

ga. Darja Bavdaž Kuret
Ministrca za razvojno sodelovanje
Ministrstvo za zunanje zadeve RS

23. november 2016

Zadeva: Stališče slovenskih nevladnih razvojnih in humanitarnih organizacij glede Zasedanja Sveta EU za zunanje zadeve v formatu ministrov za razvojno sodelovanje, Bruselj, 28. november 2016

Spoštovani!

Slovenske nevladne razvojne in humanitarne organizacije (NVRO) z zanimanjem spremljamo nastajanje novih strateških usmeritev, usklajenih z novo univerzalno razvojno paradigmo. Z željo oblikovanja celovitih in vključujočih načrtov Vam posredujemo naše poglede, ki temeljijo na našem sodelovanju z deležniki iz držav v razvoju. Ob tej priložnosti pa bi želeli predlagati srečanje po Vaši vrnitvi z zasedanja, da izmenjamo poglede na razvoj dogodkov znotraj EU, kot tudi na nacionalni ravni.

Evropska unija (EU) je igrala zelo pomembno vlogo pri oblikovanju vseh ključnih globalnih sporazumov, ki so bili sprejeti v letu 2015, pričeni s Agendo 2030 za trajnostni razvoj (od sedaj dalje Agenda 2030). Zato je povsem naravno, da se mora izkazati pri uresničevanju teh starteških dokumentov, doma in globalno. Ministri za razvojno sodelovanje boste 28. novembra 2016 razpravljali o pomembnih sklopih, kjer lahko EU začne delovati kot odgovoren globalni deležnik, ki enakopravnost, trajnost in dostojnost vseh postavlja na prvo mesto.

Ugled EU v mednarodni skupnosti se je v preteklih letih poslabšal zaradi pomanjkanja enotnosti in strateškega delovanja. Tudi v odnosu z državami v razvoju EU izgublja na ugledu zaradi prevelikih razlik med besedami in dejanji. Zato je ključno, da so vsi na novo sprejeti strateški dokumenti realistični, kar pa seveda ne pomeni neambiciozni. Predpostavka vseh dokumentov mora biti skladnost politik za trajnostni razvoj.

Podajamo povzetek stališč slovenskih nevladnih razvojnih in humanitarnih organizacij (NVRO) v zvezi z nastajajočim Soglasjem za razvoj in delovanjem EU na področju migracij in razvoja, ki so v nadaljevanju podrobneje razložena. Glede prihodnosti odnosov med EU in državami Afrike, Karibov in Pacifika (AKP) se je potrebno zavedati, da morajo biti osnovani v kontekstu Agende 2030 in prispevati k njenemu uresničevanju. Cilji trajnostnega razvoja naslavljajo globalne izzive na vključujoč način in podajajo priložnost za njihovo skupno reševanje. Na podobnih temeljih, torej univerzalnosti, enakopravnosti in soodvisnosti, morajo biti osnovani tudi EU-AKP odnosi.

Soglasje za razvoj: Agenda 2030 predstavlja nov način delovanja, osnutek Soglasja za razvoj žal samo z retoriko sledi novi paradigmi, v svojem bistvu pa ohranja dinamiko

donator-prejemnik. Zato predlagamo, da se dokument spremeni tako, da bo izhajal iz konceptov univerzalnosti, lastništva nad razvojem in skladnosti politik za (trajnostni) razvoj. Skladno s slovenskimi načrti predlagamo tudi sprejetje akcijskega načrta o postopnem povečevanju deleža BND za razvojno pomoč. Nesprejemljivo je dejstvo, da so edine vidne spremembe v načinu razmišljanja vezane na vključevanje privatnega sektorja v razvojno sodelovanje.

Migracije in razvoj: z novo migrantsko realnostjo je nastopilo novo obdobje, kjer je razvojno sodelovanje EU v službi njenih interesov glede migracij. S tem EU škoduje svojemu ugledu v mednarodni skupnosti in krši lastne temeljne vrednote. Predlagamo celovit pristop k migracijam in razvoju, ki temelji ne le na vračanju migrantov, temveč skladno z Vrhom v Valletti v duhu partnerstev spoštuje dostojanstvo vseh migrantov, naslavlja resnične prvotne vzroke za migracije in išče varne poti vstopa v EU.

Soglasje za razvoj

Menimo, da bi v prvem koraku morala biti opravljena evalvacija obstoječega Soglasja za razvoj (od sedaj Soglasje), ki bi pokazala, kje ima EU prednosti in znanja, ki jih lahko ponudi partnerjem v državah v razvoju, hkrati pa bi se v evalvaciji pokazala področja, kjer bi EU še lahko storila napredek. Dobre prakse bi v novem Soglasju predstavljale nabor aktivnosti, ki bi jih EU lahko ponudila državam v razvoju za uresničevanje njihovih nacionalnih strategij za razvoj (podrobneje razdelano pod točko 5). Brez zavedanja dejanskega stanja se težko pripravi načrt učinkovitega delovanja v prihodnje.

Osnutek Soglasja temelji na medsektorskem in povezovalnem pristopu Agende 2030. Pri tem pa ni moč razbrati kaj naj bi bile usmeritve delovanja EU do leta 2030, saj bo na podlagi zapisanega v Soglasju delovala zelo razpršeno. Prav tako iz besedila ni moč razbrati v kakšni meri predlagana področja delovanja sledijo potrebam partnerskih držav.

Podpiramo napore skupnega in usklajenega delovanja na terenu, ki ima večji učinek kot razpršenost in podvajanje aktivnosti. Prav usklajeno delovanje, ki temelji na dejanskih potrebah, bi moralo biti podlaga za razvojno sodelovanje EU. Soglasje bi torej moralo vsebovati predvsem nabor primerjalnih prednosti, vrednote in načela ter mehanizme za podporo državam v razvoju pri uresničevanju njihovih nacionalnih razvojnih strategij. Žal pa ocenjujemo, da temeljne predpostavke delovanja niso nič drugačne od trenutnega pristopa in posledično tudi ni zaznati novih rešitev. Novi predlogi so prisotni skoraj izključno pri spodbujanju gospodarstva k sodelovanju, a brez zagotovil po spoštovanju razvojnih načel in redistribuciji koristi prebivalcem držav v razvoju. Skrbi nas, da nove paradigme ne bo moč uresničiti s starimi pristopi, ki se še vedno v preveliki meri ukvarjajo s predpostavljanjem potreb in potrebnih rešitev za razvoj v državah v razvoju. To je naloga naših partnerjev, naša naloga pa je, da za to omogočimo pogoje – naj si bodi s spreminjanjem globalne ureditve, skladnostjo politik za trajnostni razvoj ali uradno razvojno pomočjo, ki podpira lokalno identificirane potrebe.

Agenda 2030 za trajnostni razvoj potrjuje, da je razvoj, ki je trajnostni, lahko le globalen, in da revščina ni le pomanjkanje materialnih virov. Zato Vas NVRO pozivamo, da na srečanju razvojnih ministrov zagovarjate naslednje poglede:

1. V univerzalni agendi je razvojno sodelovanje le eno od orodij njenega uresničevanja. Nanaša se na sodelovanje z državami v razvoju, ni pa edino, ki določa odnos med EU in državami globalnega juga. Tudi najbolj učinkovito razvojno sodelovanje ne bo uspešno brez skladnosti politik za razvoj (PCD). Soglasje mora torej jasno določiti mehanizme za usklajevanje in skladnost notranjih (trgovinska, kmetijska, davčna, migracijska itd.) in zunanjih (razvojna, varnostna, obrambna, migracijska itd.) politik EU, ki vplivajo na države v razvoju. Pri tem se predpostavlja, da je skupen vpliv EU na države v razvoju pozitiven oziroma jim ne škoduje.
2. Z univerzalnostjo agende je potrebno PCD nadgraditi, in sicer v skladnost politik za trajnostni razvoj (PCSD). To pomeni, da morajo biti okoljski, ekonomski in družbeni vidiki del slehrne politike, ki jo država sprejme, doma, globalno ali v odnosu z globalnim jugom. Mehanizmi za uresničevanje PCD in PCSD morajo biti tudi del Globalne strategije EU o zunanji in varnostni politiki, saj so izjemno medresorske narave. Osnutek Soglasja sicer podpira PCD in PCSD, a se zelo na kratko dotakne načinov za njuno uresničevanje. Predvsem pa ne predlaga mehanizmov prevzemanja odgovornosti.
3. Poleg PCD in PCSD mora novo Soglasje temeljiti na naslednjih temeljnih načelih: trajnostna učinkovitost pomoči, sodelovanje raznovrstnih deležnikov v procesih načrtovanja in uresničevanja, transparentnost delovanja, odgovornost vseh deležnikov za lastna dejanja in lastništvo nad razvojem.
4. Človekove pravice in enakost spolov morajo biti cilji Soglasja, prav tako morajo biti podlaga za celotno delovanje EU. Na enak način, torej kot ločen cilj in kot presečno temo, je potrebno obravnavati tudi okoljsko trajnost. Pri tem morajo seveda glavni cilji Soglasja biti zmanjševanje revščine, odpravljanje neenakosti in zagotavljanje trajnostnega razvoja.
5. Kot je zapisano v osnutku Soglasja, diverzifikacija držav v razvoju zahteva raznolikost pristopov za odpravljanje revščine. Izhodiščna točka teh pristopov pa mora biti nacionalna strategija za razvoj. Ta mora temeljiti na nacionalnih okoliščinah in izbrani razvojni poti države v razvoju, torej mora biti plod dela domačinov in ne tujih strokovnjakov. Pozdravljamo načrt EU, da bo svoja sredstva usmerila v podporo vključujočega nacionalnega načrtovanja v državah v razvoju. Pričakujemo, da bodo v Soglasju predvidene diverzificirane strategije, politike in inštrumenti podpirali nacionalne strategije.
6. Razvojno sodelovanje je eden od virov za uresničevanje nacionalnih strategij (poleg nacionalnega proračuna, tujih investicij, posojil, v določenih primerih lahko tudi nakazil migrantov). Če bi PCSD in PCD dejansko predstavljala izhodišče delovanja EU, potem bi bila potreba po uradni razvojni pomoč precej nižja, saj bi države v

razvoju imele na voljo več sredstev od npr. davkov, ki ne bi romali v davčne oaze, ali od večjih zaslužkov, ki bi jih države v razvoju pridobile kot posledica možnosti vključevanja na svetovne gospodarske trge zaradi pravičnejših trgovinskih režimov.

7. EU bi morala do leta 2015 kolektivno nameniti 0,7% BND za uradno razvojno pomoč (URP). Cilj ni bil dosežen in je prestavljen na leto 2030. Pozdravljamo načrte Slovenije, zapisane v osnutku Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju do leta 2030, o sprejetju akcijskega načrta o postopnem povečevanju deleža BND za URP. Predlagamo, da se podoben načrt sprejme tudi na ravni EU. Pri tem je smotrno razmisliti tudi kako se bo zapolnil vrzel, ki jo bo v URP EU prinesel Brexit (VB je ena izmed petih držav, ki je v letu 2015 uresničila svojo URP zavezo).
8. Nova migrantska realnost v letu 2015 je prinesla negativen trend glede URP. Velik delež povečanja URP je namreč nastal zaradi stroškov za oskrbo beguncev, ki so bili porabljeni znotraj EU in torej v nikakršni meri niso prispevali k razvoju v globalnem jugu. Če se k temu prišteje še sredstva, ki jih EU preusmerja od odpravljanja revščine k aktivnostim za krepitev varnostnih ukrepov, ki bodo migrante zadrževali izven meja EU, denarja za razvojne aktivnosti ostaja vedno manj. Pozivamo Vas, da na nacionalni in EU ravni zagovarjate stališče, da se v URP štejejo aktivnosti, ki se z ciljem razvoja odvijajo v državah prejemnicah pomoči. Pri tem se je potrebno zavedati, da financiranje za podnebne spremembe tudi ne sodi v to kategorijo.
9. V duhu partnerstev med deležniki je smiselno, da se z javnimi sredstvi poizkuša spodbuditi tudi vključenost privatnega sektorja v razvojne aktivnosti, kadar je to smiselno in je učinkovitost pomoči večja. Za to je potrebno postaviti jasne kriterije in načela, ki jih mora privatni sektor izpolnjevati. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da sredstva ne morejo biti usmerjena samo za krepitev trga, ker ni zagotovil, da bo to tudi spodbudilo razvoj države, kaj šele najbolj marginaliziranim pomagalo na poti iz revščine. Večanje neenakosti na svetu je lep pokazatelj dejstva, da gospodarska rast ni enačica za trajnostni človekov razvoj. V Soglasju je preveč pozornosti usmerjene v spodbujanje evropskega gospodarstva in ob tem se poraja vprašanje, če ne bo URP služila razvoju EU v prvi vrsti – partnerstva EU s privatnim sektorjem partnerskih držav so omenjena šele v zadnji četrtini dokumenta. V prvi vrsti je potrebno podpirati lokalna gospodarstva. Predlagamo, da se v Soglasje vključi tudi mednarodne trgovinske sporazume, ki bodo tudi spodbudno vplivali na razvoj gospodarstva v državah globalnega juga. Podobno smo mnenja, da se v Soglasju, poleg spodbujanja trajnostnega in okolju prilagojenega in prijaznega kmetijstva, nameni pozornost ukrepom, ki bodo lajšali vstopanje kmetov iz držav globalnega juga na globalni trg.
10. Menimo, da mora biti pomen civilne družbe v Soglasju poudarjen, in sicer kot eden izmed deležnikov, ki v uresničevanju Agene 2030 in Soglasja sodeluje v vseh korakih, od načrtovanja, izvedbe, do nadzora in evalvacije.
11. Trajnostnega razvoja ne more biti brez miru in zato podpiramo cilje, ki naj bi jih skladno s Soglasjem EU zasledovala. Smotrno je raziskovanje in povezovanje

temeljnih vzrokov za revščino, konflikte, humanitarne krize in razseljevanje. Poleg izključevanja, neenakosti, pomanjkanja vladavine prava, podnebnih sprememb in okoljske degradacije, predlagamo tudi večjo mero usklajenosti med zunanjepolitičnimi interesi EU in trajnostnim razvojem.

Migracije in razvoj

NVRO opažamo, da se razvojno sodelovanje od nastopa nove migrantske realnosti prilagaja interesom EU v odnosu do migracij. Evropski načrt za zunanje naložbe (EIP) in Partnerski okvir, kot tudi njuna operacionalizacija, sta lep primer tega novega razumevanja. S tem je povezano preusmerjanje razvojnih sredstev od aktivnosti, usmerjenih v odpravljanje revščine, k aktivnostim za krepitev varnostnih ukrepov, ki bodo migrante zadrževali izven meja EU, ter za oskrbo beguncev znotraj EU. Žal do obeh pojavov prihaja tako na ravni držav kot celotne EU, kar je v nasprotju s politiko EU o reševanju t.i. prvotnih vzrokov za migracije. Pozivamo Vas, da na srečanju razvojnih ministrov nastopite proti nadaljevanju opisanih trendov in podprete osnutek Soglasja, kjer je jasno zapisano, da »primarni fokus razvojnega sodelovanja ostaja odprava revščine in od tega cilja ne bo preusmerjen napor«.

EIP po besedah Evropske komisije predstavlja prvi celovit okvir za izboljšavo investicij v Afriko in v državah sosledstva EU, katerega cilj je spodbujanje trajnostnega investiranja in naslavljanje prvotnih vzrokov za migracije. V omenjenih predelih sveta okolje naj ne bi bilo naklonjeno neposrednim tujim investicijam, kar še posebej drži za nestabilne države, ki so istočasno tudi vir nemalega števila t.i. nezakonitih migrantov. Primer take države je Demokratična republika Kongo (DRK). Statistike Visokega komisariata OZN za begunce iz oktobra 2016 kažejo, da v sosednjih državah DRC prebiva skoraj 475 tisoč beguncev, poleg 1.7 milijona notranje razseljenih oseb. Begunci prihajajo večinoma z vzhoda države, ki je bogat z naravnimi viri, ki so temelj trajajočega konflikta. Potrebno se je vprašati pod kakšnimi pogoji bi spodbujanje evropskih investorjev za delovanje v vzhodnem DRK lahko prispevalo k vključujoči in trajnostni rasti ter ustvarjanju novih delovnih mest, kar bi na srednji rok motiviralo Kongoležane, da bi ostali v svoji domovini?

Pri iskanju odgovora na to vprašanje je pomemben tudi razmislek o razlogih za migriranje. Center za migracijske politike (CMP), ki deluje v okviru Inštituta Evropske univerze, je novembra 2016 objavil raziskavo o družbenoekonomskem profilu migrantov, razlogih ter trendih njihovega migriranja v Italijo. Med glavnimi vzroki za odhod migrantov v Italijo so pomanjkanje varnosti, konflikti in diskriminacija na podlagi verske, družbene ali spolne pripadnosti. Pomemben razlog za migriranje je tudi združevanje družine. Ekonomski dejavniki in iskanje zaposlitve so le pri 24% intervjuvanih migrantih predstavljali motivacijo za selitev. To še dodatno postavi na majava tla načrt EK, da z neposrednimi tujimi investicijami zmanjša tok migracij v EU.

EU je lep primer kako politike, ki spodbujajo gospodarski razvoj, zmanjšajo možnost za vojno. Toda motivacija za projekt EU je bila notranja, države so imele lastništvo nad

idejo in njeno izvedbo. Slišati je, da je EIP poizkus preslikave evropske zgodbe na Afriko in države sosedstva EU, s ciljem upravljanja z migracijami. Kot že zapisano pri stališču NVRO glede Soglasja, je razvoj lahko trajen, trajnosten in vključujoč le, če je osnovan na nacionalnih razvojnih strategijah. NVRO smo zaskrbljene, da načrt, ki naj bi spodbujal trajnostni razvoj v državah v razvoju, v celoti izhaja iz EU. Pozivamo, da se EIP uskladi s potrebami in načrti držav, katerim je namenjen.

Če bo EIP učinkovit in uspešen, bi lahko na eni strani spodbudil ekonomsko rast in morda zmanjšal možnosti za izbruh konfliktov. To se lahko zgodi pod pogojem, da investicije, ki jih spodbuja EIP, naslavlja odpravljanje revščine in okoljske degradacije. Kot zapisano v pripombah na Soglasje, NVRO ponovno skrbi redistribucijskih učinkov vključevanja privatnega sektorja v razvojne načrte EU.

Poleg ekonomskih dejavnikov, mora EU naslavljati tudi druge prvotne vzroke za migracije. Med njimi se rado našteva podnebne spremembe, okoljska degradacija, slabo upravljanje, revščina, nezaposlenost, diktature ali konflikti. Pogosto to niso prvotni vzroki, temveč njihove posledice. Potrebno je torej iti korak dlje in razmisliti kaj do njih pripelje. Možnosti za razvoj držav v razvoju na primer zmanjšujejo obstoječi trgovinski, davčni in finančni režimi, ki jih v veliki meri oblikujejo razvite države. Ne glede na vedno večje onesnaževanje s strani držav v razvoju, razviti svet še vedno vodi v globalnem onesnaževanju. Nacionalni interesi razvitih držav, predvsem največjih, pomembno oblikujejo razvoj dogodkov v žariščih na Bližnjem Vzhodu in Afriki. To so vzroki, ki jih je potrebno naslavljati. Dejstvo je, da migracijam ne bo konca, dokler bodo obstajale tako velike razlike v priložnostih med državami sveta.

EU naj bi prvotne vzroke za migracije naslavljal (tudi) skozi Partnerski okvir (Partnership Framework), in sicer v partnerstvu z državami izvora in tranzicije. Širši cilj Partnerskega okvira je iskanje učinkovitih načinov za upravljanje migracij. Iskanje rešitev se je že pričelo v petih prioritetnih državah, od koder v EU prihaja največje število migrantov. Predsednik EK Juncker in visoka predstavnica EU za zunanje zadeve in varnostno politiko Mogherinijeva sta 18. oktobra 2016 poročala o pomembnih rezultatih Okvira. Partnerske države proces vidijo nekoliko drugače – kot neuravnoteženega in v nasprotju s partnerskim duhom.

Pozdravljamo individualen pristop k iskanju rešitev na migrantsko realnost in pozivamo k spoštovanju načela enakopravnosti in partnerstva. Individualen pristop ne pomeni ponovno vračanje k elementom, ki so jih afriške države kolektivno zavrnilo na Vrhu v Valletti na temo migracij. Pomeni pa dolgoročno in strateško načrtovanje aktivnosti, skladno s specifično naravo potreb, migracijskih trendov in odnosov med EU in partnersko državo. Cilj dogovorov ne sme biti omejevanje t.i. nezakonitih migracij in vračanje migrantov izven meja EU, temveč celovit paket rešitev, ki med drugim naslavlja tudi iskanje legalnih načinov migriranja. NVRO pozivamo, da na srečanju razvojnih ministrov podprete razpravo o varnih poteh vstopa v EU, in sicer:

- s priznavanjem statusa begunca izven meja EU – podeljevanje statusa po Konvenciji in Protokolu, podeljevanje subsidiarne zaščite in izoblikovanje EU pristopa glede okoljskih migrantov

- štipendije in programi usposabljanja za mlade
- združevanje družine
- krožne migracije, skladno z nezapolnjenimi potrebami na trgu dela v EU.

Prav tako Vas pozivamo, da podprete osnutek Soglasja v delu, kjer napoveduje, da bo EU spodbujala lastne temeljne vrednote (demokracija, dobro upravljanje, vladavina prava in človekove pravice za vse) v svojem celotnem delovanju pri ravnem sodelovanju. S tem istočasno pozivamo EU, da tudi znotraj lastnih meja zasleduje te cilje, saj žal opažamo, da pri obravnavi migrantov deluje v nasprotju z njimi.

S spoštovanjem,

Ana Kalin
oblikovalka politik in analitičarka

Gradivo izraža mnenje avtorjev in ne predstavlja uradnega stališča Vlade Republike Slovenije.