

OBLIKOVANJE STRATEGIJE SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE V MEDNARODNIH OPERACIJAH IN NA MISIJAH

STRATEGY FORMATION OF SLOVENIA'S PARTICIPATION IN INTERNATIONAL OPERATIONS AND MISSIONS

Review paper

Povzetek Republika Slovenija do zdaj ni imela samostojnega političnovarnostnega, pa tudi ne obrambno-vojaškega dokumenta v obliki strategije sodelovanja v mednarodnih (vojaških) operacijah in na misijah. To ne pomeni, da je bila brez strateških in političnih usmeritev na tem področju, saj jih namreč najdemo v zunanjepolitični strategiji RS, Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti, v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, v Obrambni strategiji RS ter drugih dokumentih, ki nastajajo na podlagi navedenih resolucij, kot na primer v srednjeročnih obrambnih programih, Strateškem pregledu obrambe in Vojaški doktrini. Ker so ti dokumenti nastajali v različnih obdobjih, je opazna razdrobljenost stališč, ki niso povsem usklajena. Vidno je pomanjkanje sedanjemu času bolj prilagojenih politično-varnostnih izhodišč v obliki medresorsko usklajene strategije nastopanja v sodobnih mednarodnih operacijah in na misijah. Te že dolgo niso več zgolj vojaške in preproste v mandatu. Sodobne in prepoznavne strategije sodelovanja RS in njenih struktur ter zmogljivosti, ki prispevajo k mednarodnemu miru in stabilnosti ter reševanju in humanitarni pomoči, ni mogoče oblikovati v enem samem besedilu za vojaškostrokovno glasilo. Namen tega članka je prispevati k širini pogledov in razprav, na podlagi katerih bodo pričakovanja glede sestavljanja enotne celovite strategije sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in na misijah bolj optimistična. Članek se omejuje na opredelitev predmeta obravnave strategije, opis dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje strategije, in obravnavo nekaterih tez za strategijo sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih misijah in na operacijah.

Ključne besede *Mednarodne operacije in misije, mednarodne vojaške operacije in misije, strategija sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in na misijah, mirovne operacije, operacije kriznega odzivanja, operacije v podporo miru, mednarodne civilne misije, civilni funkcionalni strokovnjaki.*

¹ Za pripombe in usmeritve pri pisanju tega besedila se zahvaljujem kolegoma prof. dr. Antonu Grizoldu ter generalmajorju mag. Alojzu Šteinerju. Zahvala gre tudi anonimnim recenzentom. Odgovornost za zapisano nosim sama.

Abstract Until now, the Republic of Slovenia has not had an independent political and security or defence and military document in the form of a strategy for participation in international (military) operations and missions. This of course does not imply that strategic and political guidelines were lacking in this area, for they can be found in the Foreign Policy Strategy of the Republic of Slovenia, the Resolution on the National Security Strategy, the Resolution on the General Long-term Programme of the Development and Equipment of the Slovenian Armed Forces, the Defence Strategy of the Republic of Slovenia and in other documents deriving from the above resolutions – for example, in mid-term defence programmes, the Strategic Review of Slovenia’s Defence System and in the Military Doctrine. As these documents were written in different periods, the positions contained therein, which are not entirely harmonised, differ greatly. The lack of a political and security basis in the form of an interdepartmentally coordinated strategy for participation in contemporary international operations and missions is evident. For a long time, the latter have not been merely military nor simple in their mandate. Contemporary and recognised strategies of Slovenia’s participation, its structures and capabilities which contribute to international peace and stability, as well as to rescue operations and humanitarian relief, cannot be presented in a single paper to be published in a military newsletter. The purpose of this article is to expand views and discussions on the basis of which expectations regarding a unified comprehensive strategy of Slovenia’s participation in international organisations and missions will be more optimistic. The topic of this article is limited to defining the strategy’s subject matter, a description of the factors influencing the formation of the strategy and to reflections on some concepts regarding the strategy of Slovenia’s participation in international missions and operations.

Key words *International operations and missions, international military operations and missions, strategy of Slovenia’s participation in international operations and missions, peacekeeping operations, crisis response operations, peace support operations, international civilian missions, civilian functional experts.*

Uvod Republika Slovenija sodeluje z vojaškimi, policijskimi, reševalnimi in drugimi civilnimi silami v različnih mednarodnih operacijah in na misijah (v nadaljevanju tudi MOM)² od leta 1997. Dosedanje sodelovanje je temeljilo na MOM, za katere je obstajal mandat Organizacije združenih narodov (OZN) in so jih poleg OZN izvajali v okviru Evropske unije, zveze Nato ter Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). V dvanajstih letih sodelovanja je bilo zbrano veliko izkušenj, ki predstavljajo svojevrstno podlago za sodelovanje v prihodnje. Navkljub večletnemu sodelovanju v različnih operacijah od Zahodnega Balkana prek Bližnjega vzhoda do Afganistana, Čada, Iraka in Vzhodnega Timorja pa RS doslej ni izoblikovala

² *Izraz mednarodne operacije in misije uveljavljamo zato, da bi lahko vključili vse oblike delovanja vojaških, policijskih, zaščitno-reševalnih in drugih civilnih zmogljivosti v mednarodnem okolju pod mandatom mednarodnih organizacij. Izraz vključuje tako mirovne operacije vseh vrst kot vojaške operacije, mednarodne civilne operacije, mednarodne reševalne operacije in misije.*

ni niti samostojnega političnovarnostnega niti obrambno-vojaškega dokumenta, ki bi nakazoval konsistentno strategijo sodelovanja Republike Slovenije v MOM. Čeprav v MOM sodelujejo tako vojaki in policisti kot civilni strokovnjaki in uslužbenici, zaposleni na različnih ministrstvih ali agencijah v okviru državne uprave, pa ni skupne medresorske agencije ali usklajevalnega telesa, ki bi na podlagi skupne politike opravljalo to usklajevanje. Ker tudi na izvedbeni ravni ni usklajenosti, kar je kot pomanjkljivost opazno zlasti v tistih primerih, ko na določenem območju v operaciji sodelujejo vojaki, policisti in drugi strokovnjaki, pošilja pa se tudi humanitarna pomoč in se donira vojaška oprema, se vse oblike udeležbe in prispevka ne spremljajo v enem vladnem organu. Pri oblikovanju gradiv, zlasti sklepov za Vlado RS, se usklajujeta ustrezni službi Ministrstva za zunanje zadeve (Sektor za varnostno politiko v Direktoratu za načrtovanje politik in politično multilateralo) ter Ministrstva za obrambo (Direktorat za obrambno politiko), s čimer se sodelovanje praktično konča.

Nove gospodarske okoliščine, s katerimi se sooča Slovenija leta 2009, ne dopuščajo več neuskklajenega, nepremišljenega ali celo neracionalnega porabljanja materialnih in kadrovskih virov. Oblikovanje slovenske strategije sodelovanja v MOM tako, da bodo uporabljeni resursi čim bolj izkoriščeni, hkrati pa smiselno uporabljeni v podporo dolgoročnih državnih oziroma nacionalnih interesov, postaja nujna. Celovita strategija sodelovanja RS je nujna tudi zaradi dejstva, da so mednarodne operacije in misije vedno bolj večstranske, da v njih ni mogoče več delovati samo z vojaško silo in da se vse bolj uveljavljajo mešane vojaško-civilne oziroma večzvrstne strukture ali celo povsem civilne strukture, kot je na primer EULEX (The European Union Rule of Law Mission in Kosovo) na Kosovu. Predmet oblikovanja enotnega in medresorsko usklajenega dokumenta v obliki nacionalne strategije sodelovanja v MOM je večplasten in poseben strokovni izziv, s katerim se bosta Vlada RS in Ministrstvo za obrambo morala soočiti leta 2009.

1 PREDMET OBLIKOVANJA STRATEGIJE

1.1 Pojemovni okvir

Pri nastajanju in uveljavitvi strategije sodelovanja v MOM se najprej srečamo z vprašanji pojmovne narave. V terminologiji, ki se je uveljavila v slovenskem strokovnem in medijskem prostoru, najpogosteje govorimo o mirovnikih operacijah. Ta izraz je tudi v širši javnosti najbolj prepoznaven. Uporablja se v znanstvenih razpravah (Jelušič in drugi, 2005; Grošelj, 2007), v raziskavah javnega mnenja (SJM)³, pa tudi v političnih besedilih. V vojaškostrokovnem prostoru se pogosteje uporablja izraz operacije kriznega odzivanja (OKO), najbolj konsistentno je ta izraz v rabi v dokumentu Vojaška doktrina (Furlan in drugi, 2006). Do uveljavitve

³ *Uvodno vprašanje, ki ga v raziskavi Slovensko javno mnenje – SJM uporablja Obramboslovni raziskovalni center – ORC od leta 1994, se glasi »Ali podpirate sodelovanje slovenske države v mednarodnih mirovnikih operacijah ali ne?« (SJM 2007/1, sumarnik)*

Vojaške doktrine v Sloveniji govorimo o mednarodnih vojaških operacijah (MVO) in operacijah v podporo miru (OPM), kar je povzeto iz angleškega besednjaka (angl. Peace Support Operations – PSO). Strokovna besedila, ki obravnavajo sodelovanje civilnih funkcionalnih strokovnjakov, prav tako govorijo o operacijah v podporo miru (Pipenbahr, 2006). Nekonsistentnost v uporabi terminov je posledica dejstva, da se tudi v mednarodni skupnosti, različnih organizacijah in različnih obdobjih uporabljajo različni izrazi, ki pa v veliki meri opisujejo iste dejavnosti, čeprav se v bistvu razlikujejo glede na organizacijo ali kontekst uporabe.

Splošni izraz mirovne operacije je uveljavila OZN po letu 1992, potem ko je desetletja dolgo uporabljala termin operacije za ohranjanje miru (angl. Peace Keeping Operations) in ta izraz ostaja celo v nazivu glavne ustanove OZN za vodenje mirovnih operacij (Department of Peace Keeping Operations – DPKO). Zanimivo je, da se je v OZN izraz mirovne operacije povsem uveljavil šele po Poročilu s panela o mirovnih operacijah OZN (Report of the Panel on United Nations Peace Operations 2000), ki se imenuje tudi Brahimijevo poročilo⁴. Publikacija OZN UN Peace Operations, Year in Review⁵ pa že kaže na novodobno ločevanje dveh tipov operacij: prvič – operacije za ohranjanje miru ter drugič – politične misije in misije za graditev miru. Mirovne operacije največkrat potekajo z neoboroženimi civilnimi ali vojaškimi opazovalci ali z lažje oboroženimi razmejitvenimi vojaškimi silami, lahko pa tudi z bojnimi skupinami s težkim orožjem. Skupni so jim cilji, sestava in mandat, ne pa tudi izvedba aktivnosti. Vključujejo naloge, ki so na območju delovanja ustreznik sedanjih vojaških, policijskih ali drugih civilnih nalog. Pri tem vojaki pogosto opravljajo naloge, ki bi jih v normalnih okoliščinah izvajala policija, policisti opravljajo bolj vojaške naloge kot doma, nevladne organizacije, ki doma nasprotujejo vojski, pa v mirovni operaciji z vojaškimi silami sodelujejo ali so partnerji, ker njihovo delovanje navadno ni mogoče brez vojaške podpore in varovanja.

S pojmom mednarodne operacije po navadi mislimo tista delovanja večnacionalnih prispevkov, v katerih so po operativnih vojaških načelih uporabljene taktične ali operativne zmogljivosti na kriznih območjih na podlagi mednarodno priznane varnostno-politične resolucije. Pri tem govorimo o različnih tipih mednarodnih vojaških operacij, vključno z operacijami, pri katerih gre le za vojaško asistenco, kot v primeru humanitarnih operacij ali operacij zaščite in reševanja (angl. Disaster Relief Operations). V zadnjem času se namesto izraza misije vedno pogosteje uporablja naziv mednarodne operacije tudi za delovanje v mednarodnem kriznem okolju povsem civilnih struktur, zlasti takrat, kadar so organizirane ter vodene po načelih, ki jih uporabljajo tudi za mednarodne vojaške operacije. Pod pojmom misije pa razumemo zlasti tista delovanja, ki nimajo vseh strukturnih, vodstvenih in funkcionalnih značilnosti mednarodnih operacij ter pri načrtovanju, naboru zmogljivosti oziroma sil in uresničevanju

⁴ Panel, na katerem so ugledni strokovnjaki s področja mirovnih operacij prispevali priporočila za povečanje sposobnosti in učinkovitosti OZN v mirovnih operacijah, je vodil alžirski zunanji minister Lakhdar Brahimi. Poročilo ima datum 17. 8. 2000, napisano je bilo po naročilu generalnega sekretarja OZN Kofija A. Annana za jubilejno 55. zasedanje generalne skupščine OZN (Berdal 2001).

⁵ Dostopno na: <http://www.un.org/Depts/dpko/yir> (2. 2. 2009).

poslanstva ter izvajanju nalog ne potekajo po operativnih pravilih. Najpogosteje je izraz misija uporabljen v kontekstu mednarodnih civilnih misij, kot so policijske in druge.

V okviru uvedbe Natovih standardov v Slovensko vojsko je bila s slovenskim vojaškim standardom SVS 2180 Doktrina operacij kriznega odzivanja poimenovana kot Operacije odzivanja na krizne razmere, ki spadajo v okvir 5. člena (AJP-3.4 – SVS 2180, 2007). Ista publikacija še določa, da potekajo v kontekstu operacij kriznega odzivanja (OKO) operacije v podporo miru (OPM), ki se izvajajo nepristransko, navadno s podporo mednarodno priznani organizaciji, kot sta OZN in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Te operacije vsebujejo tako vojaško silo kot diplomatske in humanitarne dejavnosti. V spekter aktivnosti, ki jih izvajajo, spadajo vsiljevanje miru, ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov, ustvarjanje miru, graditev miru in humanitarna pomoč (ibidem).

Vojaška doktrina (Furlan in drugi, 2006) v poglavju 11.1 opredeljuje operacije kriznega odzivanja skladno z zavezniško doktrino, objavljeno v AJP-3.4, vendar ob tem uporablja še izraz *stabilizacijsko delovanje*, ko pravi, da »Slovenska vojska izvaja stabilizacijska delovanja v operacijah kriznega odzivanja ter v okviru mednarodnih pogodb«.

Dokumenti s področja obrambnega načrtovanja v RS uporabljajo izraz operacije kriznega odzivanja. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPRO) omenja tako sodelovanje v operacijah v okviru mednarodnih organizacij (kolektivna obramba po 5. členu Severnoatlantske pogodbe) ter posebej v 2. točki pod 3. alinejo operacije kriznega odzivanja, ki vključujejo: preventivno diplomacijo, preprečevanje konfliktov in ohranjanje, vsiljevanje ali vzdrževanje miru, humanitarno pomoč in pomoč pri izvajanju humanitarne pomoči. Iz tega sledi, da se je pisec dokumenta že zavedal delitve obeh tipov operacij, kot jo omenja Natova AJP-3.4.1. Še vedno veljavni srednjeročni obrambni program (SOPR 2007–2012, 2006) v razvojnem cilju 5 govori o sodelovanju »SV v operacijah kriznega odzivanja« in jih potem našteva ter dodaja, da je treba zagotoviti sodelovanje SV »v primeru eskalacij tudi v drugih operacijah kriznega odzivanja pod okriljem OZN, EU in Nata na podlagi odločitev Vlade RS«. Pisec dokumenta očitno ni bil pozoren na dejstvo, da OZN ne izvaja operacij kriznega odzivanja, temveč mirovne operacije.

Slovensko pojmovno zmedo povečuje še pojem *mednarodne civilne misije*, ki so opredeljene v Zakonu o napolitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (ZNOMCMMO, 2006), ki v 3. členu določa: »Mednarodna civilna misija je aktivnost, ki jo organizira mednarodna skupnost za zagotavljanje pomoči ciljnim državam ali ozemljem pod protektoratom mednarodne skupnosti pri zagotavljanju stabilnosti in vzpostavljanju demokratičnih institucij ob upoštevanju mednarodnih standardov, ter aktivnost, ki zagotavlja mednarodno pomoč ogroženemu civilnemu prebivalstvu«. Zdi se, da je zakonodajalec opredeljeval civilnost teh misij s pomočjo civilnemu prebivalstvu, ne pa z dejstvom, da jih izvajajo civilne oziroma

nevojaške agencije. Pri opisu nalog misije postaja bolj jasno, kaj zakon razume kot mednarodne civilne misije, saj navaja, da gre za pomoč pri »zagotavljanju javnega reda in varnosti, sodelovanju pri zatiranju kriminalitete ter usposabljanju policije in drugih varnostnih organov na kriznem območju; pri varnostnopolitičnem razvoju in izgrajevanju ukrepov za vzpostavitev zaupanja in varnosti; delovanju sodišč, tožilcev in pravobranilcev ob spoštovanju načel pravne države; pripravah in spremljanju demokratičnosti volitev, spodbujanju medetnične in verske strpnosti; urejanju zaščite narodnih manjšin; vračanju beguncev in razseljenih oseb ter zagotavljanju ustrezne humanitarne pomoči, itd.« (ZNOMCMO, 2006: 2. točka 3. člena). 3. točka taistega člena pravi še: »Izbira in napotitev vojaških in civilnih oseb v operacije za umiritev kriznih razmer in v operacije za podporo miru na podlagi mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, ter v mednarodne organizacije na obrambnem področju ali na opravljanje obrambnih nalog v skladu z zakonom o obrambi oziroma za pomoč drugim državam ob naravnih in drugih nesrečah ter za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči, niso predmet tega zakona«. To pomeni, da mednarodne civilne misije ne vključujejo civilnih strokovnjakov, če gredo v operacije na obrambnem področju. Taisti zakon opredeljuje tudi »kratkorodne misije«, ki trajajo največ 30 dni in so po navadi namenjene opazovanju izvedbe volitev (ZNOMCMO 2006: 27. člen)⁶.

Ob koncu pojmovne razprave je treba ugotoviti, da se bo v različnih dokumentih in strokovnih besedilih še naprej uporabljal ustrezen termin za poimenovanje mednarodne skrbi za mir in varnost v svetu, kljub temu pa je dobro imeti pojem, ki vključuje čisto vse oblike delovanja, ne glede na posamezne mednarodne organizacije, ki vsaka zase oblikujejo specifično izrazoslovje, in ne glede na obliko sodelovanja v njih. Menimo, da je izraz mednarodne operacije in misije (MOM) primeren za opis sedanjega stanja pri teh dejavnostih.

1.2 Razsežnosti strategije

Strategija sodelovanja v MOM ima varnostnopolitično in obrambno-vojaško razsežnost, ki se prepletata in sta v neposredni soodvisnosti. Vendar pa je treba opozoriti še na nujnost njenega razlikovanja in spoštovanja sosledja pri nastajanju. Varnostnopolitični vidik strategije definira predvsem nacionalnovarnostne interese in varnostnopolitične usmeritve glede težišč, zato bi ta del lahko drugače imenovali tudi definiranje politike (angl. politics). Pri obrambno-vojaškem vidiku gre za operacionalizacijo interesov in usmeritev v opredelitev poslanstva ter izvedbenih ciljev, na podlagi katerih vojaške, policijske ali civilne strukture prepoznajo svoje naloge in jih opredelijo v svojih načrtih priprav in izvajanja MOM. To bi v angleščini poimenovali z besedo policy. Posebnost oblikovanja nacionalne strategije sodelovanja v sodobnih mednarodnih operacijah in na misijah se izraža v tem, da je treba najprej definirati in uskladiti varnostnopolitična vprašanja ter jih aplicirati na izvedbeno raven, zatem pa ta dva vidika uskladiti v cilju doseganja učinkovite izvedljivosti.

⁶ Pri tem bi si lahko postavili hipotetično vprašanje, po katerem zakonu bi RS lahko podprla izvedbo demokratičnih volitev v Afganistanu jeseni 2009, če bi tja napotila policiste, oziroma, če bi tja napotila vojake.

Tega pa v primeru MOM ni mogoče narediti brez preskusa ali presoje razpoložljivih resursov, tako materialnih kot tudi finančnih in ne nazadnje časovnih. Zapišimo drugače, brez prvega ne more biti učinkovitega in realnega drugega dela. Poleg tega pa je pri snovanju strategije treba upoštevati še vprašanje prepoznavanja strategije ter posledično njenega razumevanja v javnem okolju. Varnostnopolitične usmeritve so tako ne le podlaga za prihodnje politično ravnanje in predvsem odločanje, temveč tudi za komuniciranje s strokovno in drugo javnostjo. Brez tega so nosilci sodelovanja v MOM in izvajalci nalog prepuščeni vsakokratnim presojam in kritikam, tudi političnim, zlasti takšnim o racionalnosti ali smiselnosti porabe proračunskih, kadrovskih in materialnih virov. Pri snovanju strategije pa je treba premisliti tudi o političnih posledicah in odgovornosti ob izrednih dogodkih in nesrečah na MOM, zlasti pri smrtnih primerih, pa tudi primerih uničenja državnih materialnih sredstev. Slednje smo zapisali predvsem zato, ker se politika ob izrednih dogodkih, še zlasti v smrtnih primerih, vedno znajde v razmerah kriznega odločanja in pred zahtevami za ponovno presojo njenega prispevka v mednarodni operaciji ali na misiji.

Predmet oblikovanja strategije sodelovanja v mednarodnih operacijah je celovit in pomeni spoj političnih stališč s prepoznavnimi določili za izvedbeno raven. To zahteva usklajeno opredelitev najprej varnostnopolitičnih stališč v obliki jasnega nacionalnega stališča do MOM, nedvoumno opredelitev nacionalnih interesov, tako varnostnopolitičnih kot tudi drugih, in določitev težišča prispevkov in uporabe resursov zanje. Strategija se ne more izogniti vprašanju odločanja o sodelovanju v operacijah in komuniciranja, povezanega s prispevki v MOM v političnem prostoru, kot tudi s strokovno in drugo javnostjo, ter vprašanjem doseganja ustrezne podpore. V izvedbenem smislu pa strategija na obrambno-vojaškem področju navadno ponuja jasno predstavo o sodelovanju, uresničevanju težišča ter seveda usmeritvah za uresničevanje strategije kot poti do doseganja postavljenih političnih in izvedbenih ciljev. Izpostavimo še značilnost, ki jo je treba upoštevati pri oblikovanju strategije sodelovanja v MOM in se kaže v spreminjanju narave, poslanstva ter strukturnih značilnosti operacij.

2 SPREMINJANJE NARAVE IN STRUKTURNIH ZNAČILNOSTI SODOBNIH MEDNARODNIH OPERACIJ IN MISIJ

Sodobne razvite države, članice mednarodne skupnosti, sodelujejo v MOM, ker tako prispevajo k mednarodni varnosti in miru, k stabilizaciji kriznih žarišč, od koder bi se grožnje miru lahko razširile tudi v države razvitega sveta. Ohranjanje miru na ozemljih sosednjih držav ali v regijah, ki mejijo na razvite države, je sestavni del varnostne politike teh držav. Večina prispevkov k ohranjanju miru in varnosti poteka pod pokroviteljstvom OZN. To pripomore k boljši mednarodni podobi države in jo postavlja v položaj, ko lahko na diplomatski ravni vodi politične pogajalske procese za trajnejši mir⁷. Nekatere države sodelujejo v MOM OZN zato, da pokažejo svojo pripravljenost reševanja mednarodnih sporov in tako svoj prispevek k skupnosti

⁷ Značilen primer je Republika Avstrija, ki je sodelovala v veliko mirovnih operacijah, s tem pa je omogočala državni diplomaciji, da verodostojno sodeluje pri mirovnih pogajanjih v svetu.

držav, ki skrbijo za mednarodni mir in varnost⁸. Nekatere države želijo s sodelovanjem v MOM pokazati hvaležnost za pomoč, ki so je bile deležne pri urejanju svoje notranje stabilnosti.⁹ Za nekatere manj razvite države tretjega sveta je sodelovanje v MOM OZN privlačno tudi z ekonomskega vidika. Navadno sodelujejo z veliko vojaki, za katere iz proračuna OZN prejmejo finančno nadomestilo. Ta denar se deloma izplača sodelujočim vojakom, ki so tako bistveno bolje plačani, kot če bi bili doma, večinoma pa gre v proračun vojske, ki potem z njim financira druge vojaške ali celo državne projekte. Države lahko s svojimi vojaki v MOM uresničujejo politiko solidarnosti in humanosti do prizadetega prebivalstva. Sodobne MOM pa so vse bolj namenjene tudi uveljavitvi vrednot demokracije ali celo uveljavitvi ekonomskih interesov.

Večina držav izkoristi navzočnost v MOM OZN za pridobivanje novih izkušenj ali za preverjanje delovanja vojaške tehnologije v okoljih, na katerih se izvajajo. Veliko vojsk uporabi možnost sodelovanja v MOM kot vir zbiranja izkušenj iz večnacionalnih delovanj, za učenje nekaterih značilnih taktičnih postopkov v teh delovanjih, pa tudi za učenje socioloških prvin večkulturnega in večnacionalnega delovanja. Za večino vojsk je sodelovanje v MOM oblika aktivnega vojaškega delovanja, v katerem lahko v pripravah urijo in pri izvedbi v praksi preizkusijo svoje vojaško znanje ter tako ohranjajo kondicijo in vojaško usposobljenost, preverijo zmogljivosti premeščanja, hkrati pa pridobijo nove veščine, tudi takšne iz socialnega delovanja v večkulturnih skupnostih. V MOM je mogoče preveriti in nadgraditi nekatere postopke vodenja in poveljevanja, ki so podobni tistim v okviru zavezniške obrambe ali v morebitni nacionalni obrambi. MOM so ne nazadnje priložnost za boljši zaslužek, pa tudi za večjo motivacijo poklicnih vojakov.

Sodobne operacije so večplastne v več pogledih. Prvič zato, ker vključujejo oblike vojaških in nevojaških aktivnosti za vzpostavitev ter ohranjanje mednarodnega miru, izvajajo se v dobro lokalnega prebivalstva, niso namenjene zasedbi ali pripojitvi ozemlja in potekajo tako, da povzročajo čim manj škode ter ob uporabi minimalne sile. Drugič zato, ker imajo mednarodni mandat mednarodne organizacije, najbolj zaželeno Varnostnega sveta OZN, ter potekajo zaradi vzpostavitve ali ohranitve statusa quo oziroma zagotovitve mirnega in dogovorjenega prehoda iz statusa quo v neko drugo obliko politične skupnosti. Nadalje zato, ker jih izvajajo mednarodne organizacije, regionalne organizacije ali ad hoc koalicije držav s silami in osebjem v večnacionalnih sestavih. Končno, in zelo pomembno: operacije niso več vrednotno nevtralne, kot je to veljalo za tradicionalne operacije OZN, v katerih je bila

⁸ Tudi Republika Slovenija je leta 1997 začela sodelovati v operaciji OZN na Cipru (UNFICYP), da bi tako dokazala svojo pripravljenost za mednarodno delovanje, ko je bila na vrhu Nata v Madridu julija 1997 njena kandidatura za članstvo v Natu zavrnjena.

⁹ Takšen primer je Bosna in Hercegovina, ki je od leta 1992 prejemale mednarodne pomoči v obliki različnih vrst mirovnih operacij na svojih tleh, UNPROFOR, Ifor, Sfor, Eufor – Althea, zdaj pa tudi sama že sodeluje v operacijah.

eno temeljnih načel¹⁰ mirovni sil prav nevtralnost. Za operacije po koncu hladne vojne namreč velja, da je v njih prišlo do tako imenovane normativne transformacije (Grošelj, 2007), to pa pomeni, da so namenjene uveljavitvi vrednot demokratične družbe.¹¹

Sprememba politične in normativne podlage, večplastnost operacij, njihova humanitarnost in opuščanje vrednostne nevtralnosti so ključne značilnosti spreminjanja sodobnih operacij. K temu pa je treba dodati še dve usmeritvi, ki izhajata iz sodelovanja na področju MOM. Nove naloge za vojaške sile in zmogljivosti v sodobnih mednarodnih vojaških operacijah praktično kličejo po vzpostavitvi tretjega strateškega stebra v strukturi oboroženih sil. Stoletja je bila strateška strukturiranost oboroženih sil prilagojena dvema strateškima vidikoma uporabe vojsk, napadu in obrambi. Prav s sodobnimi mednarodnimi vojaškimi operacijami pa se pokaže potreba po tretjem stabilizacijsko-rekonstrukcijskem stebri, ki je bolj usmerjen v sposobnost za opravljanje nalog tako imenovanih varnostnih oziroma policijskih sil in v povezovanje ali celo združevanje s civilnimi elementi. Druga usmeritev se kaže v selitvi uporabe združenih vojaških in civilnih ter nevladnih zmogljivosti z vojnih območij na nevojna krizna območja, na območja, na katerih oblastne institucije v državah ne delujejo, ali na območja, kot jih v tujini imenujejo, »failed states«.

Večplastnost sodobnih MOM se kaže tudi v tem, da so vse pogostejše orodje za družbeno tranzicijo iz kriznih v stabilizacijske in rekonstrukcijske razmere družbe in države, v kateri se izvajajo. Zato se tako v OZN in še posebej v Natu, pa tudi znotraj EU srečamo z vprašanjem celostnega pristopa k operacijam (angl. Comprehensive Approach). Politične implikacije celostnega pristopa se kažejo v dojetju večplastnosti razmer ter potrebe po uporabi sil in sprožanju operacije pri političnem odločanju, v celovitem pristopu k opredelitvi poslanstva in ciljev ter predvsem končnega stanja posameznih MOM, v celovitem pristopu pri kombiniranju uporabe razpoložljivih zmogljivosti in ukrepov ter ne nazadnje v zagotavljanju celovite in čim širše podpore za izvedbo tako na nacionalnih ravneh kot tudi na mednarodni ravni. Večplastnost sodobnih mednarodnih operacij v državah sprejemnicah ali na območjih, na katerih se postavlja celotna vojaška, politična in gospodarska infrastruktura, zahteva celovit pristop tudi v državah izvajalkah operacije. Če na politični ravni v pripravah sodelovanja v MOM lahko uporabimo izraz celovita strategija, potem se moramo tudi na izvedbeni ravni vprašati, s čim lahko takšno celovito strategijo udejanjimo.

Zapisali smo že, da se celostni pristop k MOM na izvedbeni ravni izraža tako pri izvajalcih oziroma udeležencih operacij kot tudi v državah sprejemnicah. S celostnim pristopom se povezuje več strani v operacijah, izvajalske in prejemniške. Celostni

¹⁰ Temeljna načela operacij OZN sta postavila Lester Pearson kot predsednik generalne skupščine OZN in Dag Hammarskjöld kot generalni sekretar OZN v 50. letih prejšnjega stoletja, mednje pa spadajo nepristranskost, nevmešavanje v notranje zadeve sprtih strani, neuporaba sile, prost prehod mirovni sil in poročanje generalnemu sekretarju OZN.

¹¹ Zapisano lahko ponazorimo s primerom operacije Isaf v Afganistanu, kjer naj bi mednarodne sile leta 2009 pripomogle k izvedbi volitev, na katerih bodo nastopile različne afganistanske stranke. Prav volitve pa so eden od postulatov demokracije zahodnega tipa.

pristop na izvedbeni ravni si prizadeva predvsem za učinkovitost in pravočasnost. Pravočasnost je treba razumeti v pogledu načrtovanja in nabora zmogljivosti, priprav na MOM, pravočasnega razvoja in razporeditve na področju delovanja kot tudi pravočasnega začetka izvajanja nalog skladno s poslanstvom in mandatom. V številnih državah se na operativni ravni že uveljavlja koncept na učinku temelječih operacij (Pešec, 2007)¹², ki na načelu celostnega pristopa utemeljuje nujnost večstranskega usklajevanja resursov za MOM, pri katerih se ukrepi in sredstva določijo glede na učinek, ki bi ga bilo treba v takih operacijah doseči. Zapisali bi lahko, da je ta koncept (EBAO) povezovalen in usklajevalen hkrati v odnosu na predvideno ali željeno doseganje učinkov mednarodne operacije.

Celostni pristop k MOM, ki izhaja iz operacij, ki temeljijo na učinku, sledi že navedeni usmeritvi, ki smo ji priča v mednarodnih operacijah. Ta se s pretežno vojaškega področja seli proti civilno-vojaškemu ali celo proti pristopom brez navzočnosti vojaških sil in zmogljivosti. Vojaške sile dobivajo povsem novo vlogo v obliki sil za stabilizacijo, rekonstrukcijo in humanitarno pomoč. Zagotavljanje varnega in stabilnega okolja vojaških in drugih varnostnih struktur je tako le navidez primarno za delovanje in uveljavljanje političnih, gospodarskih, izobraževalnih in drugih sistemov. Navzočnost vojaške organizacije je v nekaterih mednarodnih operacijah ali vsaj v nekaterih njihovih fazah bistveno manjša, kot pa je to veljalo za operacije za ohranjanje miru, ki so temeljile na vojaškem osebju. V nove MOM, vendar tudi v operacije ohranjanja miru, se v večjem obsegu vključuje civilna policija, težišče osebja pa je v civilnih mednarodnih in lokalnih uslužbencih, ki rešujejo spore diplomatsko. Vedno pogosteje se pojavljajo še tako imenovani tretji udeleženci v mednarodnih operacijah, in sicer v obliki samostojno nastopajočih mednarodnih ali regionalnih nevladnih in humanitarnih organizacij.

Pravilno razumevanje spreminjanja narave in poslanstva sodobnih MOM ter sprememb v njihovih strukturnih značilnostih uporabljenih vojaških, policijskih in civilnih zmogljivosti na eni ter predvidevanja prihodnjega razvoja na drugi strani tako postajajo pomembna podlaga za oblikovanje nacionalne strategije sodelovanja. K temu pa je treba dodati še v nadaljevanju predstavljene dejavnike in značilnosti, ki vplivajo na oblikovanje strategije.

3 DEJAVNIKI OBLIKOVANJA STRATEGIJE MEDNARODNIH OPERACIJ IN MISIJ

Mednarodne operacije in misije so orodje zunanje politike na varnostno-obrambenem področju in so podvržene vplivnim dejavnikom tega področja. Sodobne MOM so večplastne, kar se kaže v načrtovanju in pripravah, pa tudi pri njihovi izvedbi.

¹² V Natu ta koncept v originalu označujejo z *Effects Based Approach to Operations – EBAO*. Koncept EBAO je poskus celovitega pristopa k operacijam na izvedbeni ravni, saj predvideva celovitejši, večstranski in usklajen pristop udeležencev pri izvedbi operacij ob upoštevanju doseganja predvidenih učinkov delovanja. Koncept v bistvu ni razvit za mirovne operacije in se tako ne nanaša le na operacije kriznega odzivanja ali operacije za podporo miru.

Poudariti velja, da odločitve za vključitev v MOM tako na mednarodni kot na nacionalni ravni ni lahko sprejeti. Prav tako je povsem jasno, da se iz njih ni mogoče preprosto umakniti, ker je pri tem treba upoštevati politične in tudi povsem praktične posledice. Tako kot je potreben konsenz o skupnem, zapišimo večnacionalnem, pristopu na začetku, je ta po navadi zelo pomemben tudi pri koncu ali prekinitvi MOM, ker sicer hitro zapademo v nenapovedano zapuščanje tako imenovanih mednarodnih »bojnih« položajev.

Vplivni dejavniki za oblikovanje nacionalne strategije za sodelovanje v MOM so tako: (1) jasno opredeljen državni interes, (2) razpoložljivost finančnih in kadrovskih virov ter vojaških, policijskih in civilnih zmogljivosti za operacije, (3) javno mnenje in odnos do MOM ter dojemanje nacionalnega prispevka, (4) sposobnost učinkovitega in pravočasnega političnega odločanja in oblikovanja politik ter ustvarjanja političnih pogojev na nacionalni ravni, (5) sposobnost vključevanja v oblikovanje politik in aktivnega sodelovanja v političnem odločanju v mednarodnem okolju pri različnih vrstah MOM, (6) vzpostavitev ter delovanje mehanizmov usklajevanja v nacionalnih okvirih ter znotraj nacionalnih podsistemov (v obrambnem med vojsko, civilno obrambo in zaščito ter obveščevalno-varnostnim segmentom), (7) obvladovanje načrtovanja in vzpostavitve zmogljivosti za neznane prihodnje operacije ter (8) sposobnost vzdržljivosti sil in zmogljivosti, ki so na voljo za posamezne MOM glede na pričakovanja v mednarodnih organizacijah.

- (1) Da bi lahko oblikovali strategijo sodelovanja, se od vlade pričakuje, da z zainteresiranimi zakonodajnimi telesi jasno opredeli, kaj je varnostnopolitični interes sodelovanja v MOM. To je lahko resnični varnostni interes, če država ocenjuje, da je ozemlje, na katerem poteka operacija, vir ogrožanja njene varnosti; lahko je to diplomatsko politični interes, če država želi pokazati mednarodni skupnosti svojo zavzetost za mednarodni mir. Država lahko z investicijo v MOM utrdi svoj posebni interes v procesih vodenja mednarodnih organizacij oziroma želi mednarodni koaliciji pokazati svojo solidarnost.¹³
- (2) Vlada in njeni resorni organi ocenjujejo, koliko finančnih ter koliko in kakšne kadrovske in materialne vire lahko namenijo za prispevek v MOM. Razpoložljivost finančnih in kadrovskih virov je tako zelo pomemben dejavnik. V nekaterih pogledih je tudi izraz določene politike, na primer pri opredeljevanju kadrovskih virov, ki naj sodelujejo v operacijah. Nekatere države sodelovanje pripadnikov svojih obrambnih sil povežejo z natančnim kariernim sistemom poklicnih, pa tudi rezervnih pripadnikov¹⁴. Nekatere zlasti manj razvite države rotirajo skoraj vse pripadnike oboroženih sil in tako omogočijo vir dodatnega zaslužka za njih, pa tudi za državni proračun. Nekatere države so pripravljene

¹³ RS je sodelovala na Natovi misiji v Iraku *Nato Training Mission in Iraq (NTM-I)* s simbolnim prispevkom najprej štirih pripadnikov, v zadnjem delu misije pa celo samo z dvema. Podobno lahko razumemo sodelovanje po dveh policistov Slovenske policije v operaciji na Vzhodnem Timorju.

¹⁴ Irska na primer predvideva, da mora vsak pripadnik irskih oboroženih sil na tri leta obvezno na misijo, lahko pa gre tudi pogosteje, če se javi prostovoljno.

v MOM namestiti velik del svojih sil, vendar za to niso pripravljene zagotoviti pripadnikom bistveno večjega plačila od tistega, ki ga dobivajo doma, in tudi njihov delovni standard na misiji je zelo skromen, prav vojaško asketski¹⁵. Pomembno je tudi vedeti, ali države pošiljajo v operacije več različnih tipov udeležencev, na primer vojake, policiste, civilne funkcionalne strokovnjake, civilne uradnike in humanitarno ter razvojno pomoč, ali težijo bolj k eni obliki udeležbe na mirovnih misijah¹⁶.

- (3) Sodelovanje države v mednarodnih operacijah ima praviloma velik odmev v javnosti na eni strani in na drugi strani pripomore k legitimnosti udeležencev operacij, lahko pa je tudi obratno. Vlade si zato prizadevajo, da bi javno predstavile svoje cilje sodelovanja v operacijah tako, da bi bile razumljene kot sestavina varnosti ali interesa vsakega posameznika.¹⁷ Slovensko javno mnenje je glede sodelovanja v MOM doživljalo večje spremembe. Leta 1994 je sodelovanje Slovenije podpiralo 45 odstotkov vprašanih v SJM, čeprav takrat nismo imeli v MOM niti enega policista ali vojaka. Sprejemljivost je naraščala do leta 2003, ko je dosegla vrh s 75-odstotno podporo javnega mnenja za mirovne operacije, potem pa je raziskava SJM leta 2005 in 2007 zaznala velik padec v podpori javnosti¹⁸. Omeniti velja, da državne politike z izbiro izrazov poskušajo prepričati javnost v sprejemanje mednarodnih operacij, ne glede na to, kakšni so v resnici cilji takšnih MOM. Najpogosteje uporabijo prav izraz »mirovne operacije« kot obliko prikrivanja resničnih ciljev, čeprav v nekaterih primerih sploh ne gre za mirovne operacije, kot smo jih opredelili v okviru terminologije OZN. Nekateri poznavalci celo trdijo, da se izrazoslovje prilagaja politični ideologiji vladajočih koalicij. Po letu 2000, še zlasti pa zaradi sodelovanja vojsk v koalicijskih silah v Iraku, se je vpliv javnosti kot dejavnika, ki vpliva na politično odločanje za sodelovanje v operacijah, zelo povečal in ponekod postal celo odločilen, kot na primer v Španiji, Italiji in ne nazadnje v Veliki Britaniji.
- (4) Sodelovanje v MOM nastaja na podlagi procesov poglobljenega političnega razmisleka, v katerem nekatere države uporabijo več ravni političnega odločanja, poleg izvršne oblasti pa sodeluje tudi zakonodajna raven. Oblikovanje politike

¹⁵ Takšen primer zasledimo tudi pri pripadnikih misije EUFOR Chad/CAR, ki se po štiri mesece preživljajo v glavnem s suhimi obroki.

¹⁶ Spet lahko vzamemo primer Slovenije, ki ima v operacijah na Kosovu policiste v EULEX ter vojake v Kforju, v Afganistanu pa sodeluje pretežno z vojaki v Isafu, od novembra 2008 pa je na istem območju tudi civilni funkcionalni strokovnjak za projekte humanitarnih organizacij, ni pa policistov v EUPOL Afganistan.

¹⁷ Nizozemski je z vojaki, ki so sodelovali v UNPROFOR-ju v BiH, v obdobju od leta 1992 do 1995 uspelo preoblikovati vojsko iz obvezniške v poklicno. Prav sodelovanje v UNPROFOR-ju je pomagalo pri ponovni vzpostavitvi legitimnosti vojske, ki je zaradi odpora rekrutov proti služenju vojaškega roka bila že ena najmanj zaupanja vrednih institucij v državi. Ker pa so nizozemski vojaki delovali v času, ko je v roke vojske Republike Srbije padla Srebrenica, je prav odkrivanje zločina v Srebrenici po letu 1995 znova zgrnilo temne oblake nad sprejemljivost nizozemskih oboroženih sil. Belgijski vojaki, ki so opravili podobno preoblikovanje v letih od 1992 do 1994, so ohranili in povečevali legitimnost v javnem mnenju prav zaradi udeležbe v mirovnih operacijah, četudi je njihova vloga v genocidu v Ruandi leta 1994 še vedno zavita v protislovna poročila.

¹⁸ Razloge smo iskali v izločenosti javnosti iz procesov odločanja o mirovnih operacijah, v nestrinjanju s sodelovanjem na misiji NTM-I v Iraku in v vse slabšem poznavanju ter razumevanju razlogov za sodelovanje Slovenske vojske v Afganistanu, Iraku in južnem Libanonu.

sodelovanja v MOM je zahteven proces zato, ker lahko vodi v posledice, za katere tisti, ki sprejmejo odločitev o sodelovanju, navadno nosijo tudi politično odgovornost. Oblikovanje politike, ki vključuje parlament, je po navadi dolgotrajnejše, vendar zagotavlja višjo raven legitimnosti odločitve. Odločanje na ravni izvršne oblasti je navadno učinkovitejše, ni pa nujno sprejeto kot najbolj legitimno. Primer so slovenske razmere: o MOM se odloča na ravni izvršne oblasti, državni zbor pa je seznanjen z odločitvijo naknadno. To sicer omogoča precej hitro in učinkovito odločanje, ki pa je v letih od 2005 do 2008 povzročalo vse več kritik in zahtev po povečani vlogi parlamenta, upadanje legitimnosti MOM, kar vodi k sklepu, da je treba povečati razpravljalno vlogo parlamenta. Sposobnost političnega odločanja in oblikovanja politik ter ustvarjanja političnih pogojev na nacionalni ravni je eden ključnih dejavnikov pri zagotavljanju učinkovitosti in pravočasnosti vključevanja v MOM, pa tudi za doseganje političnih ciljev posameznih prispevkov.

- (5) Kot poseben dejavnik je treba upoštevati tudi sposobnost vključevanja v oblikovanje politik (angl. policy making) in aktivnega sodelovanja v političnem odločanju (angl. political decision making) v mednarodnem okolju pri različnih vrstah MOM, ko gre za oblikovanje ciljev, poslanstva in tudi strategije za njihovo izvajanje. Ta proces je navadno še bolj zapleten in večstopenjski od tistega na nacionalni ravni ter ima poleg politične velikokrat še operativno vojaško razsežnost, če so to vojaške operacije, ali civilno izvedbeno razsežnost, če so to civilne operacije in misije. Pri tem se velikokrat zgodi, da se postopki na politični ravni na neki način ponavljajo ali dopolnjujejo zaradi neuspeha na operativni ravni, zlasti pri naboru sil in zmogljivosti. Ta dejavnik se pojavlja v začetni, načrtovalni in pripravljalni fazi, pa tudi med izvajanjem ter ob koncu in odpoklicu sil in zmogljivosti z območja posamezne MOM.
- (6) Celostni pristop k operacijam, ki se, kot smo zapisali, uporablja predvsem na politični ravni in v procesih oblikovanja politik in političnega odločanja, zahteva tudi vzpostavitev ter delovanje mehanizmov usklajevanja v nacionalnih okvirih ter znotraj nacionalnih podsistemov (obrambni, varnostni in zaščitni) ter širše. Pomembnost usklajevanja se kot dejavnik kaže tudi na povsem izvedbeni ravni in po navadi presega nacionalno raven. Pri tem ločimo več vrst usklajevanja. Na vodoravni ravni je to med subjekti političnega odločanja, zlasti med vlado in zakonodajno oblastjo in izvršilnimi nalogodajalci na pristojnih ministrstvih. Na vodoravni ravni se usklajevanje pojavlja tudi med posameznimi ministrstvi ter vse pogosteje tudi s sodelujočimi nevladnimi organizacijami. Na navpični ravni usklajevanje poteka po političnih kanalih od nacionalnih prestolnic do zavezniških ali koalicijskih centrov, prav tako tudi med vojaškimi, policijskimi in v zadnjem času številnimi civilnimi subjekti. Posebej pomembno je usklajevanje po diagonalni ravni, s katerim se poskuša doseči učinkovitost različnih povezav istih izvajalcev nalog, ne glede na hierarhične ravni v posameznih MOM.
- (7) Države vzpostavljajo svoje vojaške, policijske in civilne zmogljivosti predvsem zato, da jih čim učinkoviteje uporabijo. Pri načrtovanju uporabe upoštevajo čas

in vire, ki jih potrebujejo za oblikovanje zmogljivosti, ter kombinirajo njihovo uporabo za nacionalne potrebe z mednarodnim delovanjem. Iskanje optimalnih zmogljivosti je osrednje vprašanje učinkovitosti in racionalnosti pri njihovem načrtovanju ter vzpostavitvi, in sicer tudi zato, ker je doseganje zmogljivosti povezano s porabo finančnih, kadrovskih in tudi časovnih resursov. Mednarodnih operacij in misij na kriznih območjih navadno ni mogoče dolgoročno načrtovati, načrtovanje in doseganje nacionalnih zmogljivosti pa zahtevata prav to. Spretnost, kako biti uspešen na tem področju, se kaže v obvladovanju zagotavljanja pravih zmogljivosti za neznane prihodnje MOM. Osrednje orodje, ki zmanjšuje negotovost na tem področju, je določanje nacionalne ravni ambicij in s tem izhodišča, koliko katerih zmogljivosti je treba imeti na voljo. V majhnih državah, v državah v tranziciji, pa tudi v državah, ki prisegajo na preoblikovanje svojih oboroženih sil, je posebej pomembna povezava med doseganjem zmogljivosti in uporabo teh zmogljivosti v MOM, kar se na politični ravni kaže pri odločanju oziroma odobravanju uporabe teh zmogljivosti. Vprašanje odločanja o uporabi določenih nacionalnih zmogljivosti je posebej občutljivo takrat, ko gre za politično potrjevanje predlagane uporabe hitrih odzivnih sil, ki se v Natu pojavljajo v obliki NRF, v EU pa v obliki evropskih bojnih skupin.

- (8) Čas trajanja posamezne mednarodne operacije ali misije oziroma sodelovanja posamezne države v njih izpostavlja še dejavnik vzdržljivosti sil oziroma zmogljivosti, ki so na voljo za delovanje v odnosu na pričakovanja v mednarodnih organizacijah. Vzdržljivost sil in zmogljivost se kažeta v sposobnosti države, kako dolgo in v kakšnem obsegu lahko zagotovi rotiranje svojega prispevka v MOM. Navedeno bi lahko imenovali tudi izraz sposobnosti za ohranjanje stalnega nacionalnega deleža. Zahteva po vzdržljivosti sil in zmogljivosti se neposredno kaže na značilnosti v strukturi sil, njihovem usposabljanju, statusnih in pravnih zadevah (število napotitev na misije, prostovoljnost ali obveznost, trajanje pogodb o zaposlitvi ipd.), pa tudi v pooperacijskih aktivnostih.

Pri oblikovanju nacionalne strategije sodelovanja v MOM je treba omeniti še dve značilnosti. Prva se kaže v uporabi pridobljenih izkušenj in naučenih lekcij. Uporaba izkušenj postaja orodje za učinkovitost in preventivo v smeri zmanjšanja negativnih primerov delovanja ali vedenja v prihodnjih mednarodnih operacijah in misijah. Vse pomembnejše pri tem pa postajajo tudi raziskave in njihovi izsledki. V RS imamo na področju dvanajstletnega sodelovanja v MOM zelo bogato raziskovalno dejavnost, ki se razteza od vojaško-sociološke do družboslovne in ne nazadnje do politološke ravni. Slovenski raziskovalci več kot desetletje pišejo o spreminjanju narave in poslanstva ter strukturnih značilnostih operacij. Ta prispevek ni zanemarljiv niti v mednarodnem okolju. Dognanja s tega področja so tako pomembna značilnost, ki jo je treba upoštevati pri oblikovanju nacionalne strategije sodelovanja v MOM.

Pri oblikovanju strategije pa je na vojaškem področju treba posebej pozorno proučiti in upoštevati dolgoročni razvoj Slovenske vojske in vzpostavljanje razmerja med premestljivimi zmogljivostmi in zmogljivostmi v operacijah in na misijah. Države

članice Nata imajo v svojih skupnih dogovorih glede obrambe zaveznitva opredeljeno, da je med 40 in 50 odstotki sil vsake države premestljivih¹⁹, od 8 do 10 odstotkov pa pripravljenih za sodelovanje v MOM na letni ravni. To pomeni, da bi skupni nabor premestljivih sil moral imeti takšne organizacijske in vzdržljivostne mehanizme, ki zagotavlja rotiranje v petih napotitvah ter tako omogoča izpolnjevanje te zahteve²⁰. Države poskušajo to zavezo izpolnjevati s kombiniranjem nacionalnega prispevka v vseh vrstah operacij, ki jih vodijo Nato, EU in OZN.

4 STRATEŠKA, NORMATIVNA IN DOKTRINARNA UREDITEV TER PRAKSA MOM

Izpostavljena odsotnost strategije in usklajevalnega telesa za sodelovanje RS v MOM ne pomeni, da je sodelovanje v operacijah potekalo povsem brez političnih in strateških usmeritev. Pojavljajo se posamične teze v različnih strateških dokumentih in normativnih aktih. Ker so ti dokumenti nastajali v različnih obdobjih in zaradi različnih potreb, je opazno, da niso povsem usklajeni in tudi ne kažejo jasne vizije razvoja sodelovanja RS v mednarodnih operacijah v prihodnje. Zlasti pomanjkljivo je opredeljeno usklajeno delovanje državne politike na zunanjepolitični ravni v obliki diplomatskih, pravnih in drugih pobud s področja mirnega reševanja sporov s tistim, kar država lahko nameni za podporo te politike v obliki finančnih virov (prispevki v različne fundacije, sklade), kadrovske virov (policisti, vojaki, civilni strokovnjaki) ter materialno-tehničnih sredstev (doniranje opreme in zdravil).

Da doslej ni bilo skupnega usklajevalnega telesa, je opaziti tudi pri odločanju o prispevkih v MOM. S pomočjo usklajene medresorske strategije nastopanja v sodobnih MOM bi bilo mogoče lažje doseči različne nacionalnovarnostne in državne interese, če bi seveda bili jasno izoblikovani. Čeprav nimamo skupnega usklajevalnega telesa, medresorsko usklajevanje kljub vsemu poteka, zlasti glede sodelovanja vojaških in civilnih zmogljivosti v operacijah, o katerih se odloča po Zakonu o obrambi. Omenjali smo že, da se Direktorat za obrambno politiko MO, preden pošlje svoje gradivo v vladni uradni postopek, usklajuje s Sektorjem za varnostno politiko na MZZ. Ali in kako se izvaja usklajevanje pri odločitvah o sodelovanju policistov na mednarodnih civilnih misijah, pa ni znano.

4.1 Dosedanja strategija RS za sodelovanje v MOM

Strateški dokumenti RS opredeljujejo selektivno sodelovanje v operacijah s poudarkom na vojaški komponenti in z omejeno podporo drugih segmentov ali sredstev (diplomatskih, ekonomskih, gospodarskih in finančnih). Pri tem je ves čas bilo težišče na Zahodnem Balkanu, kjer se je z razpršenim pokrivanjem s sorazmerno majhnimi zmogljivostmi čim večjega števila elementov izražal interes

¹⁹ Natova zahteva je bila na vrhu v Bukarešti leta 2008 povišana na 50 odstotkov premestljivih sil, pri čemer zahteva po petini teh sil na operacijah v tem primeru predstavlja 10 odstotkov sil v MOM na letni ravni.

²⁰ Pri izpolnjevanju te zahteve po šestmesečnih rotacijah to pomeni, da država vzdržuje stalno razpoložljivost premestljivih sil in zmogljivosti za dve leti in pol.

po celoviti navzočnosti. Delovanje slovenske policije je potekalo neodvisno od delovanja vojaških potencialov. Koncentracija sil na Zahodni Balkan je bila pomembna z vidika legitimnosti operacij, saj je javnost visoko cenila slovenski prispevek k reševanju varnostnega stanja na Balkanu in ta podpora je ostala trdna tudi v času, ko slovenska politika ni bila sposobna razložiti javnosti, čemu sodelovati v teh operacijah. Z vidika vojaškega delovanja pa je lahko takšna koncentracija le na eno operativno območje delovanja težavna. Zahodni Balkan se namreč umirja, obseg zahtevanega osebja se krči. Operacija Althea v BiH se je v zadnjih dveh letih znatno skrčila. Obstajajo napovedi, da se bo v dveh letih operacija Kfor na Kosovu prepolovila. Če bi RS za svojo vojsko in policijo ne imela izhoda na druga »mednarodna delovišča«, bi po koncu operacij na Balkanu ne imela več kam pošiljati svojih zmogljivosti. Ker se meja Evropske unije in Nata po vključitvi balkanskih držav v pridružitvene procese seli na Bližnji vzhod in v Sredozemlje, postaja za obe organizaciji pomembno, kako jima bo uspelo vzpostaviti mediteranski dialog (Nato) oziroma mediteransko pobudo (EU). To pomeni, da mora tudi Slovenija kot članica obeh organizacij skrbno presojati razvoj dogodkov na Bližnjem vzhodu in v Sredozemlju ter biti pripravljena na morebitno delovanje v prihodnosti tudi na tem območju²¹.

Zaradi izražanja težišča na Zahodnem Balkanu in ob omejitvah, ki jih imajo vojaške sile s strateškim transportom in strateško oskrbo, je bil slovenski nacionalni prispevek v Natovi operaciji Isaf v Afganistanu manjši. Pomemben element strategije se kaže tudi v spoznanju, da je bilo sodelovanje v MOM za Slovensko vojsko pomembno tranzicijsko in v zadnjem času tudi transformacijsko ter integracijsko orodje, hkrati pa neposredno povezano z nacionalnimi prizadevanji za doseganje vojaških zmogljivosti. Dosedanja praksa se kaže v zagotovitvi nacionalnega prispevka v MOM vseh štirih mednarodno pomembnih organizacij, in sicer OZN, Nata, OVSE in EU.

Izguba pobude v zavedanju, čemu služijo kontingenti v MOM, je vidna na treh ravneh. Prvič, strateški dokumenti s področja nacionalne varnosti so v opredeljevanju politike mednarodnih operacij in misij povsem neenotni. Ta neenotnost je vidna že v izrazoslovju: mirovne operacije, mednarodne civilne misije, operacije kriznega odzivanja ali operacije v podporo miru. V dokumentih se precej brezskrbno uporabljajo vsi izrazi. Drugič, enotnosti v izvedbeni strategiji ni – policisti odhajajo na Vzhodni Timor in Kosovo, vojska v Bosno in Hercegovino, donatorska pomoč pa v Libanon, Moldavijo, Etiopijo, na Madagaskar in še kam. Ko se na Kosovu srečajo policisti in vojaki, je to bolj zato, ker se poznajo na taktični ravni, država pa ne naredi nič, da bi prizadevanja za sodelovanje policije v UNMIK in vojske v Kforju vključila v skupno presojo o svoji navzočnosti na Kosovu. V navedenem je, kot tretjič, opazno pomanjkanje strateškega usklajevanja prizadevanj v MOM.

²¹ Prvi znaki se že kažejo v dejstvu, da je Vlada RS na seji dne 15. januarja 2009 namenila 50.000 evrov finančne pomoči za humanitarno katastrofo v Gazi, kjer je bilo zaradi zračnega in kopenskega posega izraelske vojske skoraj tisoč mrtvih ter zelo veliko ranjenih civilistov.

4.2 Sedanje normative in doktrinarne rešitve

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV) iz leta 2001 govori o tem, da Slovenija s članstvom v OZN in drugih pomembnih mednarodnih organizacijah uresničuje svoje temeljne zunanjepolitične cilje in interese, tako da »sodeluje in se bo aktivno vključevala v različne mirovne in humanitarne operacije, kot tudi v operacije ohranjanja in zagotavljanja miru« (ReSNV, 2001: poglavje 4.1).

Uradno prečiščeno besedilo Zakona o obrambi (ZObr-UPB1, 2005: 37. člen točka (1), 5. alineja) med nalogami Slovenske vojske omenja da ta »izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah in z mednarodnimi pogodbami«. Med pomembnejše člene tega zakona sodi še 84. člen, ki v točki 3 določa način odločanja o sodelovanju v operacijah, ko pravi »Vlada odloča o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah, ter sprejema letne načrte usposabljanj vojske izven države in tujih vojaških enot v Republiki Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami«. Člen v nadaljevanju (člen 84 a) pa določa, »da Vlada odloča o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju priprav in nalog skupne obrambe v skladu z načrti z državo ali državami, s katerimi je v zavezništvu na podlagi mednarodnih pogodb«. Ker je skupna obramba opredeljena kot temelj zveze Nato, je zakonodajalec v bistvu prepustil vladi odločanje o zadevah po 5. členu Washingtonske pogodbe zveze Nato, ne pa tudi eksplicitno zadeve s področja aktivnosti, ki presegajo ta člen ali so zunaj okvira 5. člena, kamor spada večina operacij kriznega odzivanja.

Dokumenti s področja obrambnega načrtovanja v RS, med njimi srednjeročni obrambni program (SOPR 2007–2012, 2006), opredeljujejo cilje sodelovanja v operacijah v okviru mednarodnih organizacij ter posebej v operacijah kriznega odzivanja zunaj 5. člena in globalno določajo resurse zanje.

Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV, 2007) je v 25. členu točki (3) določil, da lahko Vlada vključi v enoto ali drugo sestavo Slovenske vojske tudi civilne strokovnjake oziroma civilne zmogljivosti.

V navedenih dokumentih pa ni mogoče zaslediti podlag za pošiljanje humanitarne pomoči, ki jo RS namenja ob humanitarnih katastrofah, kot je to bilo leta 2007 pri pomoči Libanonu, Etiopiji, Malaviju, Zambiji, Madagaskarju, Moldaviji, Črni gori in Makedoniji zaradi gozdnih požarov oziroma leta 2008 pri pomoči Palestincem, Kirgiziji, Burmi, Kitajski, podsaharski Afriki, Gruziji in Demokratični republiki Kongo²². Analiza sedanjih normativnih in doktrinarnih rešitev, povezanih z opredelitvijo nacionalnih ciljev, odločanja ali pristojnosti posameznih državnih organov v pripravi in zagotavljanju posameznih prispevkov ter pravic sodelujočih, je pomembna pri pripravi prihodnje strategije sodelovanja. Prav tako je pomembna tudi proučitev posebnosti dosedanjega sodelovanja na MOM.

²² Prav tako navedene pravne usmeritve ne vključujejo prispevka RS v mednarodne fundacije, kot je *International Trust Fund – ITF*, in *Trust Fund za kosovske varnostne sile*.

4.3 Posebnosti dosedanjega sodelovanja v mednarodnih operacijah in na misijah

Poznavanje dosedanjega slovenskega pristopa k MOM kaže na to, da Slovenija pri urejanju mednarodnega miru in varnosti ni sodelovala zaradi celovitega razmisleka o nujnosti svojega sodelovanja, temveč zaradi eksplicitnega nasveta tistih mednarodnih varnostnopolitičnih organizacij, v katere je želela vstopiti. Slovenija je bila članica OZN od leta 1992, vendar tega članstva kar nekaj let ni razumela v duhu Ustanovne listine OZN, ki države zavezuje k prispevku k mednarodnemu miru in varnosti. Šele leta 1997, ko je postajalo jasno, da izolirana in vase zagledana država ne more vstopiti v zvezo Nato in EU brez lastnega prispevka v mednarodno okolje, je začela dogovore o odhodu v Albanijo skupaj z italijanskim kontingentom v vojaško operacijo ALBA in policijsko operacijo MAPE. Podobno je bilo z odhodom na Ciper v okviru avstrijskega kontingenta, kar je bilo povezano z novo mednarodno dolžnostjo – nestalnim članstvom v Varnostnem svetu OZN. Leta 1997 se je dalo videti značilen primer ad hoc politične odločitve za dejavnost, ki postaja v času po koncu hladne vojne stalna naloga demokracij zahodnega tipa. Slovenija se te fragmentarnosti v politiki do mednarodnega miru ni mogla nikoli povsem otresti. Nekoliko bolj premišljeno je bilo tovrstno delovanje v letih 2001 in 2002, ko se je slovenska politika zavedla svojih osnovnih mednarodnih ciljev in nuje po usmeritvi vseh resursov v te cilje, to pa sta vključitev v zvezo Nato in EU. Odgovor na strani sodelovanja v MOM je precej konsistenten. Slovenija se preusmeri v Natove operacije, zlasti na Balkanu, saj tukaj lahko pokaže največ znanja in izkušenj. Ko se je Sfor v BiH preoblikoval v operacijo EU in so bili ob tem prvič uporabljeni mehanizmi Berlin plus, se je Slovenija znašla v vrhu tranzicije operacije, čemur so znova sledile razpršitev prizadevanj in ad hoc odločitve za MOM. Ko te pridejo mimo, se zdi, da Slovenija samo skoči na vlak donatork, sama pa ne ve, kaj pravzaprav tam dela, ali pa tega svoji javnosti ne zna pojasniti. Ocenjujemo, da je Slovenija po obdobju vključevanja v Nato in EU, ko je svojo zunanjo politiko intenzivno podpirala z vključevanjem v MOM zveze Nato in EU, zapadla v fazo, ko glede operacij ni imela več prave vizije, zato je preprosto nadaljevala sodelovanje v operacijah, v katere se je vključila že v predhodni fazi (Sfor – Althea, Kfor – UNMIK, Isaf, UNTSO), v nove operacije pa se je vključevala brez večje javne diskusije (UNIFIL, EUFOR Chad/CAR) ali navkljub ostrim javnim protestom (primer NTM-I)²³. Vključevanje policistov v mirovne operacije OZN ali EU je celo potekalo brez vsakršnega javnega razpravljanja (UNMIK na Kosovu, EUPOL v BiH, EULEX na Kosovu, v European Union Monitoring Mission – EUMM v Gruziji).

Kljub določenim pomanjkljivostim in politiki razpršenih napotitev v MOM velja Slovenija v mednarodnem okolju za kredibilno partnerico. Tako vojaki kot policisti in civilni strokovnjaki, ki so bili doslej napoteni na različna krizna žarišča, so dokazali svojo strokovnost²⁴ ter bili za svoje delo pohvaljeni, med drugim tudi

²³ RS je končala sodelovanje v NTM-I 31. decembra 2008, ko se je iztekla veljavnost Res.1790 VS ZN.

²⁴ Najbolj je to vidno na policijskih misijah, na katerih policisti začnejo delo na začetni točki policijske kariere na misiji (t. i. no rank mission), potem pa glede na svoje sposobnosti napredujejo tako, da se prijavijo na razpise znotraj iste misije.

tako, da so bili izbrani za najtežje²⁵ dele mandata neke misije ali celo za posebne naloge.²⁶ Slovenija bi lahko profesionalnost svojih vojaških, policijskih in civilnih zmogljivosti v MOM uporabila kot argument za proaktivnejšo politiko sodelovanja v pripravljavnih fazah tako, da bi imela ljudi, ki bi sodelovali pri načrtovanju operacij. Tako bi se lažje določil in izbral nacionalni prispevek, v katerem bi se slovenski udeleženci lahko najbolje dokazali. Ker ni bilo vedno jasne zunanjepolitične presoje, kje bi bilo smiselno delovati v imenu nacionalnega interesa, se Sloveniji dogaja, da se na pobude o začetku operacij odzove prepozno. Če hoče potem sodelovati s svojimi prispevki, pristaja na obrobnejše naloge v okvirih drugih enot. Res je, da Slovenija skoraj nikjer ne more delovati brez strateškega partnerja in je že zaradi svoje majhnosti in odsotnosti strateškega letalskega prevoza precej odvisna od drugih držav.

5 NOV STRATEŠKI OKVIR SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE V MEDNARODNIH OPERACIJAH IN NA MISIJAH

5.1 Vizija in težišča sodelovanja RS v prihodnje

Vizija sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in na misijah temelji na bolj usmerjenem in koncentriranem vključevanju na krizna območja, kjer obstaja prepoznaven nacionalni interes, ob upoštevanju zahtev po celovitem pristopu in izrabi nacionalnih prednosti in specializacije. Sile, ki jih imamo, moramo razporejati razumno, ob upoštevanju kadrovskih in finančnih virov. Ne moremo več iti v čisto vsako mednarodno operacijo, ki bi jo želela na seznam svojih zunanjepolitičnih ciljev postaviti naša država. Treba se bo odreči nekaterim operacijam, v katerih ne bi mogli uveljaviti celostnega načela sodelovanja. Sile bomo prednostno usmerili v operacije na Zahodnem Balkanu, kjer imamo jasne nacionalnovarnostne interese. Ker pa se zavedamo, da bo treba na Balkanu v prihodnje zagotavljati stabilnost in gospodarski razvoj, bomo vojaške zmogljivosti pri doseganju teh ciljev morali dopolniti in zamenjevati z drugimi, predvsem policijskimi, gospodarskimi, svetovalnimi in finančnimi prispevki. Vojaške sile bo treba še vedno usmerjati na Bližnji vzhod, ki postaja zunanja meja Evropske unije in Nata. V Afganistanu delimo usodo zavezništva, v katerem smo, in zelo verjetno je, da bomo v operaciji Isaf vsaj za nekaj časa morali povečati svoje dejavnosti. Javno bo treba spregovoriti in rešiti nekatera vprašanja glede odprave nacionalnih omejitev, uporabe Natovih odzivnih sil na kriznih območjih ali njihove uporabe kot strateške rezerve za operacije.

5.2 Poglavitne usmeritve strategije

(1) Graditev celostne in usklajene javne podobe operacij in misij

Vlada Republike Slovenije bi morala začeti graditi celostno podobo MOM, pri čemer je treba javnosti nujno omogočiti, da se seznanijo z vsemi operacijami, ne

²⁵ Slovenski kontingent v operaciji EUFOR Althea je julija 2005 varoval najboljčutljivejši del trase spominskega pohoda iz Sarajeva v Srebrenico ob desetletnici spomina na genocid v mestu Srebrenici.

²⁶ Pripadniki SV v operaciji UNIFIL v južnem Libanonu so neposredno podrejeni poveljniku večnacionalne bojne skupine v Tibninu in opravljajo naloge v sektorjih več različnih bataljonov.

glede na to, po kakšnem zakonu se njihovi pripadniki napotujejo na delo. Tako vojaške kot civilne zmogljivosti, vključno z zmogljivostmi nevladnih organizacij, če jih pri delovanju podpre Vlada RS s humanitarnimi prispevki, donacije in razvojne pomoči, ki gredo v neko državo ali na krizno žarišče, bi morale biti predstavljene kot celota slovenskega prispevka. Mediji že zdaj precej dobro predstavljajo operacije, na katerih sodeluje Slovenska vojska, saj novinarji obiskujejo vojake na nalogah, včasih pa se tudi vojaki sami javljajo v medijske dogodke. Medijska sporočila, čeprav jih je veliko, ne dosežajo javnosti tako, da bi lahko ta jasneje prepoznala nacionalni interes države za sodelovanje v MOM. Za boljši dialog z javnostjo bi bilo treba izvesti načrtno²⁷ izobraževanje novinarjev za pisanje o operacijah in misijah, hkrati pa vzpostaviti stik z uredniki in uredniki oddaj ali rubrik, da bi razumeli posebnosti, razlike in poslanstva posameznih operacij in misij.

(2) Vzpostavljanje političnega in javnega konsenza za MOM

Trenutno veljavna slovenska zakonodaja predvideva, da o obveznostih iz mednarodnih pogodb, ko gre za napotitev vojaških sil, odloča Vlada RS, s sklepi pa seznanj Državni zbor, tako da obvesti odbor za zunanjo politiko in odbor za obrambo. O sodelovanju policistov in drugih civilnih zmogljivosti iz naslova Zakona o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije ni sklepov te vrste. Da bi dosegli politični in javni konsenz o sodelovanju v posameznih MOM, bi bilo treba vladne usmeritve za takšno delovanje obravnavati v Državnem zboru ter strokovni javnosti. Ocenjujem, da bi zadoščalo, da bi na letni ravni Vlada RS obvestila DZ o namerah glede potekajočih operacij in možnih kriznih žariščih, ki so na interesnih območjih RS, pri čemer bi usmeritve vsebovale politiko o vrstah in obsegu prispevkov v operacijah, ne pa konkretnih števil na kontingent. Usmeritve bi tako vsebovale skupno zgornje število pripadnikov vojaških, policijskih in civilnih zmogljivosti, ki bi jih določili na letni ravni, skladno s proračunskimi možnostmi in obveznostmi iz naslova članstva v mednarodnih organizacijah. Skupno število ljudi je mogoče precej natančno opredeliti že tako, da se upošteva napotilo zveze Nato o priporočenih odstotkih osebja v operacijah v določenih letih. Glede na stopnjo usposobljenosti vojaških, pa tudi policijskih prispevkov in enot bi ob tem lahko določili najvišjo stopnjo zahtevnosti operacij, v katere lahko vlada napoti slovenske državljane, iz česar sledi tudi nabor morebitnih nacionalnih omejitev. Mogoče je tudi določiti približno razmerje med udeležbo v operacijah OZN, EU in Nata. Vprašanje, ki ga pri takšnem načrtovanju ni mogoče predvideti, pa je, kako ukrepati v primerih kriznih žarišč, na katerih izbruhnejo spopadi med letom, vzpostavitev mirovne ali druge operacije pa poteka zelo hitro²⁸. V takih

²⁷ Službe za odnose z javnostmi tako Slovenske vojske kot Ministrstva za obrambo poskušajo pripraviti novinarje za pisanje ali sporočanje o MOM tako, da jih vodijo na skupinske obiske posameznih operacij. Tako sta decembra 2008 slovenski kontingent na Kosovu ter slovenski kontingent v Čadu v organizaciji Slovenske vojske obiskali skupini predstavnikov slovenskih medijskih hiš.

²⁸ Kot primer bi lahko vzeli izraelski napad na Gazo 26. decembra 2008, ki je do enostranske prekinitve ognja trajal približno tri tedne. Sredi januarja 2009 so mednarodne organizacije že pozvale države na pomoč. Svet EU je želel imeti odgovor članic EU o morebitnem sodelovanju v enem tednu, Vlada RS pa se tako hitro ni mogla odzvati.

primerih bi Vlada RS morala imeti splošno napotilo parlamenta o sodelovanju na kriznih območjih, ki so se pojavila na novo.

(3) Nov pristop k političnemu odločanju in oblikovanju politike MOM

Vlada RS bi morala vzpostaviti nov pristop k odločanju, tako da bi lahko izrazila namero o sodelovanju v MOM, s katero bi seznanila mednarodne organizacije o svoji pripravljenosti na sodelovanje. Potem pa bi morala tvorno sodelovati v javni razpravi o prispevku s podatki o nameravanem obsegu, ciljih, poslanstvu, smiselnosti za Slovenijo in predvidenem koncu MOM, če ta seveda obstaja. Odločitev bi sprejela Vlada RS, vendar bi to lahko naredila na podlagi skupnega stališča resorjev, ki napotujejo v operacijo (danes so to MO, MZZ in MNZ), pa tudi na podlagi mnenja predsednika RS in parlamentarnih strank. Stališče k sodelovanju RS v določeni operaciji bi lahko prispevala tudi Gospodarska zbornica Slovenije, saj je na posameznih območjih smiselno videti tudi dolgoročnost interesa slovenskega gospodarstva²⁹.

(4) Vzpostavljanje in vzdrževanje usklajevanja pri politiki MOM

Ker je Vlada RS odgovorna za odločitve glede mednarodnih operacij in misij vojaškega značaja, manj neposredna pa je njena odgovornost za policijske in druge civilne napotitve, bi za potrebe strateškega usklajevanja veljalo vzpostaviti usklajevalno telo, ki ni samo medresorskega značaja, temveč poleg najbolj zainteresiranih vladnih resorjev vključuje še Urad predsednika države, obveščevalne službe in parlament. Glede na sedanje segmente vladnega delovanja bi to lahko bila skupina ministrov, v začetni fazi predvsem minister za zunanje zadeve, minister za obrambo in minister za notranje zadeve z dodanimi predstavniki vseh vej oblasti (obrambni svetovalec predsednika države, direktor Sove, obrambni svetovalec predsednika Državnega zbora³⁰). Ta skupina odgovornih oseb bi vzdrževala usklajevanje pri vseh nadaljnjih presojah o posameznih kriznih območjih in območjih s slovensko udeležbo v MOM. Pri Vladi RS obstaja kot svetovalno telo Svet za nacionalno varnost, ki bi ob ustrezni dopolnitvi s predstavniki vseh vej oblasti lahko deloval tudi v vlogi državnega usklajevalnega telesa za mednarodne operacije in misije. Opazno je, da je za MOM, ki so reševalnega značaja, potrebno takojšnje ukrepanje.³¹ Tudi humanitarni delavci iz nevladnih organizacij so napoteni hitreje od državne pomoči. Največ časa države potrebujejo za odločanje o kompleksnih, predvsem vojaških napotitvah, saj je odločanje o mirovnih operacijah v okviru OZN povezano z vzpostavitvijo trajnejšega miru (podpis mirovnega sporazuma brez kršitev prekinitve ognja). Predolgo odlašanje sprejetja odločitve lahko povzroči, da se prispevek države le še vključi v kon-

²⁹ Predpostavimo, da bi bil del slovenskega gospodarstva zainteresiran za sodelovanje pri obnovi z vojno koalicijskih sil prizadetega Iraka. Če bi ta interes bil jasneje predstavljen javnosti, bi sodelovanje slovenskih vojakov v Natovi misiji NTM-I morda bilo sprejeto bolj državotvorno, kot pa se je to zgodilo leta 2006, ko je bila napotitev štirih vojakov sprejeta kot huda oblika kršitve nacionalnega interesa.

³⁰ Takšnega človeka Državni zbor nima, čeprav bi ga glede na vrsto zakonov in strateških dokumentov v obliki resolucij s področja obrambe in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami moral imeti. V obdobju do uvedbe take funkcije bi to lahko bila predsednika odbora za obrambo in odbora za zunanjo politiko.

³¹ Takšen primer je rušilni potres, kamor je treba napotiti reševalne ekipe v nekaj urah.

tingent drugih držav ali pa se odločitev nanaša le še na vojaško sestavino sodelovanja, saj se vojski lahko sodelovanje hitreje ukaže kot pa policiji ali drugim civilnim zmogljivostim.

(5) Upoštevanje razpoložljivosti kadrovskih in finančnih virov

Državno usklajevalno telo za operacije in misije bi lahko imelo na voljo podatke o nacionalni razpoložljivosti prispevkov za sodelovanje v MOM, hkrati pa bi morale poznati finančno stanje na postavkah za operacije. Pri nasvetih vladi glede napotitev bi bilo nujno upoštevati stopnjo obremenjenosti, vrste enote ali tipe strokovnjakov, ki so na voljo za napotitve. Bolj bi veljalo upoštevati, da ima Slovenija približno 70 dobro usposobljenih civilnih funkcionalnih strokovnjakov in več kot 160 policistov, ki so že bili na misijah in so usposobljeni za delovanje v tujini.

(6) Vzpostavljanje vzdržnosti nacionalnega deleža

Vlada RS bi morala upoštevati dejstvo, da je v MOM bolje sodelovati z zmernim številom pripadnikov posameznih skupin, vendar pa pri tem zagotavljati vzdržnost nacionalnega deleža, kar pomeni stalnost v velikosti kontingentov, in se izogibati napotitvam, ki bi v eni rotaciji³² bistveno presegle povprečje napotitev prejšnjih let, v naslednji pa spet upadle. Na vzdržnost nacionalnega deleža je treba gledati tudi preko meja vojaških kontingentov, kar pomeni, da je treba skrbeti za rotiranje civilnih strokovnjakov približno enakih profilov tako, da se zagotovi kontinuiteta oziroma izvajanje dolgoročnejših projektov.

(7) Zagotovitev primerne vojaškega in civilnega nasveta za uporabo vojaških in civilnih virov v MOM

Odločitve za sodelovanje v MOM ni mogoče sprejeti brez presoje o razpoložljivih zmogljivostih, njihovi stopnji usposobljenosti in primernosti za napotitev v MOM. To presojo zagotovijo: Generalštab Slovenske vojske, ko gre za vojaške zmogljivosti, Urad za civilno obrambo Direktorata za obrambne zadeve, ko gre za civilne funkcionalne strokovnjake, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ko gre za zaščitno-reševalne zmogljivosti, ter Generalna policijska uprava Ministrstva za notranje zadeve, ko gre za policijske zmogljivosti. Obstaja tudi nepisano pravilo, da v primerih finančnih investicij v sklade zagotovi predhodno mnenje Ministrstvo za zunanje zadeve, sredstva pa se namenijo iz proračunske rezerve. V primerih donacij vojaške opreme se nasvet pripravi na GŠSV.

³² Slovenski kontingent 15 Kforja je obsegal približno 600 pripadnikov in je sestavljal bojno skupino Sokol s pridodano madžarsko četo. Sledil je kontingent, v katerem je bila samo ena slovenska četa s 164 pripadniki. Za vzdržljivost nacionalnega deleža je tak prispevek neprimeren, saj ne zagotavlja nujno trajne ali zanesljive navzočnosti sil v približno enako veliki coni odgovornosti. Tudi z vidika odnosov do lokalnega prebivalstva so takšni prispevki manj sprejemljivi, saj so morali biti projekti, ki jih je izvajala Slovenija, končani v 6 mesecih navzočnosti SIKON-a 15 Kforja, potem pa se je ustvaril vtis, da se je Slovenija umaknila z večine območja in do vzdržnosti projektov ni več prišlo, saj so območje v naslednji rotaciji naselili vojaki italijanske in madžarske vojske s svojimi novimi projekti. SIKON 17 Kforja je v naslednji rotaciji, čeprav številčno obsežnejši (350 pripadnikov), s težavo obnavljal odnose in projekte, ki so potekali pred enim letom, oziroma je posegel v prostor projektov, ki so jih že začeli izvajati pripadniki drugih dveh držav donatorok.

(8) Vzpostavljanje integracije postopkov in zagotavljanje potrebnega časa za politično odločanje kakor tudi za operativno izvedbo

Pričakovanja o stalni pripravljenosti ali hitri odzivnosti vojaških zmogljivosti so v političnem odločanju stalno navzoča, vendar ne vedno utemeljena na resničnih podatkih. Proces nastajanja politične odločitve traja v primeru uporabe zdaj veljavnih postopkovnih pravil najmanj mesec dni za vojaške kontingente. Predlog sklepa vlade nastane na Ministrstvu za obrambo ali Ministrstvu za zunanje zadeve, se obravnava na vladnem odboru za državno ureditev in javne zadeve, kamor se gradivo dostavi od 8 do 10 dni pred sejo ter se uvrsti na sejo vlade po 10 dneh. Vojaških enot ni mogoče takoj napotiti, zlasti ko gre za novo mednarodno operacijo ali misijo v novih in neznanih klimatskih razmerah, ki zahtevajo posebna urjenja in predvsem posebne zdravstvene priprave (dodatni pregledi in cepljenja). Enote za napotitev je treba tudi predhodno uriti v skupnih postopkih za specifične naloge iz mandata posamezne MOM. Za doseganje večje hitrosti priprav bi morali procesi pripravljanja vojakov in oblikovanja politične odločitve potekati vzporedno, kar pomeni, da morajo pred dokončno politično odločitvijo že obstajati politične usmeritve ali celo vojaške usmeritve o verjetni uporabi vojaških enot. Enako velja za civilne funkcionalne strokovnjake, ki morajo biti usposobljeni za delovanje v operacijah, še preden je odločitev o mogoči uporabi takega kadra sploh sprejeta. Sprejetje odločitve je namreč mogoče le na podlagi vzpostavljene baze primerno pripravljenih kadrov.

(9) Stališča glede humanitarnih, ekonomskih in diplomatskih vidikov operacij in misij

Sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah mora vsebovati elemente za opredelitev in obrazložitev nacionalnega interesa v javnosti. Najhitreje merljivi bi bili ekonomski kazalniki in pričakovanja, če bi država dolgoročno skrbela za zvezo med navzočnostjo vojaško-policijskih kontingentov na območjih, ki v fazi stabilizacije zanimajo tudi gospodarstvo. Za del javnega mnenja je opravičevanje operacij s poznejšim ekonomskim dobičkom moralno nesprejemljivo. Veliko lažje je doseči legitimiteto operacij, če je mogoče opredeliti humanitarni vidik sodelovanja, torej solidarnost, pomoč in podporo prizadetemu civilnemu prebivalstvu. Če bi tovrstno delovanje slovenskih prispevkov v MOM sprotno prikazovali v javnosti, bi se ugled vojakov in policistov verjetno vsaj v delu javnosti povečal. Diplomatski vidik sodelovanja se navadno vidi v primerih, ko država sodeluje v velikem številu MOM z majhnimi prispevki ali v izbranih operacijah, kar bistveno vpliva na višji ugled države.

6 NADALJNI KORAKI PRI OBLIKOVANJU STRATEGIJE SODELOVANJA RS V MEDNARODNIH OPERACIJAH IN NA MISIJAH

Strategija sodelovanja v MOM ni politična resolucija, vendar pa mora pojasniti poti, sredstva in načine za uresničitev nacionalnih interesov pri sodelovanju, hkrati pa lahko kaže tudi smeri razvoja in daje napotila za uresničevanje sodelovanja različnih

subjektov. K oblikovanju strategije je treba pristopiti načrtno, pred tem opraviti postopke, ki bodo omogočali vključitev vseh subjektov, na katere se bo strategija nanašala, ter opraviti poglobljene politične in strokovne razprave in jih uporabiti kot usmeritve strategije. Na Ministrstvu za obrambo smo predlagali, pobudo pa podpirajo tudi druga zainteresirana ministrstva in zakonodajni organi, da v začetku leta 2009 izvedemo potrebne politične, pa tudi čisto strokovne razprave na to temo. Najbolje bi bilo, da bi strategijo oblikovala posebna medresorska delovna skupina, katere nosilec bi lahko bil MZZ ali Sekretariat Sveta za nacionalno varnost. Strategijo bi potrdila vlada, dopolnjevali pa bi jo na dve leti. Oblikovanje strategije poleg Sekretariata Sveta za nacionalno varnost nikakor ne bi smelo zaobiti še sodelovanja pristojnih parlamentarnih delovnih teles za zunanjo politiko in obrambo ter seveda predsednika republike, ki je vrhovni poveljnik obrambnih sil. Poleg oblikovanja te strategije pa je treba obvezno posodobiti in pojmovno uskladiti vse strateške dokumente RS, še zlasti pa Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti RS.

Pri strukturiranju strategije sodelovanja v MOM bi veljalo upoštevati določena poglavja in elemente, ki smo jih posebej opisali v članku. Navedimo glavne točke: (1) namen in cilji strategije, (2) uresničevanje vloge Republike Slovenije kot dejavnega in verodostojnega partnerja pri reševanju mednarodnih kriz, (3) politično-varnostni interesi Republike Slovenije, (4) cilji Republike Slovenije pri zagotavljanju prispevka k mednarodni varnosti in stabilnosti skozi sodelovanje v MOM, (5) vizija sodelovanja Republike Slovenije v MOM, (6) težišča sodelovanja in glavne usmeritve strategije do posameznih MOM, (7) izhodišča in pristojnosti za zagotavljanje učinkovitega procesa sprejemanja političnih odločitev na nacionalni ravni, (8) izhodišča za vključevanje v oblikovanje politik in politično odločanje na mednarodni ravni, (9) vzpostavljanje učinkovitega usklajevanja pri načrtovanju, pripravi in izvajanju operacij in misij na nacionalni ravni ter (9) komuniciranje z javnostmi in ustvarjanje javne podobe o MOM.

V članku smo posebej opozorili na odsotnost skupne medresorske agencije ali usklajevalnega telesa, ki bi skrbelo za usklajeno politiko sodelovanja v operacijah in na misijah. Ker tudi na izvedbeni ravni ni usklajenosti, sta to izziva, ki sovpadata z oblikovanjem strategije. Ne nazadnje bi lahko oblikovanje strategije zaupali prav omenjenemu medresorskemu usklajevalnemu telesu. Ta organ bi moral čim prej pripraviti tudi poslovnik za usklajevanje na državni ravni. Ker obstaja veliko različnih postopkov in pristopov pri posameznih MOM, ki potekajo preko MO, tako vojaških kot tistih s civilno-vojaškimi specialisti do tistih, ki so pod pokroviteljstvom MNZ in MZZ, vse to kliče po celovitejšem in poenotenem pristopu. Usklajen pristop pa zahteva tudi vprašanje bolj dodelanega in usmerjenega sporočanja strategije in prihodnjega sodelovanja Republike Slovenije v javnosti, kar zdaj opravljajo posamezni subjekti precej nepovezano in neenotno. Najpogosteje je na očeh javnosti Ministrstvo za obrambo, saj zagotavlja največ prispevkov v MOM.

Z dobrim načrtovanjem in organiziranim pristopom ter tvornim sodelovanjem potrebnih subjektov je mogoče opisane procese in naloge opraviti v treh do štirih mesecih. To pomeni, da bi usklajen dokument lahko posredovali na vlado do konca maja 2009. Ustanovitev medresorskega usklajevalnega telesa in vzpostavitve oblik usklajevanja med različnimi subjekti na državni ravni ne bi smeli čakati tako dolgo. Kje je mogoče pričakovati ovire? Ovire so zlasti tam, kjer še ni prodrlo spoznanje, da se sodobne MOM rešujejo s celovitim pristopom, kar zahteva bolj povezano in usklajeno sodelovanje tudi na nacionalni ravni. Druga ovira bi lahko bila v vprašanju, kdo je, ali kdo so nosilci oblikovanja strategije, ker so ta vprašanja v nekaterih pogledih še vedno nedorečena. Ovira je dosedanja praksa, na katero so se državni uradniki že navadili, saj sprejetje nove strategije in s tem tudi novih procesov lahko pomeni nove vrste nalog, za katere bi se uradniki še morali poučiti. Ne nazadnje bi oviro lahko povzročila blokada ali nesodelovanje katerega izmed parlamentarnih delovnih teles, ki bi hotelo dokument z izvršilne ravni oblikovanja dvigniti na zakonodajno raven. Slab in premalo načrten pristop ter netvorno sodelovanje pri oblikovanju strategije sta prav tako lahko ovira, da je ne oblikujemo pravočasno.

Sklep V dvanajstih letih sodelovanja slovenskih vojakov, policistov ter civilnih funkcionalnih strokovnjakov v različnih mednarodnih operacijah in na misijah smo bili priča številnim spremembam v poslanstvu operacij, njihovem načinu izvajanja ter v procesih, ki spremljajo priprave, izvajanje in njihovo zaključevanje. Republika Slovenija se je uspešno vključila v procese in usmeritve na področju MOM. V vsem tem času ni bil oblikovan enoten dokument v obliki strategije sodelovanja, prav tako pa ni oblikovano medresorsko usklajevalno telo in niso vzpostavljene potrebne oblike usklajevanja. To je toliko bolj pomembno, ker ugotavljamo, da sedanja določila v strateških in drugih doktrinarnih dokumentih niso poenotena, kot tudi ni poenoten pojmovni aparat. Ti dokumenti izražajo stališča obdobja in pogledov, v katerih so nastajali. Zato je nujna enotna in zlasti usklajena strategija sodelovanja, ki bo povezovala politična stališča glede nacionalnih interesov in ciljev ter politike do mednarodnih operacij in misij z osrednjimi praktičnimi vidiki operacij. V članku smo opisali predmet in elemente obravnave takšne strategije ter opredelili dejavnike, ki vplivajo tako na politično odločanje kot tudi na oblikovanje politik na tem področju ter na vključevanje v operacije. Ne nazadnje smo opredelili več tez, ki so lahko uporabne za oblikovanje strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in na misijah. Oblikovanje strategije je tako politični kot tudi strokovni izziv. V obeh pa bo prišla do izraza sposobnost povezave in združitve prispevkov različnih subjektov, kar edino lahko pripelje do akta, ki bo predstavljal celovit nacionalni pogled in pristop k mednarodnim operacijam in misijam v prihodnje. Nova strategija lahko pomeni tudi podlago za komuniciranje z javnostjo, ko gre za pojasnjevanje čisto političnih, v nekaterih primerih pa tudi izvedbenih razlogov za sodelovanje v operacijah.

Literatura

1. *AJP-3.4. Operacije kriznega odzivanja zunaj 5. člena (original februar 2005, slovenski prevod januar 2007, SVS STANAG 2180, prva izdaja januar 2007). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo republike Slovenije.*
2. *Berdal, Mats, 2001. United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context. V: Kurt SPILLMANN et al., Peace support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives. Bern: Peter Lang. str. 35–53.*
3. *CJMMK, FDV SJM 2007/1, Slovensko javno mnenje 2007, sumarnik, Raziskava o nacionalni in mednarodni varnosti; vojaški poklici; UL, FDV-IDV (interno gradivo).*
4. *Garb, Maja In Kristina Ober, 2005. Mirovne operacije Zahodnoevropske unije in Evropske unije. V: Ljubica Jelušič, Mirovne operacije in vloga Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. 97–109.*
5. *Grošelj, Klemen, 2007. Slovenija v svetu mirovnih operacij. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
6. *Humanitarna pomoč Republike Slovenije v letu 2007 <http://mzz.gov.si/index.php?id=3288&type=98>. Dostopno 2. 2. 2009.*
7. *Humanitarna pomoč Republike Slovenije v letu 2008 <http://mzz.gov.si/index.php?id=3289&type=98>. Dostopno 2. 2. 2009.*
8. *Jelušič, Ljubica, ur., 2005. Mirovne operacije in vloga Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
9. *Pešec, Mojca, 2007. Koncept na učinkih temelječih operacij (primer ZDA in zveze Nato). Magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
10. *Pipenbajer, Bojan, ur., 2006. Civilne razsežnosti operacij v podporo miru. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.*
11. *Pravilnik o postopku napotitve pripadnikov, enot in poveljstev Slovenske vojske za sodelovanje v mednarodnih mirovnih operacijah (Šf. 007-9/2006-1 z dne 21. 2. 2006).*
12. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000 (Brahimi Report). A/55/305. S/2000/809.*
13. *Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (ZNOMCMMO), EPA 522-IV, št. 007-04/05-3/1 z dne 1. 2. 2006. Uradni list RS, št. 20, 24. 2. 2006.*