

## POMOĆ PROGNANIM POPULACIJAMA U EUROPI

The Refugee Studies Programme, Queen Elisabeth House, University of Oxford  
21-26. ožujka 1994.

Opći cilj seminara bio je bolje razumijevanje složenih pitanja povezanih sa prilivom velikog broja prisilnih migranata. Sadržaj seminara obuhvaćao je razmatranja sljedećih tema: ljudska prava i pravni aspekti izbjeglištva, politika vlada i strategije prihvata i pomoći izbjeglicama, pitanja obrazovanja djece izbjeglica, problemi djece izbjeglica bez roditeljske pratnje, modeli psiho-socijalnih intervencija, obrazovanje policije i drugih državnih službenika, uloge među-vladinih i nevladinih organizacija (domaćih i stranih) u situacijama izbjegličke krize, pitanja koordinacije i djelotvornog provođenja programa pomoći, te ksenofobične reakcije.

Seminar je bio namijenjen službenicima vlada zainteresiranim za razvoj dugoročne politike vezane uz priliv prognanih i izbjeglih, praktičarima koji su na terenu neposredno uključeni u provedbu programa pomoći, te istraživačima u tom području.

Barbara Harell-Bond, direktorica programa studija izbjeglica na Sveučilištu u Oxfordu, podnijela je ključno predavanje u kojem se bavila pitanjima: Na koga i što sve utječe politika vezana uz prihvata i pomoć izbjeglicama? Tko stvara politiku prihvata i pomoći izbjeglicama? Koji su ciljevi politike prihvata i pomoći izbjeglicama - asimilacija, integracija ili adaptacija?

Kao poticaj za raspravu, sudionici seminara koristili su neke ideje Harell-Bond koje ću ovdje ukratko prikazati.

U tekstu pod naslovom "Izazovi humane politike prihvata i pomoći izbjeglicama" Harell-Bond govori o nekim od glavnih pitanja politike prihvata i pomoći izbjeglicama. Osnova za razvoj takve politike je društvo u kom se poštuju osnovna ljudska prava, npr. prava manjina, sloboda kretanja, govora, vjeroispovijesti, tiska i udruživanja. Ako države žele razviti djelotvorne mehanizme odgovornosti, moraju poticati jačanje institucija "civilnog društva", npr. vjerskih ili nevladinih organizacija i osigurati da one imaju slobodu ponašati se kao čuvari odvajanja civilnog društva od

države. Malo je situacija da su vlade bile spremne za prihvaćanje izbjeglica. Iskustvo pokazuje da pristupi koji iskorištavaju resurse zajednice i vještine samih izbjeglica daju najbolje ishode. Međutim, važno je da vlade domaćini aktivno promoviraju toleranciju u svim slojevima društva kroz obrazovne institucije i medije. Sveučilištima i lokalnim organizacijama treba dati odgovornost za razvoj i primjenu programa za obrazovanje javnosti.

Dalje, autorica navodi da je politika prema izbjeglicama pod upravom međunarodnih konvencija koje određuju prava izbjeglica i način njihovog tretmana. Međutim, na razini pojedinih država, pokazuje se utjecaj drugih faktora koji uključuju:

- a. političke odnose sa zemljom iz koje izbjeglice potječu,
- b. specifične okolnosti koje su dovele do egzodusa određene grupe izbjeglica,
- c. demografske i druge karakteristike izbjegličke populacije,
- d. raspoloživost resursa za zadovoljavanje neposrednih i dugoročnih troškova povezanih sa prihvaćanjem izbjeglica,
- e. javno mnijenje prema izbjeglicama (i/ili vladine percepcije tog mnijenja),
- f. ishodi za koje se vjeruje da su poželjni: integracija, tranzit ili povratak i
- g. institucionalni i ljudski kapaciteti - i ograničenja.

Harell-Bond smatra da iskustvo zemalja u razvoju koje su udomile velike populacije izbjeglica može poslužiti kao korisna lekcija. Na pretpostavci da su izbjeglice privremene, vlade obično odgovornost za administriranje programa pomoći izbjeglicama dodjeljuju jednom ministarstvu i/ili stvore novi ured "za izbjeglice". Takav ured je onda točka za kontakt s međunarodnim humanitarnim režimom (npr. donatorima, međuvladinim organizacijama i stranim nevladinim organizacijama). U nekim slučajevima takvi uredi čak primaju vanjsku pomoć za plaćanje opreme i osobnih dohoda. Ovaj pristup zanemaruje specijalizirane in-

stitucionalne i ljudske resurse raspoložive u drugim ministarstvima i lokalnim institucijama (i/ili prilikom koje izbjeglička populacija predstavlja za vladu domaćina da povećava svoje iskustvo i kompetentnost). Nadalje, budući su situacije izbjeglištva rijetko kratkotrajne, postoji tendencija da se ti uredi "za izbjeglice" prošire i razviju "birokratski" interes za održavanjem izbjeglica ovisnima o programima pomoći.

Među bogatijim vladama domaćinima mogu se uočiti dva pristupa s obzirom na pokrivanje troškova prihvata izbjeglica:

a. *laissez-faire/samopomoć* - izbjeglice se odmah absorbiraju u postojeći sistem socijalne zaštite i dozvoljava im se da izgrade vlastita sredstva za život u postojećem ekonomskom kontekstu, s time da država posve minimalno financira posebne službe kao što je npr. osiguranje tečaja jezika za omogućavanje ulaska na tržište rada; i

b. *front-end loading* - izbjeglice se uvode u socio-ekonomski sustav kroz programe namijenjene osiguranju potrebnih informacija za uspješnu prilagodbu na lokalne uvjete, uključujući učenje jezika, razvoj vještina i ciljana pomoć sa pronalaganjem posla ili započinjanjem poduzetništva. Sve su ove intervencije usmjerene na osposobljavanje izbjeglica da postanu produktivni članovi društva (koji plaćaju porez) u najkraćem vremenskom periodu.

Većina zemalja u razvoju oslanja se na međunarodnu pomoć za podršku programa pomoći izbjeglicama. Kada je (ili se takvom percipira) vlada-domaćin ovisna o međunarodnoj pomoći za održavanje izbjeglica, izraženi su i sljedeći utjecaji:

a. strateški interesi većih donatora, faktor koji u velikoj mjeri određuje količinu i trajanje pomoći za podršku izbjeglicama;

b. većina donatora ima odvojene budžete pomoći za izbjeglice i pomoć kod drugih katastrofa. Takvo namjenjivanje fondova potiče politike koje izoliraju izbjeglice od njihovih domaćina i otežava privlačenje potrebnih resursa vladama-domaćinima koje se odluče za razvojni pristup;

c. donatori rijetko dodjeljuju bilateralnu pomoć vladama-domaćinima direktno (aranžman koji bi dozvolio veću kontrolu politike prema izbjeglicama ovih potonjih). Pomoć se

obično kanalizira kroz multilateralne međuvladine agencije i/ili kroz nevladine agencije sa sjedištem u zemlji iz koje je donator; od sredine osamdesetih, donatori pokazuju veće povjerenje u rad nevladinih organizacija, što je dovelo do povećanog natjecanja za financiranje na međunarodnoj razini i zakompliciralo nastojanja za postizanjem pozitivne koordinacije na terenu.

Nadalje, postoji barem jedan zabilježen primjer gdje je vlada domaćin inzistirala da se pomoć dađe bilateralno i direktno. Vlada je tada mogla zadržati kontrolu nad vlastitom politikom pomoći, ograničavajući fazu ovisnosti u programu pomoći na apsolutan minimum, osiguravajući da se izbjeglicama pomaže jedino na bazi potreba. Strateški investirajući dragocjenu čvrstu valutu u određene sektore ekonomije, mogla je izbjeći napade od strane vlastite populacije, npr. da su izbjeglice odgovorne za pad životnog standarda domaće populacije. U tom slučaju, pokazalo se da je vladino proračunato i strateško korištenje međunarodne pomoći za izbjeglice - kombinirano s povećanom radnom snagom koju su oni predstavljali - bilo odgovorno za preokret ratom opustošene i oslabljene ekonomije u ekonomiju koja sada cvate.

Tamo gdje se međunarodna pomoć kanalizira kroz međuvladine i nevladine kanale, politike međunarodnih donatora proizvode određene posljedice:

a. donatori očekuju od agencija da preuzmu najveću odgovornost za razvoj i provođenje politike;

b. smjer odgovornosti se odmiče od vlade domaćina (ili od učinkovitosti programa u zadovoljavanju potreba izbjeglica kojima su fondovi namijenjeni) prema donatorima (u obliku financijski izvještaja); i

c. donatori, u zamjenu za pomoć, očekuju određene koncesije, na primjer pravo na određivanje izvora i kupovanja materijala (čak i kad su isti materijali na raspolaganju i ekonomiji domaćina bi koristilo lokalno kupovanje), oslobađanje svih uvoznih carina, koncesije u tečajima razmjene valuta.

Dolazak stranih nevladinih agencija nameće sljedeća pitanja koja vlada-domaćin treba anticipirati:

a. ukoliko vlada-domaćin nije to regulirala, agencije se pri zapošljavanju lokalnog oso-

blja najvjerojatnije neće ravnati po nacionalnim skalama za plaće. Njihova mogućnost za plaćanje viših osobnih dohodaka može rezultirati u gubitku najkvalificiranijeg osoblja iz domaćih institucija, uključujući i vladine urede;

b. koordinacija rada brojnih stranih nevladinih organizacija zakomplicirana je različitim birokratskim stilovima koje one uvode;

c. strane agencije (i njihovo osoblje) veoma se razlikuju s obzirom na iskustvo, poznavanje lokalne situacije, specifičnih planova, ciljeva i političkih i vjerskih uvjerenja. Osoblje agencije može donijeti ili ne donijeti korisne, prenosive vještine. Dok je važno da je određena međunarodna "ekspertiza" na raspolaganju u novim situacijama izbjeglištva, da osigura visoki standard usluga i izbjegavanje eksploatacije i manipulacije izbjeglica, vlade trebaju razviti vlastite smjernice i mehanizme za stručni pregled agencija i osoblja; vlada domaćin može inzistirati da strane nevladine organizacije rade u partnerstvu da lokalnim nevladinim organizacijama, ali, usprkos nekim prednostima, s obzirom na mjesto kontrole nad financijskim resursima, tu se rijetko radi o partnerstvu među jednakima.

Uz vladine izvore, nevladine organizacije prikupljaju novac od javnosti u vlastitim zemljama. Slike bespomoćnosti i ovisnosti koje se koriste u tim prilikama utječu na razvoj programa za izbjeglice koji često propušta uzeti u obzir vlastitu energiju, vještine i odlučnost da rekonstruiraju vlastite živote kod samih izbjeglica. Te se slike također mogu generalizirati da uključuju i domaćine. Možda je opća pretpostavka u svijetu donatora da su žrtve bez resursa, koja doprinosi osjećaju da krajnja odgovornost leži na stranim agencijama, koje djeluju na način koji podriva vladine i nevladine institucije u zemljama u kojima rade.

U svom članku pod naslovom "Stvaranje marginaliziranih ovisnih manjina" objavljenom u ljeto 1993, nakon njezinog posjeta Hrvatskoj i Sloveniji na poziv slovenske vlade dr. Harell-Bond kritizira moguće efekte modela pomoći koji je primijenjen u tim zemljama od strane stranih donatora. Citiramo neke njene misli: "Činjenica da su se, po odluci da prihvate međunarodnu pomoć, Hrvatska i Slovenija našle u situaciji da slijede pravila modela pomoći, dogodila se kao posljedica pretpostavka da je kriza privremena. Niti jedna od

vlada nije bila u stanju uvjeriti donatore da investiraju u razvojne projekte koji bi išli prema ekspanziji socijalnih službi i zapošljavanja."

"Obje zemlje uspostavile su posebne urede za pitanja izbjeglica... U praksi, to je dovelo do izolacije tih ureda od vladinih ministarstava. ...Kao što su to pokazala istraživanja u drugim zemljama, a to je sve evidentnije i u Hrvatskoj i Sloveniji. Ovaj model pomoći nije samo rasipnički, već ima i vlastitu dehumanizirajuću dinamiku. Programi pomoći hrane birokratski interes za održavanjem izbjeglica ovisnima. U interesu efikasne raspodjele, programi pomoći potiču smještanje izbjeglica na jedno mjesto; on također potiče autoritarne stilove upravljanja."

Nadalje, Harell-Bond piše: "Humanitarna kriza može biti katalizator za razvoj mehanizama i institucija civilnog društva koji su potrebni u mnogim zemljama srednje i istočne Europe. Odgovor na početnu krizu od strane lokalnih nevladinih grupa, uključujući i organizacije bazirane u crkvi, već je prethodno spomenut. Pitanje prirode same post-socijalističke države izazvano je krizom koja usmjerava pažnju na humanitarna i šira pitanja ljudskih prava. Takva pitanja - predstavljajući izazov bazičnoj moralnosti društva - vlade i zainteresirana javnost mogu iskoristiti kao glavnu ulaznu točku za bavljenje širim pitanjima ljudskih prava, ekonomskog i političkog razvoja i potrebe za daljnjim jačanjem institucija civilnog društva. Poticanje razvoja nevladinog sektora koji nije pod kontrolom ali djeluje u suradnji s vladom, može pomoći prevladavju koncentracije političke moći jedino u rukama države, braneći na taj način pluralističko, demokratsko društvo".

U zaključku Harell-Bond piše: Kada bi te zemlje prihvatile razvojni pristup, jedna neposredna akcija bi mogla biti postupno ukidanje programa pomoći i korištenje budžeta za financiranje ekspanzije sadašnjeg sustava socijalne zaštite kako bi on uključio i izbjeglice. Tendencija programa pomoći je da koriste samo nekolicinu institucija koje pružaju usluge, pa zaista može biti ekonomičnije dati direktno sredstva izbjeglicama koji bi ih sami lokalno trošili. Socijalni i ekonomski će troškovi zadržavanja sadašnjeg pristupa izbjeglicama - ako to već nisu - na kraju biti veći nego troškovi usvajanja razvojnih strategija koje koriste i vanjske i unutarnje izvore sredstava za

ojačavanje institucija vlade i civilnog društva. Postoji, međutim, priličan strah od mogućeg socijalnog poremećaja uzrokovanog apsorpiranjem izbjeglica u postojeći sistem socijalne zaštite i poticanjem ekonomske samodostatnosti izbjeglica dozvoljavajući im pravo na rad. Trebat će mnogo osjetljivosti, hrabrosti i političke volje za bilo koju od tih vlada da prekinu postojeći model pomoći. Postoji opće uvjerenje da se izbjeglice, ako se mogu uzdržavati, neće vratiti u svoju domovinu. U stvari, iskustvo pokazuje da prvi ljudi koji su sposobni vratiti se kući jesu oni koji su se uspjeli osigurati i uštedjeti za ponovnu izgradnju svojih života po povratku. Povratak onih koji su bili osiromašeni sustavom pomoći samo stvara još jednu krizu u njihovoj domovini".

Interesantnim dijelom seminara smatram blok referata na temu ksenofobije i rasizma.

Barbara Marshall sa Sveučilišta u East Anglia je u svom predavanju "Makropolitika i porast ksenofobije u Njemačkoj" podsjetila da ksenofobija i rasizam nisu toliko povezani s objektivnim činjenicama koliko s percepcijom krize, raspadom gospodarskog i vrijednosnog sistema. Dvije su osnovne mjere ksenofobije - krivična djela učinjena protiv stranaca i javno mnijenje, stavovi prema strancima. Iznešen je prikaz složenog mehanizma kojeg je pokrenula njemačka vlada za borbu protiv ksenofobije, a koji obuhvaća institucionaliziranje djelatnog sustava praćenja problema stranaca, postroženje zakonskih kazni za ksenofobične napade i kompenzaciju žrtvama takvih napada, projekte sa grupama mladih, istraživački projekt o biografijama pripadnika ekstremnih desnih organizacija i drugo.

Barbara John, koja je u Gradskoj vladi Berlina odgovorna za razvoj politike i mjera za integraciju stranaca u Berlinu, je predavanjem "Prema klimi tolerancije" upotpunila sliku o tome kako njemačka vlada odgovara na problem ksenofobije. Opisala je mnoštvo akcija na različitim razinama koje se provode u Berlinu u posljednjih nekoliko godina vezane uz promjene koje su se dogodile u njemačkom društvu.

Paul Winstone iz Odjela za odnose među rasama Gradskog vijeća Leicestera u Velikoj Britaniji govorio je o raširenoj mreži politike

integracije u gospodarstvo i u društvo prema sve većem broju pripadnika etničkih manjina u tom gradu, koje uključuju i značajan broj izbjeglica iz Bosne i Hercegovine. U novije vrijeme Gradsko vijeće razvija novi pristup rasnoj netrpeljivosti u Britaniji te širom Europske unije - pristup koji obuhvaća više agencija (multi-agency approach): Gradsko vijeće Leicestera, Sveučilište u Leicestru i nevladine organizacije u tom gradu.

Autorica ovog prikaza sudjelovala je na seminaru kao izlagač rada pod naslovom "Psihosocijalna pomoć prognanicima i izbjeglicama u kolektivnim centrima u Hrvatskoj". Izlaganje je obuhvaćalo prikaz pojmovnog okvira i teorijske osnove psihosocijalne pomoći izbjeglicama i prognanicima u kolektivnom smještaju, obrazloženje ciljeva hrvatske nevladine organizacije "Suncokret" u radu s prognanicima i izbjeglicama, prikaz modela psihosocijalne pomoći koje su izradili Visoki komesarijat za izbjeglice i Međunarodni savjet za volonterske organizacije u suradnji sa "Suncokretom" te modela kojeg je ponudila Radna grupa Europske zajednice, specifičnosti "Suncokreta" u odnosu na druge nevladine organizacije i programe u Hrvatskoj (u smislu širih ciljeva i uključenih radnika koji provode program, te analizu prednosti i nedostataka korištenja domaćih i stranih dragovoljaca - paraprofesionalaca u radu). Drugi dio izlaganja protekao je kao vođena rasprava na temu hitnih, ad hoc reakcija, prije nego li promišljenih i planskih odgovora nevladinih organizacija na situaciju krize izazvane ratom.

Također je prikazan video materijal o radu "Suncokreta" u više prognaničkih i izbjegličkih centara u Hrvatskoj. Posebnu pozornost izazvalo je prikazivanje četrdesetminutnog videa "Kolaps", kojeg je, uz pomoć "Suncokreta" i američke organizacije "Children's Village", snimila o svom životu u progonstvu grupa mladih prognanika i izbjeglica smještenih u Prihvatnom centru Varaždin II.

Autorica prikaza bila je, na žalost, jedina sudionica ovog veoma korisnog seminara iz Hrvatske.

Nina Pećnik