnost. Čeprav je od leta 2005 v Južnem Sudanu prišlo do določenega napredka na tem področju, so storitve in infrastruktura še vedno zelo daleč od zadovoljevanja osnovnih potreb. Zaradi pomanjkljivega vzdrževanja, kvalificiranega osebja, opreme in zdravil številni zdravstveni centri in šole komajda delujejo (Bailey in Harragin 2009; Pantuliano in drugi 2008). Med razvojne težave lahko prištejemo tudi hitro urbanizacijo in s tem povezane probleme glede zemlje. Že več desetletij smo namreč pričali hitri urbanizaciji Sudana oziroma želji po zapuščanju tradicionalnega podeželskega načina življenja in iskanju priložnosti v mestih. Zadnja tri desetletja so prebivalce k iskanju zatočišč v mestih silili tudi konflikti in suše. Hitro urbanizacijo pa spremlja naraščajoče število mestnih prebivalcev, ki živijo v skrajni revščini, so ranljivi na številne grožnje ter se soočajo s težkimi izzivi glede načinov preživljanja, dostopa do osnovnih storitev in zemlje. V večjem

delu Južnega Sudana je zemlja še vedno v lasti občin, s pravicami pa upravljajo tradicionalni voditelji. Zaradi tega prihaja do sporov med vlado in lokalnimi skupnostmi glede razmejitve zemljišč oziroma širitve mest. Pomanjkanje dostopa do zemlje tako onemogoča investicije in vzpostavitev novih storitev od šolstva, zdravstva itd. Spori so pogosto povezani tudi z lastništvom zemlje, predvsem zaradi dolgotrajnih razselitev ter nejasnih ali neobstojećih zemljiških dokumentacij (Pantuliano in drugi 2008; DG ECHO 2012b).

Južni Sudan se sooča tudi z ogromnimi humanitarnimi problemi, ki so rezultat medetničnih spopadov, naravnih nesreč ter konfliktov med vladnimi in nevladnimi igralci. Humanitarno pomoč naj bi v letu 2013 potrebovalo kar 4,5 milijona ljudi. Podhranjenega je več kot 20 % prebivalstva, z negotovostjo glede prehranske varnosti pa se vsako leto sooča več kot milijon ljudi. Zastrahujoče so tudi napovedi OCHA, da bo prehranska varnost v Južnem Sudanu predstavljala težavo za kar 4 milijone ljudi (OCHA v DG ECHO 2013, 1–2). Umre vsak sedmi otrok pred petim letom starosti in vsaka šesta nosečnica. Pogosti so tudi izbruhi smrtonosnih epidemij (npr. hepatitis E), ki se širijo zelo hitro. Humanitarna situacija tako ostaja neusmiljena in nepredvidljiva, predvsem v severnih državah Južnega Sudana, ki mejijo na Sudan. V tako šibkem kontekstu ima vsak dodatni šok resne humanitarne posledice (DG ECHO 2013). Velik humanitarni in razvojni izziv predstavljajo tudi notranje razseljeni prebivalci, povratniki in begunci. Od leta 2005 naj bi v Južni Sudan prišlo več kot 2,5 milijona ljudi, od leta 2011 pa se je pritok še povečal, predvsem zaradi osamosvojitve ter spopadov v Abjeju, Južnem Kordofanu (Nubsko gorovje), Modrem Nilu in državi Jonglei. V Južni Sudan naj bi v letu 2013 prišlo še dodatnih 70.000 prebivalcev. Humanitarno pomoč potrebuje skoraj 200.000 beguncev, ki se zatekajo predvsem v državi Upper Nile in Unity. Čeprav priseljenci na eni strani predstavljajo prihod novih znanj in svežega načina razmišljanja, pa na drugi strani predstavljajo ogromen izziv za že tako osiromašeno in slabo pripravljeno postkonfliktno družbeno in gospodarsko okolje. Zaradi slabe infrastrukture in pomanjkanja osnovnih storitev v Južnem Sudanu povratniki še vedno niso popolnoma integrirani v družbo. Razlogi za to so tudi v nenavajenosti beguncev in notranje razseljenih oseb na težke razmere ter pomanjkanju veščin za preživetje v Južnem Sudanu. Za ruralna področja bi morala reintegracija predstavljati del širše strategije obnove, v mestih pa bi reintegracija morala biti del širšega odziva na urbanizacijo (DG ECHO 2012a; Pantuliano in drugi 2008).

Velikost države in pomanjkanje infrastrukture predstavljata velik izziv za humanitarne organizacije. Med deževnim obdobjem je dostop do pomoči potrebnega prebivalstva močno oviran, saj poplavljenе ceste postanejo neprevozne za več mesecev. Organizacije so pri zagotavljanju pomoči zato v veliki meri odvisne od letal in helikopterjev. Poleg tega naraščajoče število humanitarnih kriz, ki so predvsem rezultat konfliktov, predstavlja velik izziv za obstoječe humanitarne zmogljivosti. Oboroženi spopadi, nadlegovanja, mine in razbojništvo pa resno ogrožajo varnost humanitarnih delavcev in dostop do pomoči potrebnega prebivalstva (DG ECHO 2013, 2–3). Leta 2011 so bila območja Južnega Sudana, kjer je aktivna »Gospodova odporniška vojska« (angl. *Lord's Resistance Army*), uvrščena na seznam »pozabljenih kriz«. Ta območja kljub brutalnim napadom in številnim razselitvam že tako ranljivega prebivalstva niso deležna zadostne medijske in donatorske pozornosti. Mediji so se namreč osredotočili predvsem na pobude za uničenje LRA in ne na žrtve njihovih napadov (DG ECHO 2012c). Dodatne težave v Južnem Sudanu povzroča tudi dejstvo, da večini donatorjev ne uspeva vzpostaviti odgovornosti regionalnih avtoritet za izginotja pomoči, prav tako pa v večini primerov niso uspešni pri zahtevah glede mobilizacije sredstev, h katerim se je zavezala vlada (DARA 2010, 237). Indeks humanitarnega odziva poudarja, da donatorji v (Južnem) Sudanu še vedno ne namenjajo dovolj pozornosti preventivi, zmanjšanju tveganj in okrevanju (DARA 2010; DARA 2011).

7.2 HUMANITARNO IN RAZVOJNO DELOVANJE EU V SUDANU

EU je sodelovanje s Sudanom vzpostavila na začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Sodelovanje je potekalo v luči gospodarskih, političnih, kulturnih, geografskih in strateških odnosov. Marca leta 1990 je bilo uradno sodelovanje EU in Sudana prekinjeno zaradi nespoštovanja človekovih pravic in pomanjkanja demokracije ter državljanske vojne. Članice EU so v skladu z resolucijami ZN uvedle diplomatsko izolacijo, ekonomske sankcije in embargo na prodajo orožja v Sudan. Medtem ko je bilo razvojno sodelovanje med EU in Sudanom prekinjeno kar petnajst let, DG ECHO humanitarno pomoč Sudanu zagotavlja že od leta 1994. DG ECHO podpira projekte na številnih geografskih področjih, osredotočen pa je predvsem na krizo v Darfurju in Južni Sudan. V največji meri podpira projekte, ki zagotavljajo osnovno zdravstveno oskrbo, čisto vodo, sanitarije in hrano. Pomoč je osredotočena predvsem na notranje razseljene osebe, povratnike in begunce (DG ECHO 2012b; EU Delegation to Sudan 2012).

Tesnejše sodelovanje med EU in Sudanom se je postopoma obnovilo leta 1999. K temu so prispevali predvsem politične in gospodarske spremembe v Sudanu, normalizacija odnosov z državami v regiji ter začetki mirovnih pogajanj sudanske vlade s Sudanskim ljudskim osvobodilnim gibanjem/vojsko. Konec leta 1999 je med EU in Sudanom že potekal formalni politični dialog, nato pa je EK razvila celovitejši program sodelovanja. Ta je vseboval tako kratkoročne kot srednjeročne mehanizme pomoči, kot so pomoč v obliki hrane in pomoč na področju prehranske varnosti, sofinanciranje za nevladne organizacije, iniciativa za človekove pravice in demokratizacijo, humanitarni plus program itd. Dolgoročno razvojno sodelovanje med EK in Sudanom se je uradno začelo po podpisu CPA 9. januarja 2005 (EU Delegation to Sudan 2012; Republika Sudan in Evropska komisija 2005). Po letu 2005 naj bi EK tako začela aktivneje podpirati ukrepe obnove in razvoja. V skladu s CPA naj bi v obdobju 2005–2007 potekala faza okrevanja (angl. *recovery period*), leto 2008 pa naj bi predstavljalo začetek razvojnega obdobja (angl. *development period*) (DG DEVCO 2012e; Harvey 2009). V skladu z Državnim strateškim načrtom za Sudan za obdobje 2005–2007 naj bi se EK osredotočila na izvedbo CPA³⁸ ter povezovanje takojšnje pomoči, obnove in razvoja. EK se je obvezala, da bo v dvoletnem obdobju za dolgoročno razvojno sodelovanje Sudanu namenila več kot 400 milijonov evrov, od katerih je bilo 45 % (180 milijonov evrov) namenjenih razvojnim aktivnostim v Južnem Sudanu. Od tega naj bi iz devetega EDF Sudanu dodelili okoli 108 milijonov evrov: 45 milijonov iz ovojnice A za dolgoročne razvojne aktivnosti ter 63 milijonov iz ovojnice B za nujno pomoč. Razvojni ukrepi naj bi bili osredotočeni na dva sektorja: prehransko varnost in izobraževanje, pri čemer naj bi bila posebna pozornost namenjena izgradnji vladnih zmogljivostih. Ukrepi pa naj bi bili izvedeni tudi na naslednjih področjih: mirovni proces in izgradnja miru; človekove pravice, demokratizacija, vladavina prava in dobro upravljanje; izgradnja zmogljivosti za nevladne igralce in javne uslužbence; zdravstvo. Tem področjem naj bi v okviru devetega EDF namenili 67,7 milijona evrov (DG ECHO 2004, DG DEVCO 2012e, Republika Sudan in Evropska komisija 2005). Poleg tega je za Sudan ostalo še okoli 82,7 milijona evrov iz prejšnjih razvojnih skladov in 191 milijonov

³⁸ EU je implementacijo CPA podpirala prek različnih aktivnosti: razvojni projekti v Severnem in Južnem Sudanu, spodbujanje k demokratičnim spremembam, dobremu vladanju in spoštovanju človekovih pravic, zagotavljanje tehnične podpore in svetovanje partnerjem CPA, predvsem za zagotovitev miru v Južnem Sudanu in Darfurju, podpora misiji ZN v Darfurju in Južnem Sudanu, zagotavljanje humanitarne pomoči, podpora volitev in referendumu v Južnem Sudanu, tehnična podpora pri postreferendumskih pogovorih, imenovanje posebnega evropskega odposlanca/posebnega predstavnika za spremljanje in spodbujanje mirovnega procesa v Sudanu (posebna predstavnica za Sudan in Južni Sudan je Rosalind Marsden) (EU Delegation to Sudan 2012a).

evrov iz instrumenta Stabex³⁹ (Republika Sudan in Evropska komisija 2005, 3–17). Natančnejša količina razvojnih in humanitarnih sredstev EK je razvidna iz tabele 7.1.

Delno oviro pri razvojnem sodelovanju EU z (Južnim) Sudanom predstavlja dejstvo, da Sudan ni potrdil revidiranega Kotonujskega sporazuma (angl. *Cotonou Agreement*), ki zagotavlja pravni okvir za sodelovanje EU s skupino držav Afrike, Karibov in Pacifika. Sudan se ni odločil za potrditev, saj dodane določbe sporazuma predvidevajo podporo kazenskemu pravu oziroma Mednarodnemu kazenskemu sodišču. Predsednik Sudana Omar Al-Bashir pa je pred Mednarodnim kazenskim sodiščem obtožen genocida, vojnih zločinov in zločinov proti človečnosti (RCN Justice and Democratie 2012). Odločitev Sudana tako onemogoča bilateralno mednarodno sodelovanje v okviru desetega EDF, iz katerega bi Sudan v obdobju 2008–2013 prejel 300 milijonov evrov (DG DEVCO 2012e). Vendar pa EK ni prekinila razvojnega sodelovanja z Južnim Sudanom. Leta 2010 je tako Svet sprejel odločitev št. 2010/406/EU, s katero je Južni Sudan prejel 85 milijonov evrov, financirali pa naj bi se ukrepi na področju kmetijstva/prehranske varnosti, dobrega upravljanja, izobraževanja in zdravstva. Projekti, ki se še izvajajo, so osredotočeni na zadovoljevanje osnovnih potreb najbolj ranljivega prebivalstva. Maja 2011 je Svet sprejel odločitev št. 2011/315/EU, s katero so Južnemu Sudanu odobrili še dodatnih 200 milijonov evrov pomoči. Dejanska poraba sredstev je razvidna iz tabele 7.1. Odločitev je bila sprejeta na podlagi tako imenovanega skupnega načrtovanja (angl. *joint programming*), ki predstavlja najnovejši način za krepitev koordinacije med EU, državami članicami EU in prejemnicami pomoči na področju razvojne politike, s katero želijo zmanjšati razdrobljenost programov in projektov ter okrepiti lastništvo partnerskih držav. V procesu skupnega načrtovanja, kjer so sodelovale predvsem EK, EEAS in delegacija EU v Jubi, so oblikovali Enoten državni strateški načrt za Južni Sudan, ki je usklajen z Razvojnim načrtom za Južni Sudan za obdobje 2011–2013 na področjih prehranske varnosti/kmetijstva, zdravstva, izobraževanja in vladavine prava (DG DEVCO 2013; Furness in Vollmer 2013). Čeprav proces skupnega načrtovanja predstavlja potencial za izboljšanje koordinacije, pilotni primer Južnega Sudana dokazuje, da sam proces ni dovolj za doseganje zastavljenih ciljev. Uradni dogovor o Enotnem državnem strateškem načrtu je sicer velik dosežek, vendar pa Furness in Vollmer (2013) iz Nemškega razvojnega inštituta ugotavljata, da izvajanje strategije ni uspešno. Ker proces skupnega načrtovanja oziroma priprava enotnih

³⁹ Stabex je sistem za stabilizacijo izvoznih zaslužkov AKP-držav. Gre za kompenzacijo v primeru nihanja cen in ponudbe določenih proizvodov. Sredstva so bila namenjena državam, ki so bodisi utrpela izgubo dohodkov zaradi padca cen na svetovnem trgu za njihove glavne izvozne proizvode bodisi so doživele škodo zaradi naravnih katastrof (kakav, kava, kikiriki, čaj in drugi kmetijski proizvodi).

državnih strategij poteka za približno dvajset držav, do leta 2020 pa bi lahko tak način sprejemanja razvojnih politik uveljavili na primeru petdesetih držav, so iz izkušnje v Južnem Sudanu prišli do treh pomembnih lekcij, ki so pomembne tudi za načrtovanje nadaljnje pomoči Južnemu Sudanu: programi pomoči morajo biti fleksibilni, saj se lahko okoliščine, predvsem v tovrstnih šibkih državah, hitro spreminjajo; zagotoviti se mora zaveza držav članic EU k skupnemu načrtovanju, ki so v velikem obsegu še vedno osredotočene na dvostranske programe in skupne donatorske sklade (ne-EU); partnerske vlade morajo imeti politično voljo za sodelovanje pri koordinaciji pomoči in zmogljivosti, ki bodo omogočile pregled nad donatorji. Proces skupnega načrtovanja pa bo odvisen tudi od tega, ali bo Južni Sudan ratificiral Kotonujski sporazum in bo s tem upravičen do porabe sredstev iz enajstega EDF (Furness in Vollmer 2013, 1–3).

Tabela 7.1: Izplačana zunanja pomoč EK Sudanu (v evrih)⁴⁰

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁴¹
Razvojna sredstva (EuropeAid, EDF)	116.210.000	154.930.097	66.696.236	22.910.000	39.040.000	68.170.000	16.120.000	5.430.000
Humani-tarna sredstva	31.249.635	83.609.903	119.343.764	169.720.000	123.000.000	139.690.000	101.010.000	24.940.000
Drugo	23.760.365					6.690.000		6.090.000
Skupaj	171.220.000	238.540.000	186.040.000	192.630.000	162.170.000	214.550.000	117.130.000	36.460.000

Vir: Letna poročila DG DEVCO in DG ECHO

8 UKREPI LRRD EK V JUŽNEM SUDANU

V osmem poglavju bomo podrobneje predstavili, v kolikšni meri EK prek ukrepov LRRD prispeva k preprečevanju kriz in razvoju Južnega Sudana. S tem bomo preverjali drugi del druge hipoteze, v kateri predvidevamo, da EU še ni dovolj usmerjena v postkonfliktno obnovo države. Predvidevanja izhajajo predvsem iz kritične humanitarne in razvojne situacije v Južnem Sudanu, ki smo jo predstavili v prejšnjem poglavju. V podpoglavju 8.1 bomo naredili pregled ključnih programov, prek katerih EK (so)financira ukrepe LRRD v (Južnem) Sudanu, v podpoglavju 8.2 pa bomo podrobneje ugotavljali, v kolikšni meri DG ECHO in DG DEVCO podpirata druge ukrepe LRRD in kje se nahajajo ključne pomanjkljivosti delovanja EK v luči obnove Južnega Sudana.

⁴⁰ Podatki so okvirni, saj se poročila DG ECHO in DG DEVCO glede izplačil zunanje pomoči nekoliko razlikujejo.

⁴¹ Podatki za leto 2012 pa veljajo samo za Južni Sudan.

Razprave o povezovanju humanitarne pomoči in razvoja v Sudanu so se začele pojavljati že v času državljanske vojne, vendar so bile možnosti za LRRD zelo omejene, predvsem zaradi prekinitve uradnega sodelovanja med Sudanom in EU. Med vojno je glavni mehanizem za zagotavljanje pomoči predstavljal konzorcij agencij ZN in NVO, imenovan Operacija za reševanje Sudana (angl. *Operation Lifeline Sudan*), ki se je zavzemal predvsem za zagotavljanje nujne pomoči. Po podpisu CPA in ponovni vzpostavitvi sodelovanja leta 2005 je EK začela napovedovati intenzivnejše LRRD v Sudanu in postopno predajo dolgoročnih aktivnosti DG ECHO v roke razvojnih igralcev. DG ECHO pa naj bi še naprej zagotavljal podporo humanitarnih ukrepov za tiste prebivalce, ki zaradi naravnih nesreč in konfliktov nujno potrebujejo pomoč (DG ECHO 2006; Harvey 2009).

8.1 KLJUČNI PROGRAMI ZA LRRD

V pričujočem poglavju bomo naredili pregled najpomembnejših programov, prek katerih EK (so)financira ukrepe LRRD v (Južnem) Sudanu:

a) Humanitarni plus program EU (*EU Humanitarian Plus Program – HPP*)

EU je leta 2002 začela z izvajanjem Humanitarnega plus programa EU, ki je bil osnovan kot program za oživitev razvojnega sodelovanja EK s Sudanom, izveden pa je bil tudi v Angoli in Burundiju. Program je predstavljal prikladen način za porabo sredstev iz EDF, ki so bila zaradi političnih razlogov zamrznjena. Za financiranje HPP se je izkazala primerna tudi ovojnica B EDF, ki pokriva nepredvidene potrebe ter je fleksibilna in se lahko uporabi v primeru tranzicijskih situacij. V Sudanu je bil program osredotočen na dolgoročno obnovo sistemov in storitev ter krepitev lokalnih zmogljivosti, posebna pozornost pa je bila namenjena LRRD v prioritetnih sektorjih: prehranska varnost, izobraževanje, zdravstvo ter voda in sanitarije. Sudanska vlada se je strinjala, da mandat za izvedbo programa podeli EK. Za njegovo izvedbo so tako bile odgovorne mednarodne NVO in agencije ZN. Program se je izkazal za uspešnega, zaključil pa se je leta 2008. Pomemben dejavnik pri izvedbi je predstavljalo tudi odločno vodenje programa s strani zasebnega podjetja Euroconsult Mott Macdonald, ki je skozi celoten program ohranil enak kader, ki je bil pogosto prisoten na terenu ter je razumel kontekst in vzpostavil dobre odnose z izvajalskimi partnerji. Kljub uspehu HPP je bila EK v skladu s svojim ciljem, da ne bo prihajalo do vzpostavitve novih struktur ali finančnih instrumentov, nenaklonjena formalizaciji te iniciative. Slabost tovrstne odločitve je predvsem v izgubi znanja znotraj EK, ki je bilo pridobljeno s tovrstno pobudo (Harvey 2009; Mowjee 2004; Republika Sudan in Evropska komisija 2005).

b) Program postkonfliktnega okrevanja in obnove, ki temelji na skupnosti (*Post-conflict Community Based Recovery and Rehabilitation Programme – RRP*)

Program postkonfliktnega okrevanja in obnove je bil od svojega začetka leta 2005 največji in najcelovitejši program obnove v Sudanu, osredotočen na obnovo načinov preživljanja znotraj ruralnih skupnosti. Zaključil se je oktobra 2011. Glavni elementi programa so bili: gradnja zmogljivosti na državni in lokalni ravni, načini preživljanja in osnovne storitve. V imenu Vlade nacionalne enotnosti in Vlade Južnega Sudana (GoSS) ga je upravljal UNDP, financirala pa sta ga EK in Vlada Norveške. Program je izvajalo štiriinštirideset NVO na desetih lokacijah – petih v Severnem Sudanu in petih v Južnem Sudanu (Harvey 2009; UNDP 2011). Čeprav naj bi program omogočil financiranje ukrepov med humanitarno in razvojno pomočjo, se je izkazalo, da je prišlo do številnih zamud pri vzpostavljanju ukrepov in posledično do omejenega vpliva na terenu. Program je imel težave tudi pri izpolnjevanju pravil EK in deloma pri zagotavljanju primernih partnerjev (Pantuliano in drugi 2008, 12).

c) Večdonatorska skrbniška sklada (*Multi-donor trust funds – MDTFs*)

Večdonatorska skrbniška sklada MDTF-NS in MDTF-SS sta bila ustanovljena kot del CPA: MDTF-NS se je osredotočil na prizadeta območja v Severnem Sudanu, MDTF-SS pa je pokrival Južni Sudan. Sklada naj bi tako skrbela za usmerjanje donatorskih sredstev in državnih prihodkov, ki naj bi bili usmerjeni k obnovi in razvoju. Potrebe je v Okviru za trajni mir, razvoj in izkoreninjenje revščine opredelila Misija za skupno oceno (angl. *Joint Assessment Mission – JAM*) (Harvey 2009; Multi-Donor Trust Fund- Southern Sudan 2011). Misijo sta koordinirali vladi Severnega in Južnega Sudana s podporo ZN in Svetovne banke. EK je bila drugi največji donator sklada za Južni Sudan⁴², takoj za Skupnim donatorskim partnerstvom (JDP)⁴³ (Multi-Donor Trust Fund-Southern Sudan 2011). Glavni cilj JAM je bil v opredeljevanju postkonfliktnih razvojnih potreb Sudana v naslednjem šestletnem vmesnem obdobju. JAM je prišla do zaključka, da v Južnem Sudanu vladata ekstremna revščina in nerazvitost, s praktično neobstoječimi vladnimi institucijami in izjemnim pomanjkanjem strokovnega znanja. Južni Sudan je tako bil zaznamovan s pomanjkanjem lokalnih zmogljivosti ter izjemno velikimi potrebami prebivalstva (Davies in drugi 2009, 1–2). Glavni cilj MDTFs je bil izboljšati in pospešiti napredek ter doseči razvojne cilje, predvsem z izkoreninjenjem revščine, povečanjem prihodkov in izboljšanjem človekovega razvoja.

⁴² EK v sklad za Severni Sudan ne prispeva finančnih sredstev.

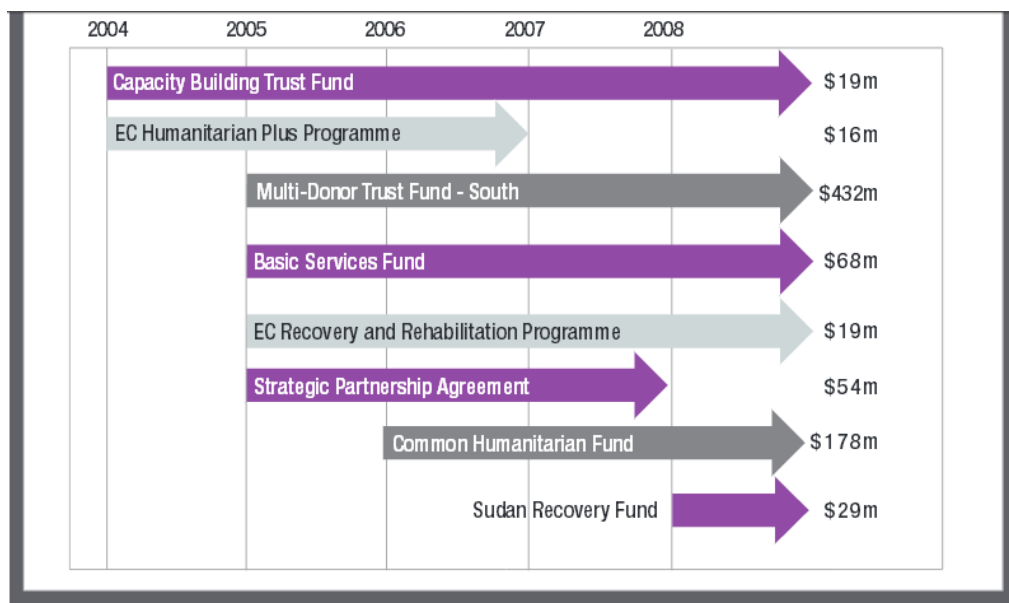
⁴³ JDP sestavljajo vlade Kanade, Danske, Nizozemske, Norveške, Švedske in Velike Britanije.

Večina ocen ugotavlja, da delovanje MDTFs ni imelo vidnega vpliva na izboljšanje razmer v državi. Izvedba projektov je bila upočasnjena zaradi številnih izzivov, vključno z ambicioznimi in kompleksnimi programi glede na kontekst, nezadostnim upoštevanjem zmogljivosti GoSS za upravljanje zahtevnih postopkov Svetovne banke ter izjemnimi izzivi, s katerimi so se soočale NVO pri izpolnjevanju zahtev Svetovne banke. Tako je bilo leta 2009 porabljenih zgolj 150 milijonov dolarjev od 700 milijonov dolarjev donatorskega denarja (Scanteam in Ministry of Finance and Economic Planning v Davies in drugi 2009, 1–2).⁴⁴ Številne kritike letijo tudi na neuspeh MDTF-SS pri zagotavljanju pomoči v odločilnih prvih letih po podpisu CPA. MDTF je bil namreč ustanovljen avgusta 2005, vendar vse do januarja 2006 ni prišlo do vidnega financiranja iz tega sklada. Chandran in drugi (2008) ter Harvey (2009) pa izpostavijo problem v zvezi s krepitvijo vladnih zmogljivosti v okviru sklada. Strokovnjaki Svetovne banke so bili namreč prepričani, da so bili nezmožni razširiti aktivnosti MDTF zaradi odsotnosti vladnih uradnikov, ki bi določali prioritete, odobrili finance itd. Vendar pa paradoks leži v dejstvu, da je bil MDTF namenjen prav krepitvi človeških virov znotraj vlade (Chandran in drugi 2008; Harvey 2009). Grawertova (Grawert v Peter in Lowilla, 2008, 25) izpostavlja, da naj bi bilo kar 80 % sredstev iz sklada namenjenih za plače osebja v izvajalskih organizacijah, komunikacije, varnost, polete in logistiko.

Južni Sudan je tako tipičen primer, kako lahko skupni finančni instrumenti, navkljub velikemu potencialu za LRRD, privedejo do velike razdrobitve programov (glej sliko 8.1), ki ne prispevajo k LRRD. Skupni finančni instrumenti, kot so na primer večdonatorski skladi, lahko omogočajo celovite in strateške pristope v prehodnih okoljih, vendar lahko njihovo število, čas vzpostavitve ter nerealistična pričakovanja o hitrosti porabljenih sredstev in možnih ukrepih privedejo do neuspeha tovrstnih finančnih instrumentov, kar se je jasno pokazalo tudi na primeru delovanja EK v Južnem Sudanu (OECD 2010b; Otto in Weingärtner 2013).

⁴⁴ Prvenstveno je bilo pričakovano, da bo GoSS k vsakemu milijonu dolarjev donatorskega denarja prispevala 2 milijona dolarjev. Ker se je GoSS soočala z velikimi proračunskimi težavami (predvsem zaradi slabega upravljanja, zelo velikih stroškov za zagotavljanje varnosti, stroškov z naravnimi nesrečami ter deloma tudi težav z delitvijo dohodka od nafte), je bila formula kasneje spremenjena.

Slika 8.1: Instrumenti in programi za Južni Sudan



Vir: OECD/DAC 2010b.

8.2 UKREPI ZA LRRD IN POMANJKLJIVOSTI DELOVANJA EK

V pričujočem podpoglavju bomo ugotavljali, v kolikšni meri EK podpira ukrepe, ki bi morali biti izvedeni v fazi (postkonfliktne) obnove.

a) Varnost

Sudan je desetletja pretresala državljanska vojna. Kot je razvidno iz zgodovine Sudana, korenine konflikta ležijo v kombinaciji zapuščine kolonializma in postkolonialnih politik, ki so ustvarjale politično, družbeno in gospodarsko marginalizacijo obrobni regij oziroma številnih skupin prebivalstva Sudana. Nezadovoljstvo z naraščajočo neenakostjo in marginalizacijo je vodilo k številnim uporom in nastanku uporniških skupin v različnih regijah (med drugimi tudi SPLM/A na jugu Sudana) (Zambakari 2012, 47).

Kljub oceni, da naj bi 1 dolar, namenjen reševanju konfliktov, donatorjem prihranil 4 dolarje za humanitarne aktivnosti, je za (kratkoročne) instrumente EK znano, da niso dovolj usmerjeni k ukrepom v povezavi z varnostjo in konflikti (Costello 2012; Gourlay 2006). Iz prednostnih nalog in aktivnosti je mogoče ugotoviti, da to velja predvsem za DG ECHO, ki področju varnosti namenja zelo skromne količine sredstev, predvsem zaradi mnenja, da to ne spada v njegov »osrednji mandat«. V okviru Državnega strateškega načrta EK za Sudan naj bi se podpora mirovnemu procesu in izgradnji miru okrepila, predvsem na področju

demobilizacije, razorožitve in reintegracije (DDR).⁴⁵ V obdobju 2005–2007 je EK v Sudanu (DG Development/EuropeAid) sicer financirala določene aktivnosti na področju deminiranja, vendar so bile te aktivnosti deležne izjemno skromnih sredstev (v letu 2005 na primer zgolj 1,5 milijona evrov). V okviru IfS pa je za Južni Sudan za obdobje 2007–2013 zagotovljenih zgolj 15 milijonov evrov za financiranje osnovnih storitev in referendumskega procesa, vključno s pogajanjem med Severom in Jugom glede postreferendumskih dogovorov. EK bi lahko ukrepe v povezavi z varnostnim sektorjem financirala predvsem v okviru humanitarnega instrumenta, IfS in EIDHR, vendar v primeru Južnega Sudana do tega ni prišlo. Prav tako iz letnih poročil direktoriatov ni mogoče razbrati, da bi EK podpirala ukrepe na področjih urbanega načrtovanja in upravljanja, ki so zaradi velikega priseljevanja v mesta in posledičnega pojava ogrožanja miru, nestabilnosti in kriminala prav tako izjemno pomembna za obnovo Južnega Sudana. Vladne in državne sposobnosti Južnega Sudana za zagotovitev varnosti in vladavine prava v luči infrastrukture, usposobljenega kadra, razvoja javnih politik in zagotavljanja storitev so tako še vedno omejene (OECD 2011, 13–19). Na področju miru in stabilnosti je problematično predvsem dejstvo, da GoSS nima vzpostavljene strategije za izgradnjo miru.⁴⁶ Tovrstna ambiciozna strategija ne bi prispevala zgolj k ustavitvi nasilja ter izvedbi DDR, temveč tudi k zagotavljanju storitev in razvoju znotraj varnostnega sektorja in sodstva (OECD 2011, 13). Vse to so razlogi, zaradi katerih smo prepričani, da bi EK morala več pozornosti usmeriti v zagotavljanje miru in stabilnosti, saj brez tega zagotovo ne bodo mogli zagotoviti trajne obnove in razvoja Južnega Sudana.

b) Prehranska varnost in načini preživljanja

Kot smo omenili že v podpoglavju o humanitarni in razvojni situaciji, prehranska varnost predstavlja enega izmed najresnejših problemov, s katerim se sooča Južni Sudan. Okoli 12 % gospodinjstev se sooča z resno negotovostjo glede prehranske varnosti, 2,3 milijona ljudi pa potrebuje določeno obliko pomoči v hrani. Izjemno problematično je dejstvo, da večina ljudi, ki je prišla v Južni Sudan, ni navajena na podeželski način življenja, ki je najbolj razširjen v državi (DG ECHO 2013, 3).

⁴⁵ Od leta 1999 so se na pobudo sudanske vlade in evropsko/sudanskega političnega dialoga izvedli nekateri specifični projekti v podporo mirovnemu procesu. Med tovrstne primere spadata na primer razvoj nacionalnega programa za razminiranje z močno dimenzijo izgradnje miru, iskanje najprimernejših ustavnih dogovorov za Sudan itd. »Za razorožitev in demobilizacijo so v Sudanu odgovorne regionalne vlade.« (Pantuliano in drugi 2008, 1)

⁴⁶ Poleg tega se GoSS še vedno nagiba k ohranitvi in krepitvi oboroženih sil.

Področje prehranske varnosti je zato najpomembnejši sektor humanitarnega in razvojnega sodelovanja EK z (Južnim) Sudanom. Osrednja cilja EK sta zagotoviti dolgoročno izboljšanje na področju prehranske varnosti in zmanjšati ranljivost na prehranske šoke. EK je v okviru CSP načrtovala nadomestitev nujne pomoči z razvojnimi pristopi, ki bodo pospešili trajno izboljšanje prehranske varnosti med najrevnejšimi in najranljivejšimi skupinami prebivalstva. EK si je zadala, da bo: zagotovila trajne vire preživetja, predvsem s spodbujanjem kmetijstva, živinoreje in drugih podeželskih aktivnosti; lokalnim proizvajalcem in potrošnikom olajšala dostop do trga; poskrbela za izgradnjo zmogljivosti izvajalskih partnerjev, predvsem na področju projektnega menedžmenta, politike prehranske varnosti in pripravljenosti na nesreče; izboljšala zmožnosti kriznega upravljanja. Iz devetega EDF naj bi področju prehranske varnosti namenili 30 milijonov evrov (Republika Sudan in Evropska komisija 2005, 19–29).

Iz letnih poročil DG ECHO in DG DEVCO je razvidno, da sta oba direktorata svoja sredstva namenjala prehranski varnosti, vendar je bila skoraj polovica sredstev v obdobju 2005–2012 še vedno namenjena pomoči v hrani, ki nima dolgoročnega učinka. Kljub temu pa je EK največji napredek v luči LRRD naredila prav na področju prehranske varnosti. V obdobju 2011–2012 sta DG ECHO in DG DEVCO na območjih Afriškega roga, kamor spada tudi Južni Sudan, tesno sodelovala pri reševanju negotovosti v zvezi s prehrano v okviru iniciative SHARE (angl. *Supporting Horn of Africa Resilience*). EK je pri izvajanju iniciative SHARE uporabila Skupni humanitarno-razvojni okvir. Leta 2012 je EK oblikovala še delovni dokument, ki je prepoznal potrebo, da humanitarnemu delovanju sledijo ukrepi obnove in razvoja ter da je treba v Afriškem rogu graditi odpornost na negotovosti v zvezi s prehransko varnostjo, saj se je le na ta način mogoče izogniti ponovitvi tako obsežne katastrofe (Ramet 2012, 8). EK pa v Južnem Sudanu finančno podpira tudi iniciativo za prehransko varnost »*Sudan Institutional Capacity Programme: Food Security Information for Action (SIFSIA)*«, ki jo izvaja Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo. V okviru programa naj bi okrepili človeške in institucionalne sposobnosti GoSS za analizo, oblikovanje, spremljanje in evalvacijo politik in programov, povezanih s prehransko varnostjo. Okrepitev in izgradnja zmogljivosti javnih institucij in lokalnih NVO namreč predstavljata ključ za zagotavljanje prehranske varnosti v Južnem Sudanu. SIFSIA je tako že omogočila številna usposabljanja v zvezi s prehransko varnostjo ter razvoj informacijskih sistemov v zvezi s podnebnimi spremembami, spremljanjem vremena in pridelavo poljščin ter zagotovila informacijsko tehnologijo ter transportna in komunikacijska sredstva (Julius N. 2010).

c) **Drugi izzivi**

V ključnem dvoletnem obdobju po podpisu sporazuma je DG ECHO v (Južnem) Sudanu deloval na naslednjih področjih: pomoč v hrani, zdravstvena oskrba (predvsem odziv na izbruhe epidemij), WASH, okoljska sanacija. V tem obdobju je skoraj 50 % pomoči še vedno predstavljala pomoč v hrani. V okviru ukrepov postkonfliktne obnove sta DG ECHO in DG Development/EuropeAid največ pomoči namenila prehranski varnosti, pripravljenosti in odzivu na krize, v manjši meri pa je razvojni direktorat sredstva namenil tudi za aktivnosti na področju razminiranja in podpora mirovnega procesa. Posebna pozornost direktorata je bila namenjena pomoči za notranje razseljene osebe in begunce. Velika količina pomoči v postkonfliktnem obdobju je bila tako še vedno namenjena pomoči v hrani, medtem ko so bili ključni sektorji za obnovo, kot so varnostni sektor, kmetijstvo in javna uprava, deležni izjemno majhne pozornosti (DG ECHO; DG DEVCO). V letih 2008 in 2009 je pomoč v hrani v Sudanu ponovno obsegala 32–51,5 % pomoči s strani DG ECHO, humanitarna pomoč pa je hkrati ostajala glavni vir zagotavljanja osnovnih storitev in odziva na krizne razmere. Številni prebivalci še vedno niso bili deležni nikakršne pomoči. DG Development/EuropeAid je v tem obdobju sredstva namenjal predvsem za prehransko varnost in izgradnjo družbenih zmogljivosti, vendar tri oziroma štiri leta po podpisu sporazuma v (Južnem) Sudanu še vedno ni bilo zagotovljenih lokalnih zmogljivosti ter učinkovitih instrumentov obnove in razvoja, ki bi bili v skladu s potrebami ter bi vodili pravne, varnostne in razvojne procese v državi (DG ECHO 2012c; DG DEVCO 2012e).

Kljub številnim oviram glede zagotavljanja LRRD v Južnem Sudanu je DG ECHO še naprej podpiral prehod k razvoju in v obdobju 2010–2013 je EK dosegla določen napredek pri krepitvi dopolnilnosti humanitarne in razvojne pomoči v Južnem Sudanu, sta se oba direktorata v večji meri posvetila področjem, pomembnim za postkonfliktno rehabilitacijo. DG ECHO je v primerjavi s prejšnjimi leti več finančnih sredstev namenil za pripravljenost na krize, DG DEVCO pa je sredstva namenil tudi za operacije v podporo miru in ukrepe na področju demokracije, kot so podpora za volitve in referendum (DG ECHO 2012c; DG DEVCO 2012e). Kljub določenemu napredku je izredno pomanjkljivo ali celo odsotno financiranje ukrepov, ki so ključni za preprečevanje in blaženje kriz ter razvoj, kot so ukrepi za DRR/pripravljenost in preprečevanje nesreč, krepitev državnih zmogljivosti, zagotavljanje denarnih transferjev in vavčerjev itd.

Kot smo ugotavljali že v preteklih poglavjih, je upoštevanje okolja in lokalnih zmogljivosti eno izmed najpomembnejših načel, ki jim je treba slediti pri zagotavljanju obnove in razvoja. OECD (2011, 12) ugotavlja, da so razvojni donatorji sicer poskušali upoštevati okolje v Južnem Sudanu, vendar so njihovo delo ovirali pomanjkanje statističnih podatkov in drugih osnovnih informacij za načrtovanje, lastno pomanjkanje zmogljivosti in znanj ter dinamika konflikta. Razvojni donatorji niso v zadostni meri upoštevali zmogljivosti GoSS, NVO in drugih izvajalskih partnerjev pri oblikovanju in izvedbi večjih projektov, kot so bili na primer projekti, povezani z večdonatorskim skrbniškim skladom. Davies in drugi (2009) ter Harvey (2009) ugotavljajo, da so po podpisu CPA donatorji želeli čim hitreje vzpostaviti lastništvo vlade, vendar so bila pričakovanja donatorjev⁴⁷ o hitrosti tovrstnega procesa ob pomanjkljivih človeških in finančnih zmogljivostih GoSS nerealistična. OECD (2011, 13–14) ugotavlja, da je zaradi pomanjkljivih institucionalnih in organizacijskih zmogljivosti razvoj Južnega Sudana tako v veliki meri še zmeraj odvisen od razvojnih partnerjev, ki pri svojih projektih ne uporabljajo vladnih sistemov. GoSS ocenjuje, da so se donatorji v preveliki meri osredotočili na izgradnjo kratkoročnih zmogljivosti, ki ni bila koordinirana, medtem ko je bilo premalo pozornosti usmerjene k dolgoročnejšemu profesionalnemu razvoju ter podpori univerzam in tehničnim šolam. V državi je tako na primer prisotnih zgolj 110 sodnikov, kar 42 % javnih uslužbencev ima zgolj osnovnošolsko izobrazbo, dostop do zdravstvenih storitev pa naj bi imelo zgolj 25 % prebivalcev (OECD 2011; UNDP 2012b). Poleg neosredotočenosti na ključne sektorje obnove razvojni igralci pri oblikovanju pomoči niso upoštevali usmeritev GoSS. Tako naj bi na primer donatorji v obdobju 2008–2011 80 % financ usmerili v šest prioritetnih sektorjev: varnost, ceste, osnovna izobrazba, primarna zdravstvena oskrba, viri preživetja in voda. Dejanski odstotek, ki so ga donatorji namenili tem področjem, je znašal zgolj okoli 50–60 % pomoči (Davies in drugi 2009, 3). Tudi iz letnih poročil DG ECHO in DG DEVCO je razvidno, da EK v prvih letih po podpisu sporazuma svojih sredstev v večji meri ni usmerjala v prioritetne sektorje sudanske vlade.

Pomemben dejavnik pri načrtovanju pomoči predstavlja tudi prisotnost igralcev na terenu. Čeprav v pisarni EK v Jubi trenutno delujejo posamezniki s poznavanjem sudanskega konteksta, z dolgotrajnimi izkušnjami v Sudanu ter pripravljenostjo iti na teren in spremljati projekte, takoj po podpisu CPA temu ni bilo tako. EK je namreč imela veliko predstavništvo v

⁴⁷ Poleg donatorjev sta veliko breme na vlado položila tudi CPA in Misija za skupno oceno potreb. Vlada naj bi za potrebe implementacije CPA in Okvira za razvoj vzpostavila več kot 250 komisij in svetov, na drugi strani pa ni imela nobenih človeških in finančnih virov (Chandran 2008).

Kartumu, medtem ko je v Jubi deloval zgolj en višji diplomat EU, ki ni imel vloge pri načrtovanju pomoči, in predstavnik EK na nizkem položaju (Harvey 2009, 159–163). Peter in LoWilla (2008) sta prepričana, da je takratna odsotnost močno vplivala na današnje odnose EU z GoSS.

9 ZAKLJUČEK

Ob strnitvi ključnih spoznanj, do katerih smo prišli med pisanjem magistrskega dela, lahko zaključimo, da je tako na ravni EU kot tudi na terenu prišlo do določenega napredka pri povezovanju humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja, vendar prostor za izboljšave ostaja velik.

Javnopolitično obvezo k LRRD je EU izkazala v številnih dokumentih (sporočila, soglasja itd.) in deloma tudi z institucionalnimi spremembami (vzpostavitev medresorske skupine za LRRD/prehod). Vendar pa je z vidika LRRD mogoče zaznati velik razkorak med javnimi politikami ter koncepti in praksami. Tako lahko v veliki meri podkrepimo hipotezo, da zaradi nezadostne koordinacije med DG ECHO in DG DEVCO še ne prihaja do povezovanja takojšnje pomoči, obnove in razvoja. Njuna koordinacija je še vedno omejena na stopnjo posvetovanja in poizkusov sodelovanja ter na neformalno kolaboracijo. Pomanjkljivo povezovanje lahko v prvi vrsti pripišemo raznoliki naravi humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja. Direktorata še namreč pogosto strogo sledita svojim različnim načelom, ciljem in postopkom, ki v velikem obsegu predstavljajo oviro pri povezovanju humanitarne pomoči in razvoja. Humanitarna pomoč tako temelji na humanitarnih načelih in je velikokrat osredotočena zgolj na kratkoročno pomoč, ki rešuje življenja ter preprečuje in lajša človekovo trpljenje ob različnih katastrofah. Razvojno sodelovanje pa poudarja tesno sodelovanje z vladami držav prejemnic pomoči ter se osredotoča na zmanjšanje revščine in dolgotrajnejše ukrepe. Delitev med sektorjema je razvidna tudi iz institucionalnega vidika. Tako imamo na eni strani DG ECHO, ki pokriva področje humanitarne pomoči (in civilne zaščite), medtem ko sta za razvojno sodelovanje pristojna DG DEVCO in EEAS. Koordinacijo v veliki meri onemogočajo tudi različni postopki direktoratskih. Od centraliziranih postopkov humanitarne pomoči, ki omogočajo hiter in fleksibilen odziv, do decentraliziranih postopkov razvojnega sodelovanja, ki so povezani z dolgotrajnimi projektnimi cikli, projekti pa so običajno izbrani prek zahtevnih razpisov za projektne predloge. Pogosto je ločeno tudi ocenjevanje potreb in načrtovanje, kar še dodatno otežuje določanje skupnih prioritet in usklajenih ukrepov.

Na ravni EU povezovanje humanitarne pomoči in razvoja otežujejo tudi instrumenti EK, ki imajo sicer določen potencial za LRRD, vendar tudi časovne in vsebinske omejitve. Poleg tega je LRRD pogosto deležno omejene ter nepravočasne, nepredvidljive in nefleksibilne finančne podpore. Po našem mnenju so razlogi za pomanjkljivo koordinacijo tudi

pričakovanja raznolikih sodelujočih (medijev, javnosti, donatorjev, lokalnih vlad itd.), da naj bi humanitarna pomoč predvsem reševala življenje in zagotavljala nujno pomoč, ter posledično pomanjkanje spodbud, da bi humanitarni igralci razmišljali o problemih, ki se nahajajo onstran njihove osrednje odgovornosti. Menimo, da lahko brez težav rečemo, da k temu prispeva tudi finančni vidik. Humanitarna pomoč se namreč v primerjavi z razvojnim sodelovanjem velikokrat odziva na medijsko odmevne katastrofe in v krajšem obdobju dosega vidnejše rezultate ter lahko na podlagi tega mobilizira večjo količino (finančnih) sredstev. Celo komisarka Georgieva je priznala, da je veliko lažje zbrati denar za velike nesreče kot pa za krepitev odpornosti, saj gre v slednjem primeru za »psa, ki ne laja«. Prav zato je v prihodnosti treba poskrbeti, da bo tudi pes, ki ne laja, slišen jasno in glasno (Georgieva 2013).

Na primeru Južnega Sudana smo preverjali, do kolikšne mere EU podpira povezovanje humanitarne pomoči in razvojnega sodelovanja na terenu. Zaradi nedostopnosti podrobnejših podatkov o izvedbi ukrepov, ki jih je financirala EK, lahko zgolj deloma potrdimo našo drugo hipotezo, kjer smo predpostavljali, da humanitarna pomoč in razvojno sodelovanje EU ne prispevata k preprečevanju kriz in razvoju Južnega Sudana, saj še nista dovolj usmerjena v postkonfliktno obnovo države. Iz dostopnih podatkov je razvidno, da je EK v veliki meri podpirala kratkoročne aktivnosti, da je prišlo do prepočasne mobilizacije razvojnih sredstev, neupoštevanja državnih zmogljivosti in premajhne pozornosti na ukrepe, ki bi omogočili postkonfliktno obnovo države. V prvih ključnih letih po podpisu mirovnega sporazuma so bile izpuščene številne priložnosti za stabilizacijo postvojnega okolja in izgradnjo temeljev za dolgotrajni razvoj Južnega Sudana, na kar nakazujeta tudi izjemno problematična humanitarna in razvojna situacija. V prvih štirih letih po podpisu mirovnega sporazuma je EK ogromno pomoči (tudi več kot polovico) namenjala pomoči v hrani. Ključni sektorji za obnovo, kot so varnostni sektor, prehranska varnost in kmetijstvo ter izgradnja državnih zmogljivosti, pa so bili deležni izjemno majhne pozornosti. Leta 2009 v Južnem Sudanu tako ni bilo zagotovljenih lokalnih zmogljivosti ter učinkovitih instrumentov obnove in razvoja, ki bi bili v skladu s potrebami ter bi vodili pravne, varnostne in razvojne procese v državi. Humanitarna pomoč je tako ostajala glavni vir zagotavljanja osnovnih storitev in odziva na krizne razmere. V letih 2010 in 2011 je EK vendarle dosegla napredek pri krepitvi skladnosti in komplementarnosti humanitarne in razvojne pomoči, sta se oba direktorata v večji meri posvetila področjem, pomembnim za postkonfliktno obnovo. DG ECHO je v primerjavi s prejšnjimi leti več finančnih sredstev namenil za pripravljenost na krize, razvojni direktorat pa je sredstva namenil tudi za operacije v podporo miru in za ukrepe na področju demokracije.

Manevrski prostor za okrepitev LRRD z vidika EU tako ostaja velik, ob naraščajočem številu naravnih nesreč in zapletenih kriz pa je še toliko pomembnejši. Menimo, da se mora DG ECHO predvsem zavedati dejstva, da sodelovanje z vlado, ki je izjemno pomemben element za zagotavljanje dolgoročnejših vplivov pomoči, ne pomeni nujno kršenja humanitarnih načel. Ker se humanitarna pomoč in razvojno sodelovanje pogosto izvajata istočasno, je ključno, da direktorata v večji meri delujeta na krepitvi medsebojnih odnosov in tesneje sodelujeta pri zagotavljanju prehoda od humanitarne pomoči k razvojnemu sodelovanju. Prepričana sem, da bi morali humanitarni igralci v večji meri upoštevati prisotnost in znanja razvojnih igralcev na terenu, medtem ko bi morali razvojni igralci graditi na znanju in rezultatih humanitarnega delovanja v primerih, ko programi obnove in razvoja sledijo takojšnji pomoči. Medsebojna koordinacija se mi zdi pomembna tudi z vidika usklajevanja standardov, kot so na primer Sphere standardi. Tudi Djordjevićeva (2013) je poudarila pomen dogovora o upoštevanju enakih standardov na določeni lokaciji, predvsem v luči doseganja razvoja in preprečevanja potencialnih konfliktov. Ob tem pa je z vidika humanitarnih kot z vidika razvojnih igralcev izjemno pomembno tudi načelo »zgraditi nazaj boljše, varneje in pravičnejše« (angl. *Build Back Better, Safer and Fairer*), v okviru katerega se krepi pripravljenost prizadetega prebivalstva na prihodnje krize.

Pomembnost povezovanja humanitarne in razvojne pomoči se na političnem dnevnem redu EU običajno pojavi ob nastanku velikih kriz, dejanska izvedba pa je v veliki meri še vedno odvisna od individualne pripravljenosti. Prav zato menimo, da bi se v prvi vrsti morala spremeniti miselnost humanitarnih in razvojnih donatorjev ter njihovih partnerjev glede LRRD kot pristopa in ne zgolj možnosti v primeru kriznih situacij. Temu bi morale slediti tudi institucionalne reforme, ki bi okrepile LRRD. V prvi vrsti bi morali na ravni EU oblikovati enotno definicijo LRRD, določiti kazalnike, s katerimi bodo merili napredek, in zagotoviti (skupne) evalvacije, na podlagi katerih bodo prišli tudi do dobrih praks. Mislim, da bi med humanitarnimi in razvojnimi igralci moralo priti do širše izmenjave znanj in izkušenj, na primer prek medresorske baze podatkov (o situaciji na terenu, grožnjah, potrebah itd.) in dobrih praks, ozaveščanja, razvoja skupnih usposabljanj in drugih ukrepov, ki bi okrepili koordinacijo. Prav tako smo prepričani, da bi LRRD moralo biti vključeno v večino programov za države v razvoju, predvsem v programe tistih držav, ki se soočajo z dolgotrajnimi krizami ali so nagnjene k naravnim katastrofam. EK pa bi morala pokazati še večjo pripravljenost za financiranje pripravljenosti na krize, preventivnih ukrepov in obnove.

Prav tako bi lahko v večji meri aktivirali medresorsko skupino za prehod. V luči sodelovanja med različnimi igralci se mi zdi izjemno pomembno tudi to, da direktorata kot donatorja izbereta kvalificirane partnerje, ki bodo poznali dogajanje v fazi takojšnjega odziva, ki bodo dovolj fleksibilni glede spektra partnerjev ter bodo imeli znanja in izkušnje glede zagotavljanja obnove.

Eno izmed idealnih možnosti za spremembe na področju LRRD predstavljajo razprave o proračunskih prioritetah, priprave novih dokumentov in priprave razvojnih instrumentov za obdobje 2014–2020. Pri tem pa nikakor ne smemo pozabiti, da bo treba določila za uspeh LRRD tudi dejansko izvesti.

10 LITERATURA

Albert, Dominique. 2013. *Pogovor z avtorico*. Celje/Bruselj, 7. november.

Bailey, Sarah in Simon Harragin. 2009. *Food assistance, reintegration and dependency in South Sudan*. London: Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute.

BBC. 2013. *South Sudan profile*. Dostopno prek: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14069082> (2. julij 2013).

Bučar, Maja in Eva Pliberšek. 2009. Razvojno sodelovanje. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 334–338. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Chandran, Rahul, Bruce Jones, Natasha Smith, Yoshino Funaki in Gigja Sorensen. 2008. *Recovering from War: Gaps in early action*. New York: NYU Center on International Cooperation.

Costello, Joe. 2012. Joining the dots: Ireland's approach to disaster risk reduction and linking relief, recovery and development. *VOICE out loud*, 15 (maj).

Council Regulation 1257/96. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:163:0001:0006:EN:PDF> (7. maj 2012).

Council Regulation 2258/96. Dostopno prek: http://www.developmentportal.eu/wcm/dmdocuments/snv1/counc_reg_2258_96_rehabilitation.pdf (6. maj 2012).

DARA. 2010. *The humanitarian response index 2010: The problems of politicisation*. Dostopno prek: http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/Complete-report_HRI-2010.pdf (3. december 2011).

--- 2011. *The humanitarian response index 2011: Addressing the Gender Challenge*. Dostopno prek: <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2011/> (8. september 2013).

Davies, Fiona, Gregory Smith in Tim Williamson. 2009. *Coordinating post-conflict aid in Southern Sudan*. London: ODI.

Development Portal EU. 2012. Dostopno prek: <http://www.developmentportal.eu/wcm/> (2. februar 2012).

DG DEVCO. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (1. avgust 2012).

--- 2012a. *About Development and Cooperation – EuropeAid*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm (4. februar 2012).

--- 2012b. *Financial Instruments*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (5. februar 2012).

--- 2012c. *How we finance*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm (6. februar 2012).

--- 2012d. *Programming*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/programming_en.htm (7. februar 2012).

--- 2012e. *Sudan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/sudan/sudan_en.htm

--- 2013. *South Sudan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/south-sudan/0-0-0-south-sudan_en.htm (26. september 2013).

DG ECHO. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm (1. september 2012).

--- 2004. *Global plan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2005/dec_sudan_01000_en.pdf (1. marec 2012).

--- 2006. *Annual report 2005 and Annex*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm (16. julij 2013).

--- 2011a. *Presentation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_en.htm (1. marec 2012).

--- 2011b. *Annual report 2010*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2010.pdf (20. julij 2013).

--- 2011c. *Disaster Risk Reduction*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/policies/prevention_preparedness/dipecho_en.htm (2. julij 2013).

--- 2012a. *Sudan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/aid/sub_saharian/sudan_en.htm# (1. april 2012).

--- 2012b. *South Sudan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/south-sudan_factsheet.pdf (2. april 2012).

---2012c. *Annual report and Annex 2011*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0489:FIN:EN:PDF> (1. julij 2013).

--- 2013. *ECHO Factsheet – Republic of South Sudan*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/south-sudan_en.pdf (2. avgust 2013)

DG ECHO partners helpdesk. 2012a. *Types of financing decisions and related procedures*. Dostopno prek: http://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/_media/fact_sheet_a1.pdf (9. marec 2012).

--- 2012b. *Preparing humanitarian actions – Financing decisions*. Dostopno prek: http://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/faq/3.1_financing_decisions_worldwide_decisions_hips (10. marec 2012).

Dieci, Paolo. 2006. Linking relief to rehabilitation and development: what does it mean today? *VOICE at loud*, 4 (december).

Disch, Arne. 1990. *Aid coordination and aid effectiveness*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/25/35177627.pdf> (10. december 2011).

Djordjević, Jasna. 2013. *Intervju z avtorico*. Maribor, 30. september.

EU Delegation to Sudan. 2012. *Sudan and the EU*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/delegations/sudan/eu_sudan/political_relations/index_en.htm (2. april 2012).

Europa. 2010. *Instrument for humanitarian aid*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10001_en.htm (16. marec 2012).

Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/about/index_en.htm (3. januar 2012).

--- 2005. *Reinforcing EU Disaster and Crisis Response*. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/docs/com05_153_en.pdf (8. junij 2012).

--- 2008. *Programming guide for Strategy Papers*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F32_LRRD_fin_en.pdf (3. april 2012).

--- 2009. *EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0084:FIN:EN:PDF> (26. avgust 2013).

Evropska unija. 2007. *Evaluating coordination, complementarity and coherence in EU development policy: a synthesis*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1107_en.pdf (9. junij 2011).

--- 2013. *Delegacije EU*. Dostopno prek: http://www.eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm (12. december 2013).

Fowlow, Meagan Kay. 2012. *Closing the Gap Between Humanitarian and Development Aid*. Dostopno prek: <http://www.cigionline.org/articles/2012/02/closing-gap-between-humanitarian-and-development-aid> (1. september 2013).

Furness, Mark in Frank Vollmer. 2013. *EU Joint Programming: Lessons from South Sudan for EU Aid Coordination*. Dostopno prek: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-9BFCKJ/\\$FILE/BP%2018.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-9BFCKJ/$FILE/BP%2018.2013.pdf) (2. december 2013).

Georgieva, Kristalina. 2013. *Speech: Building resilience: Lessons from Post-tsunami Japan*. Dostopno prek: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-220_en.htm (2. november 2013).

Gourlay, Catriona. 2006. Community instruments for civilian crisis management. V *Civilian crisis management: the EU way*, ur. Agnieszka Nowak, 49-67. Paris: Institute for Security Studies.

- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Grünewald, Francois. 2009. *Afghanistan: European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development*. Dostopno prek: http://www.urd.org/IMG/pdf/GPPI_FG_LRRD-Afgha.pdf (9. julij 2013).
- Harvey, Paul. 2009. South Sudan: European Commission and U.S. Approaches to Linking relief, rehabilitation and development – A Case Study. V *Linking relief, rehabilitation and development*, ur. Kai Koddenbrock, 145–166. Berlin: Global Public Policy Institute.
- Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- IATI. 2013. *Aid Transparency Index*. Dostopno prek: <http://www.aidtransparency.net/> (23. november 2013).
- International Alert. 2011. *Evaluating the EU's role and challenges in Sudan and South Sudan*. Dostopno prek: <http://www.international-alert.org/resources/publications/evaluating-eus-role-and-challenges-sudan-and-south-sudan> (1. julij 2013).
- Julius N., Uma. 2010. Supporting private, public institutions will boost food security in South Sudan: experts. *Sudan Tribune* (4. december).
- Koddenbrock, Kai in Martin Buttner. 2009. The will to bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development. V *Linking relief, rehabilitation and development*, ur. Kai Koddenbrock, 117–143. Berlin: Global Public Policy Institute.
- Long, Katy. 2013. *Humanitarian development?* Dostopno prek: <http://blogs.lse.ac.uk/internationaldevelopment/2013/08/07/humanitarian-development/> (15. september 2013).
- LRRD/DPP Steering Group. 2003. *Report and operational conclusions of the LRRD/DPP Interservice group*. Bruselj: Evropska komisija.
- Macrae, Joanna. 2012. The continuum is dead, long live resilience. *VOICE out loud*, 15 (maj).
- Manninen-Visuri, Helena. 2006. Strong communities survive in emergencies, recover and take off for development. *VOICE out loud*, 4 (december).
- Mavko, Mitja. 2006. *Uradna razvojna pomoč in Slovenija – magistrsko delo*. Dostopno prek: http://www.sid.si/resources/files/doc/diplomska_dela/Uradna%20razvojna%20pomoc%20in%20Slovenija.pdf (4. januar 2012).
- Morazan, Pedro, Francois Grünewald, Irene Knoke in Tobias Schafer. 2012. *Study Strengthening the link between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) in the EU's Financing Instruments for Development and Humanitarian Aid under the MFF 2014-2020*. Dostopno prek: <http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/>

Publikationen_Englisch/2012-30_Strengthening_LRRD_in_the_EUs_Financial_Instruments.pdf (7. julij 2013)

Mowjee, Tasneem. 2004. *European union policy approaches in protracted crises*. London: ODI.

Mrak, Mojmir, Maja Bučar in Helena Kamnar. 2007. Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. *IB revija: revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja* 41 (3/4): 50–67.

Multi-Donor Trust Fund – Southern Sudan. 2011. *About MDTFs*. Dostopno prek: <http://www.mdtfss.org/about.shtml> (2. april 2012).

New York Times. 2013. *South Sudan*. Dostopno prek: <http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/south-sudan/index.html> (1. avgust 2013).

OCHA. 2013a. *Consolidated Appeal Process*. Dostopno prek: <http://www.unocha.org/cap/about-the-cap/about-process> (13. september 2013).

OCHA. 2013b. *Sahel Regional Strategy*. Dostopno prek: <http://wca.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/2013%20Sahel%20Strategy.pdf>

OECD. 2011. *Report on international engagement in fragile states: Republic of South Sudan*. Paris: OECD Publishing.

OECD/DAC. 2007. *Reporting directives for the creditor reporting system*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/53/1948102.pdf> (3. januar 2012).

--- 2008. *Is it ODA?* Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (3. januar 2012).

--- 2010a. *DAC Statistical Reporting Directives*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (3. januar 2012).

--- 2010b. *Transition financing: Building a better response*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/incaf/46338900.pdf> (20. september 2013).

--- 2012. *Peer review*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (5. september 2013).

Örneus, Per. 2012. Sweden's flexible approach towards linking relief, recovery and development. *VOICE out loud*, 15 (maj).

Otto, Ralf in Lioba Weingärtner. 2013. *Linking relief and development: More than old solutions for old problems?* Amsterdam: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Pantuliano, Sara, Margie Buchanan-Smith, Paul Murphy in Irina Mosel. 2008. *The long road home: Opportunities and obstacles to the reintegration of IDPs and refugees returning to*

South Sudan and the Three Areas. London: Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute.

Peter, Marina in Emmanuel Lowilla. 2008. *Too big, too many, too much: policies and instruments of the European Union in 'post-peace agreement' areas: a coherent contribution to stability, security and development?* Dostopno prek: http://www.aprodev.eu/files/Development_policy/Dev-Sec-Dev/South_Sudan_Case_Study_May08.pdf (2. maj 2013).

Peterson, John. 2006. The College of Commissioners. V *The Institutions of the European Union*, ur. John Peterson in Michael Shackleton, 81–103. Oxford: Oxford University Press.

Polajnar, Peter. 2009. Evropska komisija. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 89–98. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Poulligny, Betrice. 2009. *Supporting Local Ownership in Humanitarian Action*. Dostopno prek: http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPiPPR_local_ownership_2009.pdf (1. julij 2013)
RCN Justice and Democratie. 2012. *Point géopolitique Sud du Soudan*. Dostopno prek: <http://www.rcn-ong.be/-01-South-Sudan-?lang=fr> (1. avgust 2013).

Projekt Sphere. 2011. *Listina o humanitarni pomoči in Minimalni standardi pri odzivanju na nesreče*. Rugby: Practical Action Publishing.

Ramet, Valerie. 2012. *Policy briefing – Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*. Brussels: Directorate-General do External Policies of the Union, Policy Department.

RedR UK. 2013. *Training: Essentials of Humanitarian Practice*. London: RedR UK.

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:en:PDF> (7. julij 2013).

Republika Sudan in Evropska komisija. 2005. *Country Strategy Paper and National Indicative Programme*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_sd_csp_en.pdf (2. april 2012).

Save the Children. 2004. *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military relations in Afghanistan*. Dostopno prek: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Save%20the%20Children-%20PRTs%20and%20Humanitarian%20Military%20Relations%20in%20Afghanistan%20%282004%29.pdf>.

Sphere project. 2013. *What is Sphere?* Dostopno prek: <http://www.spherehandbook.org/en/what-is-sphere/> (3. julij 2013).

The European Consensus on Development. 2005. Dostopno prek: http://www.fp7.org.tr/tubitak_content_files//268/dokumanlar/eu-consensus-development.pdf (8. junij 2011).

The European Consensus on Humanitarian aid. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF> (8. maj 2011).

The Lisbon Treaty. 2007. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (9. junij 2011).

--- 2012. Dostopno prek: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-3-cooperation-with-third-countries-and-humanitarian-aid/chapter-1-development-cooperation/498-article-210.html> (17. januar 2012).

The Maastricht Treaty. 1992. Dostopno prek: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (18. januar 2012).

UNDP. 2011. *Post-conflict Community Based Recovery and Rehabilitation Programme.* Dostopno prek: <http://www.sd.undp.org/projects/cp7.htm> (16. april 2012).

--- 2012a. *Human development report.* Dostopno prek: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Tables.pdf (8. april 2012).

--- 2012b. *About South Sudan.* Dostopno prek: http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/countryinfo/ (1. junij 2013).

URD. 2007. *Linking relief, rehabilitation and development in Afghanistan to improve aid effectiveness: Main successes and challenges ahead.* Dostopno prek: http://www.urd.org/IMG/pdf/LRRD_main_successes_challenges_URD.pdf (6. julij 2013).

--- 2009. *Evaluation of the DG ECHO Food Aid Budget Line.* Dostopno prek: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/37196ADB6A135BEE49257663001F58C7-ECHO%20eval%20foodaid.pdf> (8. julij 2013).

Van Dok, Geert, Christian Varga in Romain Schroeder. 2005. *Humanitarian challenges. The political dilemmas of emergency aid.* Luzerne: Caritas Switzerland and Caritas Luxembourg.

Vannesson, Pascal. 2008. Case studies and process tracing: theories and practices. V *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, ur. Donatella Della Porta in Michael Keating, 223–239. Cambridge: Cambridge University Press.

Viciani, Iacopo. 2003. *Improving European Development Cooperation: The link between relief, rehabilitation and development.* Bruselj: ActionAid.

VOICE in CONCORD. 2012. *Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD): Towards a more joined up approach enhancing resilience and impact.* Dostopno prek: <http://www.ngovoice.org/documents/VOICE%20CONCORD%20position%20paper%20Linking%20Relief%20Rehabilitation%20and%20Development-July%202012.pdf> (5. julij 2013).

Zambakari, Christopher. 2012. The two Sudans: Elusive Peace? *New African* (marec–april).