

POMOĆ I RAZVOJ U SITUACIJAMA SUKOBA

Znanstveni skup, University of Birmingham, studeni 1994.

Početak studenog 1994. održana je u Birminghamu u Velikoj Britaniji dvodnevna radionica pod naslovom "Razvoj u situacijama sukoba" ("Development in Conflict Workshop") u organizaciji School of Public Policy Sveučilišta u Birminghamu, obrazovnog programa "Odgovor na sukob" (Woodbrook College, Birmingham) i ACORD-a, britanske nevladine organizacije za razvoj.

Oko 50 sudionika radionice bili su uglavnom iz nevladinih organizacija za razvoj i humanitarnu pomoć iz zemalja Zapadne Europe, zatim iz vladinih institucija (Britanski savjet za izbjeglice, Institut za prekomorski razvoj), iz međunarodnih i nadnacionalnih organizacija, uključujući Međunarodni komitet Crvenog križa, UNICEF, UNDP i druge, te pojedinaца raznih fakulteta.

Cilj radionice bio je okupiti one koji provode razvojne projekte i programe, te one koji ih analiziraju i donose politiku, kako bi razmijenili iskustva i analize trenutnih prilagodbi koje organizacije i institucije čine dok djeluju u situacijama oružanog sukoba. Uz nevladine organizacije (NVO), radionicom se nastojalo obuhvatiti i strategije UN i vladinih institucija koje djeluju u takvim situacijama.

Radionica je bila strukturirana oko nekoliko tema odnosno pitanja. Prvo je bilo pitanje: *Kako razumjeti uzroke, prirodu i efekte suvremenih oružanih sukoba i reakciju međunarodne zajednice na njih?*

Dalje je pozornost posvećena pitanju *strategija za rad u situaciji sukoba*, posebno tome što je dobro u tom radu. *Organizacijske prilagodbe u situacijama sukoba* tema je kojoj je bilo posvećeno najviše pozornosti. Ovdje su se sudionici u malim grupama i u plenarnoj raspravi bavili pitanjem prilagodbi koje organizacije trebaju učiniti suočene sa suvremenim oružanim sukobima.

Radionica, dakako, nije dala konačne odgovore na navedena pitanja. Naprotiv, veliki broj izlaganja završavao je pitanjima (npr. *Kako daleko ide mandat nevladinih organizacija? Tko kontrolira "dnevni red"? Tko je odgovoran za posljedice?*) i tvrdnjama da je svijet međunarodnih NVO i UN u krizi. Raspravom

su dominirala iskustva zapadnih, prvenstveno britanskih, NVO-a koje djeluju u Africi. Mnoga od tih iskustava različita su od iskustava u zemlji poput Hrvatske koja ima relativno visoko razvijenu infrastrukturu socijalne i zdravstvene skrbi te školstva. Ipak, čini se poticajnim čitateljima "Revije za socijalnu politiku" prenijeti neke od najzanimljivijih i najrelevantnijih misli s tog skupa. To su, prije svega, *rasprava o neutralnosti humanitarnih organizacija, o složenim političkim izvanrednim situacijama, te vrijednosnom sustavu i integritetu (međunarodnih) NVO.*

Predstavnik Međunarodnog komiteta Crvenog križa (ICRC) naglasio je da je tradicionalno ICRC u oružanom sukobu djelovao prema modelu u kom su "sa svake strane po jedna vojska, a civili u sredini". Takav se model zasniva na shvaćanju iz Ženevske konvencije, prema kojem države ratuju, a humanitarna pomoć je neutralna i nema utjecaja na način kako se vodi rat niti na tijek rata. Predstavnik ICRC je, međutim, tvrdio da to nije istina, te da humanitarna pomoć utječe na tijek rata prvenstveno kroz unošenje resursa u okolinu siromašnu resursima, te oslobađanje unutrašnjih/vladinih resursa za rat. Daljnji način kako se ostvaruje taj utjecaj jeste distorzija lokalne ekonomije (npr. kroz zapošljavanje kadrova iz područja zdravstva, školstva i socijalne skrbi u stranim NGO), korištenje oružane pratnje, čime humanitarna organizacija postaje sudionik/strana u oružanom sukobu. Također, osnaživanje obespravljenih/potčinjenih kroz projekte razvoja može dovesti do novog nasilja nad tim grupama koje na neki način pomoć NGO-a može dovesti u opasnost.

Materijal djelatnice UNICEF-a također je sadržavao stav vezan uz temu neutralnosti i nepolitičnosti. Ona smatra da je implikacija uključivanja NVO u situaciju sukoba uključivanje u stvaranje saveza i strategija za slabe i vulnerable. To je u biti politično djelovanje i potrebno je da organizacija zna gdje stoji i kamo ide (Raven-Roberts, 1994).

Dr. Mark Duffield, profesor na School of Public Policy na Sveučilištu u Birminghamu, iznio je zanimljivu kritiku NVO koje pristupaju

ratovima kao da reagiraju na prirodnu katastrofu. Taj autor smatra da je, iako se ratovi i prirodne katastrofe mogu povezati, sa motrišta razvoja politike djelovanja korisnije gledati na složene izvanredne situacije kao na pojavu bitno različitu od prirodnih katastrofa.

U Duffieldovoj je analizi središnji pojam *složene političke izvanredne i hitne situacije* (engl. *complex political emergency*). Koristi ga prvenstveno s ciljem naglašavanja razlike tih situacija od prirodnih katastrofa, što omogućuje potpunije utvrđivanje posebnih obilježja političke izvanredne situacije i dovodi u pitanje postojeće pretpostavke o pomoći i ublažavanju izvanrednih situacija i katastrofa.

Ta jedinstvena obilježja složenih izvanrednih situacija uključuju (Duffield, 1994):

1) Učinak. Dok prirodne katastrofe uništavaju ili oštećuju fizičku infrastrukturu, složene izvanredne situacije mogu uz to uništiti i temelje na kojima se osnivaju uobičajeni socijalni odnosi, kao i institucije potrebne za njihovu ponovnu izgradnju.

2) Pristup i zaštita. Složene humanitarne izvanredne situacije obično se vezuju uz programe pomoći koji uključuju pregovaranje sa zaraćenim stranama o dozvoljavanju pristupa za pomoć ili zaštitu ranjive populacije. Kao u Bosni, zaštita se može proširiti na dostavu humanitarne pomoći (preko barikada). Drugim riječima, složene izvanredne situacije često obilježava pokušaj pružanja humanitarne pomoći u situacijama u kojima strane uključene u sukob žele zaniijekati, preusmjeriti ili otežavati dobivanje pomoći dijelu civilne populacije.

3) Sigurnost osoblja. Djelatnici programa pomoći izloženi su nesigurnosti i nasilju, neki su čak i namjerne mete. Sve je uobičajenije da programi pomoći zaposle oružanu pratnju (za čuvanje svojih vozila radnih mjesta, stanova). U nekim dijelovima Bosne za djelatnike su obavezna zaštitna odijela i oklopna vozila.

4) Mandat. Mogućnost UN da pregovara o pristupu ili pruži zaštitu također je rezultat svjetskih, povijesnih političkih promjena veznih uz kraj hladnog rata. One su ojačale Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda i istovremeno umanjile suverenitet nacionalne države kao ograničavajućeg principa unutar međunarodnih odnosa.

5) Programi. Za razliku od prirodnih katastrofa, koje imaju više ili manje određen tijek nastanka i amelioracije, dugotrajne političke izvanredne situacije obično "mutiraju" s vremenom, proizvodeći različite kombinacije i učinke. Programi, procjene potreba, analiza ranjivosti i uspostava politike sigurnosti postaje tako, umjesto jednog logičkog slijeda događaja, kontinuiran i fleksibilan proces.

6) Protok informacija. Dok za katastrofe mogu postojati uobičajeni modeli ranog upozorenja ili pripreme, u složenim izvanrednim situacijama informacije se prikupljaju neprestano, iz širokog raspona izvora.

7) Uloga intervencije. Ako se razmotre pitanja vezana uz zaštitu ili osiguranje pomoći u hrani u kontekstu sukoba koji je u tijeku, humanitarne institucije uključene u složene izvanredne situacije, njihova uloga i učinci, može se uočiti da su i one same dio složenosti situacije. Humanitarne organizacije u dugotrajnoj političkoj krizi nisu "neutralni" promatrači, već postaju "igrači"/čimbenici.

Daljnja zanimljiva rasprava bila je vezana uz pitanje određivanja ranjivih grupa. Duffield smatra da su se programi pomoći usmjerili na utvrđivanje zasebnih kategorija ljudi (ranjivih grupa) koje su izložene posebno visokom riziku, a zanemarili analizu političke vulnerabilnosti i potporu ranjivim socijalnim i civilnim institucijama.

Nevladine humanitarne organizacije definiraju ranjive kategorije bez obzira na političku situaciju, a analiza političke ranjivosti u složenim izvanrednim situacijama među tim organizacijama nije uobičajena. Analiza političke vulnerabilnosti ima za posljedicu povezivanje simptoma složenih katastrofa, npr. masovno progonstvo/migracije, sa njihovim neposrednim uzrocima, za razliku od stvaranja apstraktnih kategorija potreba nezavisnih od uzroka. Osim toga, Duffield smatra da bi veće usmjeravanje na logiku nasilja pomoglo izoštravanju žarišta u kampanjama za obranu (engl. *advocacy campaigns*). Naime, unutar uobičajene vulnerabilne kategorije pučanstva koju čine žene i djeca, neke žene i djeca ranjiviji su od drugih.

Alternativa koju Duffield predlaže je takav pristup ranjivosti koji uzima u obzir strukturalnu prirodu složenih izvanrednih situacija, te bi se trebao usmjeriti na zastupanje i zagovaranje i potporu institucijama - socijalnim, civilnim,

strukovnim. Takav pristup nastoji povezati simptome i uzroke, za razliku od pristupa pomoći usmjerenog na utvrđivanje apstraktnih grupa ljudi i olakšavanje njihove vanjske podrške i nalaženje oskudnih resursa. Uz poštovanje potrebe za humanitarnom pomoći, potrebno je odmaknuti se od vulnerabilnih ljudi do vulnerabilnih institucija. To znači pomoći lokalnim kapacitetima i odnosima da se prilagode složenoj izvanrednoj situaciji, što je korisno i za kasniji oporavak. Ta pomoć može biti u obliku osjetljive i trajne podrške institucijama u krizi. Ovdje Duffield kao primjer navodi psihosocijalni program UNICEF-a u Bosni kojim se pruža podrška učiteljima i obrazovnom sustavu.

U tezama pod naslovom "Nevladine organizacije i napuštanje etike" (Duffield, 1994a) dat je osvrt na pregovaranje kao pristup kojim UN osigurava dogovor zaraćenih strana o slobodnom kretanju humanitarne pomoći. Duffield smatra da pregovaranje daje dojam priznanja strana u sukobu, te da traženje pristanka/dogovora o kretanju humanitarne pomoći ima značajne posljedice po program pomoći. Prije svega, obično se zajednički dogovor može postići jedino oko "najmanjeg zajedničkog nazivnika", npr. najčešće pomoć u hrani. Uz to, odluke o pomoći obično postaju pitanje ravnoteže, a ne objektivne procjene, te potraga za političkom ravnotežom neprestano podrija konvencionalno procjenjivanje potreba i zahtjeve o izvještavanju. Također, često uz pomoć stranih medija, mjesto koje je dobilo pomoć u hrani potkrepljuje pristup Sjevera prema složenim političkim krizama kao da su prirodna katastrofa.

Integrirani programi nevladinih organizacija i Ujedinjenih naroda, a naročito pregovorima dogovoreni pristup, istisnuli su etiku, a nova logika (realna politika rada u konfliktu) zamijenila je moralnost, smatra Duffield. Jedan aspekt toga je povezivanje humanitarne pomoći sa mirovnim procesom. Ključna premissa dogovornog pristupa je da, kroz dovodenje sukobljenih strana za jedan stol, pružanje humanitarne pomoći može samo po sebi promicati mir. To nalikuje argumentu vezanom uz sankcije-da će uskraćivanje pomoći srušiti nepopularne vlade. Po Duffieldovoj ocjeni, te se ideje osnivaju na vjeri u magičnu moć humanitarne pomoći i ekonomije i pokazale su se krivima: za sankcije je široko prihvaćeno da škode

siromašnima i ranjivima. A humanitarna pomoć ne samo da ne promiče mir, već daje "gorivo" za rat.

Međunarodne nevladine organizacije djeluju u zonama sukoba bez uputstava kako se dugoročno odnositi prema lokalnim civilnim i političkim vlastima. Na ad hoc način integrativni programi UN i nevladinih organizacija omogućili su nevladinim organizacijama da zauzmu prostor moći i utjecaja bez teorije kojom bi opravdali praksu. Dugoročni ciljevi često se žrtvuju zbog ekspeditivnosti kratkoročne pomoći i distance neutralnosti. Iz svega navedenog Duffield zaključuje da je dio krize developmentalizma u tome da su NVO bile videne kao rješenje, a postale su dio problema.

S obzirom na iskustva iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine također je zanimljiva bila i rasprava nekih sudionika radionice o "humanitarnom biznisu", privatnom sektoru koji zapošljava više ili manje veliku birokraciju, i koji je deklarativno odgovoran korisnicima programa, a de facto donatorima.

Opskrba humanitarnom pomoći i programima psihosocijalne podrške civila usred eskalirajućeg rata odgovor je europskih vlada i UN na situaciju oružanog sukoba. Snažniji odgovor međunarodne zajednice često se odbija uz objašnjenje da bi takva akcija ugrozila humanitarnu pomoć. Dakle, humanitarna pomoć postala je sama sebi svrha. Preduvjet da bi se moglo pristupiti transformaciji toga više je iskrenosti o humanitarnom biznisu i veća spremnost NVO-a za suočavanjem sa posljedicama vlastitog djelovanja.

Uz takvo razmišljanje vezala su se i pitanja o sadržaju programa za rad u situaciji sukoba, posebno što se može učiniti da se zaustavi sukob. Neki sudionici smatrali su da je uloga stranih NVO u odgovaranju na uzroke sukoba, te da bi njihova aktivnost trebala biti u utjecanju na javnost i vlade u zemljama iz kojih potiču.

U zaključnom dijelu radionice sudionici su se složili da uloga NVO u situacijama oružanog sukoba otvara mnoga pitanja, da je puna proturječnosti i vrlo politična. Također je zaključeno da u organizacijama treba povećati analitički kapacitet, te u sklopu organizacijskih prilagodbi na rad u situaciji sukoba decentralizirati upravljanje i jačati timski rad. Organizacije bi prije intervencije trebale učiniti analizu situacije koja bi obuhvaćala procjenu potencijala za sukob, odnose moći, napetosti oko re-

sursa, analizu s obzirom na spol, položaj određenih grupa u društvu, itd. Intervencije bi trebale biti fleksibilne i imati mogućnost prilagodbe rezultatima stalne analize situacije i učenja. I nadalje, organizacije bi trebale imati integritet djelovanja, prepoznavati napetosti između pragmatizma i postuliranih vrijednosti, biti jasne i otvorene s obzirom na svoje odgovornosti i način rada.

* * *

U Hrvatskoj raste potreba razvoja sektora NVO u sklopu postkomunističkog shvaćanja društvenog i državnog odgovora na socijalne probleme, potreba izgradnje nezavisne mreže lokalnih dragovoljnih i stručnih organizacija koje bi se nosile s brojnim humanitarnim i socijalnim pitanjima - kako onim nastalim uslijed posljedica rata, tako i pitanjima koja su prije bila strogo u domeni državne socijalne skrbi. Djelatnost koja se provodi kao dogovor na (socijalne) probleme prognanika i izbjeglica uglavnom se naziva ili humanitarnom pomoći ili psihosocijalnim programom ili projektom, koji obuhvaća sve što nije materijalna humanitarna pomoć. Psihosocijalni program usmjeren je na psihološke poteškoće pojedinaca, obitelji i

određenih grupa (često osmišljenim u terminima traumatskog iskustva), te uglavnom koristi pristupe i metode iz psihologije, psihijatrije i socijalnog rada. Analiza projekata humanitarne pomoći, psiho-socijalnih projekata i razvojnih projekata može pokazati razlike u načinu na koji se vidi sukob i populacije koje su njime pogođene, te moguće reakcije na sukob, a posebno u kojoj mjeri projekt potiče ovisnost naspram osnaženju korisnika (Pečnik i Stubbs, 1995).

Uz pitanja vezana uz domaće NVO, u Hrvatskoj postoji mnoštvo pitanja vezanih uz međunarodne i nadnacionalne NVO. Spoznaje stečene sudjelovanjem na radionici "Razvoj u situacijama sukoba" pomogle su autorici prikaza u preispitivanju uloge NVO u situaciji sukoba, kao i boljem razumijevanju manjkavosti u politici i strategiji njihovog uključivanja i djelovanja. Prenesene su u nadi da će koristiti čitateljima u razvoju domaćih NVO i/ili odnosa sa međunarodnim NVO koje djeluju kod nas. Za početak mogu poslužiti poticanju ulaganja više resursa u analizu onog što se radi ili planira u NVO sektoru, prije svega putem izgradnje strateških alijansi sa sveučilištima.

LITERATURA:

- Duffield, M. (1994) *Complex Political Emergencies With Reference to Angola and Bosnia*. An exploratory Report for UNICEF. School of Public Policy, University of Birmingham, U.K.
- Duffield, M. (1994) NGOs and abandonment of ethics. Materijal sa radionice *Razvoj u situaciji sukoba*, Birmingham.

- Pečnik, N. & Stubbs, P. (u tisku) Working with refugees and displaced people in Croatia: from dependency to development?, *The Reading Bulletin*, University of Reading.
- Raven-Roberts, A. (1994) Comments for workshop on Development in conflict. Materijal sa radionice *Razvoj u situaciji sukoba*, Birmingham.

Nina Pečnik