

KOMPLEKSNOST OBRAMBNO-VOJAŠKEGA OKOLJA NAREKUJE STRATEŠKO UPRAVLJANJE ODNOSOV Z JAVNOSTMI

THE COMPLEXITY OF DEFENCE AND MILITARY ENVIRONMENT REQUIRES STRATEGIC PUBLIC RELATIONS MANAGEMENT

Povzetek Vojska spada med ustanove državnega pomena, ki morajo komunicirati s svojimi številnimi javnostmi. Vojaški odnosi z javnostmi so del neoperativne aktivnosti oboroženih sil, njihov namen je vzpostavljane ali ohranjanje dobrih odnosov in ustvarjanje sprejemljive podobe v javnosti, kar je življenjskega pomena za vsako vojsko. Vojaški odnosi z javnostmi se ne razlikujejo veliko od odnosov z javnostmi v zasebnem sektorju; uporabljajo enake strateške pristope in enaka orodja, le izdelek je drugačen. Ker delujejo v okolju javnega sektorja, so pogosto predmet kritične presoje medijev ter strokovne in tudi laične javnosti. Zato se, tako kot drugod, tudi na področju vojaških odnosov z javnostmi pričakuje visoka stopnja etičnosti in profesionalnosti.

Komunikacijski primeri iz prakse državnih ustanov, pa tudi s področja obrambno-vojaške prakse odnosov z javnostmi so v strokovni literaturi redko predstavljeni, v Sloveniji jih skoraj ni najti. V prispevku je prvič predstavljen študijski primer komunikacijskega programa in referendumске kampanje v podporo včlanitvi Slovenije v Nato. Primer je zanimiv za bralce, ne le zaradi celovite predstavitve kampanje, kritik in vprašanj, ki jih je kampanja sprožila, temveč tudi zaradi izjemnih izkušenj, ki so jih komunikatorji pridobili. Pokaže pa tudi na zapletenost in zahtevnost sodobnih političnih in vojaških odnosov z javnostmi, kar utruje potrebo po dosledni uporabi strateških pristopov h komuniciranju.

Ključne besede *Odnosi z javnostmi, vojaški odnosi z javnostmi, komunikacijski program, referendumska kampanja, Slovenska vojska, Nato.*

Abstract Armed forces rank among the institutions of national interest and as such have to communicate with its numerous publics. Military public relations form a part of the armed forces' non-operational activities, aimed at establishing or maintaining good relations with different stakeholders and creating an acceptable public image, which is vital to any army. Military public relations do not differ much from the public

relations in the private sector. They both use the same strategic approaches and the same tools, but differ in the product. Since they operate in the public sector environment, they are often subject to critical judgement by the media, as well as of the professional and lay publics. It is thus expected that in military public affairs, the same as elsewhere, they demonstrate a high level of ethics and professionalism. Examples of communication practice of national institutions as well as of the defence and military sector are rarely presented in the literature and can hardly be found in Slovenia. This paper presents a case study of communication programme and the referendum campaign led in support of Slovenia's accession to NATO. The case study is also interesting for the readers not only because of the comprehensive presentation of the campaign, criticism and questions raised by the campaign, but also due to the useful lessons learned by the communicators. Moreover, the case also points to the complexity and demanding nature of modern political and military public relations and thus reinforces the need for a consistent use of strategic approaches to communication.

Key words *Public relations, military public relations, communication program, referendum campaign, Slovenian Armed Forces, NATO.*

Uvod Ko demokratične države sprejemajo odločitve, ki imajo pomembne posledice za vso državo (na primer vključitev v nadnacionalne integracije), o odločitvi večinoma ne odločajo le politične in strokovne elite, temveč se o njih izrekajo tudi državljani. Odločitev Slovenije, da se po osamosvojitvi vključi v Evropsko unijo in Nato, je sprožila proces velikih in dolgotrajnih priprav številnih vladnih in državnih institucij, ki so vsaka za svoje področje delovanja in pristojnosti sprožile prilagajanje zakonodajnih, administrativnih, strokovnih in organizacijskih okvirov ter vodile pogajanja o pogojih vključitve in sodelovanja. Sestavni del teh procesov je bilo tudi redno in obsežno komuniciranje glavnih akterjev z javnostmi, da bi bile te obveščene o vseh dimenzijah odločitve in pripravah ter posledicah vključitve za državo in državljane.

V prispevku najprej predstavim vlogo in namene političnih odnosov z javnostmi, med katere spadajo tudi vojaški, njihove posebnosti ter področja delovanja, v nadaljevanju pa študijski primer informativno-ozaveščevalne komunikacijske kampanje v podporo vstopu Slovenije v Nato. V komunikacijskih dejavnostih so imeli odločujočo vsebinsko vlogo Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ), Stalna misija RS pri Natu in Ministrstvo za obrambo (MO) s Slovensko vojsko (SV). Komunikatorji in drugi odločevalci so v kampanji pridobili mnogo koristnih izkušenj, ki so pomembno vplivale na nadaljnji razvoj odnosov z javnostmi. Študijski primer ni zanimiv le zaradi celovite predstavitve kampanje, kritik in vprašanj, ki jih je kampanja sprožila, temveč tudi zaradi razgrnitve obsežnosti, zahtevnosti in zapletenosti političnih in vojaških odnosov z javnostmi, kar utrjuje potrebo po strateškem načrtovanju in upravljanju odnosov z več javnostmi tudi v javnem sektorju. Vladne ali državne institucije se namreč v komunikaciji z javnostmi pogosto omejujejo le na en segment komuniciranja, na odnose z mediji.

1 POLITIČNI ODNOSI Z JAVNOSTMI

Odnosi z javnostmi so sestavni del življenja in delovanja sodobnih družb. Čeprav jim mnogi pripisujejo primernost le za zasebni, korporativni sektor, jih najdemo tudi v državnih ustanovah, v javnem sektorju in civilni družbi. Država s svojimi institucijami stopa v interakcijo z javnostjo, da »izvaja svoj program in državno politiko ob konsenzu z njo« (Vreg, 2000, str. 77). Med državo in državljani ves čas poteka komunikacija, v katero se vključujejo vlada in njeni organi, politične stranke, korporacije in interesne skupine. Vsi akterji pa nimajo enakega dostopa do »mnenjskega trga« in tudi njihova mnenja nimajo enake teže oziroma vrednosti (Vreg, 2000). Vreg si politično komunikacijsko interakcijo zamišlja v modelu, ko komunikacija poteka od posameznika (od intersubjektivne ravni) prek formalnih in neformalnih skupin do nacionalne ravni države, ki združuje politično (stranke in organizacije, institucije vseh treh vej oblasti), gospodarsko in medijsko področje. Ta raven prav tako interaktivno komunicira z globalno ravni, na kateri so mednarodne politične organizacije, mednarodna telesa (OZN, EU, Nato itn.), mednarodne korporacije in medijska industrija (Vreg, 2000). V državah, v katerih institucionalni sistem soudeležbe pri političnem odločanju, ki bi vključevalo državljane v odločevalske procese o javnih zadevah, še ni razvit, državljan spremlja politično dogajanje posredno prek množičnih medijev in formalnih ter neformalnih oblik politične participacije. Formalne oblike potekajo prek parlamenta, političnih strank in interesnih skupin. Neformalne oblike komunikacije pa se kažejo kot izražanje mnenj in stališč neformalnih skupin, ki nastajajo v medosebnem komuniciranju, vključujejo mnenja mnenjskih voditeljev in druge spontane oblike izražanja javnega mnenja.

Pomembne družbene, politične, sociološke in tehnološke spremembe zadnjih desetletij so močno zaznamovale vse vrste komunikacij. Tradicionalno politično komuniciranje je zelo formalno in se izraža predvsem v volilnih kampanjah ter ostaja v okvirih nacionalnih držav. Kompleksnost sodobnih političnih in družbenih tematik, vprašanj in dilem je postavila politično delovanje v precej obsežnejši vsebinski kontekst in razširila geografski okvir delovanja. Predmet politične komunikacije se je razširil na področje vladanja, oblikovanja javnih politik, gradnjo odnosov z različnimi vrstami javnosti, upravljanje javnih tem in oblikovanje javnega mnenja. Da bi bili uspešni, politični odnosi z javnostmi ne morejo biti omejeni le na razširjanje informacij prek množičnih medijev, temveč morajo biti odgovorni za strateško komuniciranje v imenu svoje organizacije, zadolženi za njeno predstavljanje, pa tudi za zastopanje interesov njenih javnosti. Politični odnosi z javnostmi morajo potekati kot »upravljavski proces, s katerim organizacija ali posamezni akter skuša z namensko komunikacijo in ukrepi v politične namene vplivati in vzdrževati koristne odnose ter ugled s svojimi ključnimi javnostmi, da bi uresničevali svoje poslanstvo in dosegali svoje cilje« (Strömbäck, Kioussis 2011, str. 8). Tako razumevanje temelji na načelih delovanja strateških odnosov z javnostmi, da bi bilo kos zahtevni nalogi pa zahteva tudi povezovalno sodelovanje ter interdisciplinarno združevanje teorij in pristopov političnega komuniciranja, političnega marketinga, odnosov z javnostmi, javnih odnosov in organizacijskega komuniciranja.

Vojska ima v družbi poseben strateški položaj. Opravlja temeljno poslanstvo obrambe države, pri čemer ima na voljo veliko vojaško silo, družbeno moč in vire. Kot državnoobrambna organizacija je ena najmočnejših interesnih skupin, ki uveljavlja svoje interese nasproti interesom drugih skupin (Vreg, 2000). Čeprav spada med institute državne represije, opravlja tudi pomembno družbeno in socialno vlogo (na primer pomoč ob naravnih in drugih nesrečah). Oborožene sile so v sodobnih demokratičnih družbah ena najbolj razvitih in pomembnih družbenih institucij, s samostojnim podsistemom oskrbovanja, šolstva, zdravstva, svojimi tehničnimi, človeškimi ter znanstvenimi viri in zmogljivostmi. So pod nadzorom civilne oblasti in se vzdržujejo s proračunskim denarjem (Bric, 2008). Legitimnost obrambno-vojaških struktur je v marsičem povezana z legitimnostjo vlade, pa tudi z legitimnostjo, ki jim jo podeljuje demokratična javnost. Ta postaja vse bolj ozaveščena in kritična, zato se pričakuje, da bodo obrambno-vojaške strukture čim bolj upoštevale zahteve in pričakovanja javnosti, da bodo »v komunikaciji z javnostmi iskale skupni jezik, usklajevale različna izkustvena polja in različne interese« (Prezelj 1997, str. 1021–22).

Vojaški odnosi z javnostmi so del neoperativne aktivnosti oboroženih sil, katerih namen je vzpostavljanje ali ohranjanje dobrih odnosov z različnimi javnostmi in ustvarjanje sprejemljive podobe v javnosti, kar je življenjskega pomena za vsako vojsko (Prezelj, 1997). Vojaški odnosi z javnostmi se navadno ne razlikujejo veliko od odnosov z javnostmi v zasebnem sektorju, uporabljajo enake strateške pristope in enaka orodja, le izdelek je drugačen (Cutlip in drugi, 2004). Ker delujejo v okolju javnega sektorja, so pogosto predmet kritične presoje medijev ter strokovne in tudi laične javnosti. Zato se, tako kot drugod, tudi na področju vojaških odnosov z javnostmi pričakuje visoka stopnja etičnosti in profesionalnosti.

Vojaški odnosi z javnostmi spadajo v širši okvir političnih odnosov, ki jih s svojimi javnostmi vzdržujejo vladne, javne in državne institucije. Vojska mora kot institucija družbenega pomena po zakonu zagotavljati javnost dela. Zakonodaja ji po eni strani nalaga, da komunicira kar se da pregledno, verodostojno in odgovorno z notranjimi in zunanjimi deležniki¹, po drugi strani pa jo omejuje vrsta drugih zakonov in predpisov. Za odnose z javnostmi v javni oziroma državni upravi velja, da so pogojeni s pravnimi, upravnimi in finančnimi predpisi ter omejitvami, na vojaško-obrambnem področju pa je treba upoštevati še vrsto dodatnih posebnosti. V vojaški organizaciji je izbira pristopov in kanalov komuniciranja omejena zaradi hierarhične linije vodenja in poveljevanja ter načel subordinacije in enostarešinstva; upoštevati je treba spoštovanje vojaške discipline, varovanje informacij in tajnosti podatkov, negovanje tovarštva in domovinske pripadnosti. Ta razmerja se sicer lahko spremenijo, najpogosteje se to zgodi zaradi pritiskov iz zunanjega okolja (množični mediji, strokovna javnost, mednarodno okolje, stopnja ogrožanja, oborožen spopad) (Bric, 2008).

¹ *Deležniki (angl. stakeholders) so skupine ljudi, ki jih z našo organizacijo vežejo konkretne vezi (poslovne, strokovne, interesne). Odločitve organizacije vplivajo na njihovo delovanje in življenje, prav tako tudi deležniki s svojimi odločitvami in ravnanji vplivajo na organizacijo.*

Nameni, vloge in oblike komuniciranja vojaških institucij z javnostjo so se skozi zgodovino spreminjali. Na začetku 20. stoletja je veljalo, da je komunikacija z javnostjo pomembna predvsem med vojnimi spopadi. Njen namen je bil pridobiti podporo domače javnosti za vojne posege, komunicirati namere vojskujoče se države in, kolikor je mogoče, nadzorovati ali usmerjati sporočila za medije oziroma za širšo javnost (Smith, 2005). V miru so se nameni komuniciranja razširili na pojasnjevanje položaja obrambnih struktur, upravičenosti nenehnih investicij v ljudi in opremo, zaposlovanja in izpopolnjevanja kadrov, sodelovanja z lokalnimi skupnostmi in vloge vojaške industrije kot pomembnega gospodarskega dejavnika (Toledano, 2010). S prehodom na poklicno vojsko se oborožene sile predstavljajo tudi kot zanimiva zaposlitvena možnost, kot garant varne zaposlitve in zanesljiva pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, kar povečuje zanimanje medijev in javnosti za njihovo delovanje (Prezelj, 1997). Mnoge nacionalne vojske so članice mednarodnih integracij, vpete v mednarodno dogajanje, kar jih pogosto postavlja v središče zanimanja domačih in tujih medijev.

Komunikacija med vojaško in civilno sfero poteka vsaj že od antike, a načini in oblike kot jih poznamo danes, so se oblikovali šele v 20. stoletju. V literaturi so s strokovnega in poklicnega vidika najpogosteje predstavljeni vojaški odnosi z javnostmi v ZDA, saj »majo tam na voljo največji aparat, pa tudi eno najbolj razširjenih praks odnosov z javnostmi v svetu« (Smith, 2005, str. 894).

Van Dyke in Verčič (2009) razvrščata razvoj vojaškega komuniciranja v štiri glavna časovna obdobja: obdobji prve in druge svetovne vojne ter obdobji hladne vojne in vojne proti terorizmu, vsako je zaznamovalo tudi komunikacijo z javnostmi. Avtorja navajata ugotovitve ameriških, britanskih in nemških raziskovalcev, ki pričajo, da so se funkcije in oblike delovanja med obdobji močno spreminjale. Med prvo in drugo svetovno vojno je bilo komuniciranje centralizirano. Vsebinsko so nadzorovali in cenzurirali, najbolj razširjeni komunikacijski tehniki sta bili propaganda in publiciteta. Z vse večjo demokratizacijo držav po drugi svetovni vojni so začeli tudi v vojaških sistemih ločevati propagando od drugih oblik komuniciranja. Uveljavljati se začnejo odnosi z javnostmi kot oblika strateškega upravljanja komunikacij in reševanja konfliktov ter javna diplomacija kot neposredna komunikacija vlad s tujimi voditelji in javnostmi drugih držav. V obdobju hladne vojne sta se obe disciplini še bolj uveljavili in povezali ter postali del odločevalskega procesa. V tem obdobju se je uveljavila ločitev odnosov z javnostmi in javne diplomacije od informativno-obveščevalnega delovanja², katerega cilji so kljub komplementarnosti drugačni. V obdobju vojne proti terorizmu, ko so informacije postale sredstvo boja proti domačim in mednarodnim teroristom, so se odnosi z javnostmi, javna diplomacija, psihološko delovanje in propaganda spet nevarno povezali, postavili so jih v prve bojne linije. Tako ravnanje pa pomeni velik korak od uveljavljene strokovne in profesionalne vloge, ki se je že uveljavila v 20. stoletju.

² Namen takega delovanja je usmerjanje informacij le k posebej določenim ciljnim skupinam, da se nanje vpliva oz. pridobijo prednosti ene ali več nasprotujočih si strani. Izvaja se v različnih oblikah in kombinacijah z uporabo psihološkega delovanja (Bric, 2008).

Družbene spremembe v zadnjih desetletjih (povečana demokratizacija, spreminjanje vrednot, globalizacija, uvedba novih tehnologij, vloga mediacije v družbi) so vplivale na spremembe vojaških doktrin (npr. zmanjševanje vojaških struktur, prehod na poklicno vojsko, članstvo v evroatlantskih povezavah, sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah). Pravo revolucijo v komuniciranju z javnostmi prinesejo internet in sodobni medijski pristopi, ki uradne obrambne vojaške strukture skoraj popolnoma »razorožijo«. Mediji in strokovna ter laična javnost s pomočjo različnih tehnoloških in komunikacijskih kanalov in sredstev, ki omogočajo hitro razpoložljivost in objavo informacij ter podob, pogosto preHITEVajo uradne vire, jim onemogočajo cenzuro (predvsem z bojnih območij) oziroma jih silijo k verodostojni komunikaciji z njimi.

Opaziti pa je tudi spremenjen odnos javnosti do oboroženih sil. Moskos navaja, da je (ameriška) javnost med obema vojnama kljub občasnim dvomom ter kritičnosti intelektualcev in medijev močno podpirala vojsko kot institucijo. V zadnjih desetletjih je odnos postal skeptičen in brezbrizen. Ko je bil ukinjen naborniški sistem, se je zanimanje za vojsko zmanjšalo. Spremenil se je tudi odnos do vojnih žrtev, saj vojak z odločitvijo za vojaški poklic sprejme večje tveganje. V postmodernem obdobju se vojski odreka brezpogojna podpora ter se dvomi v smotrnost in upravičenost njenega ravnanja. Obrambno-vojaške strukture sicer imajo legitimno pravico, da obveščajo javnost o svojem delovanju, a so hkrati ves čas pod kritično presojo javnih institucij, medijev in javnosti, ko poskušajo obveščati, še zlasti pa zagovarjati svoja stališča in prepričevati javnost oziroma vplivati na javno mnenje (Moskos v Bric, 2008).

Za vojaške odnose z javnostmi so na začetku 20. stoletja, posebno v obdobju obeh svetovnih vojn, skrbele posebne komisije oziroma specializirani uradi za vojne informacije. Pozneje se je dejavnost centralizirala v ministrstvih za obrambo, ki so ustanovila posebne organizacijske enote za odnose z javnostmi. Te službe danes opravljajo širok spekter različnih dejavnosti in v nekaterih državah zaposlujejo po več sto strokovnjakov. Za načrtovanje, vodenje in ocenjevanje komunikacijskih dejavnosti imajo na voljo svoje analitske oddelke, oddelke za strateško načrtovanje in upravljanje komunikacij z domačo in mednarodno javnostjo ter sodobne produkcijske sisteme (publicistika, radio, TV, video, spletni mediji).

Področje vojaških odnosov z javnostmi je široko; največ dejavnosti je namenjene odnosom z internimi javnostmi in mediji kot posredniki sporočil do širše javnosti ter sodelovanju z lokalnimi skupnostmi (Cutlip in drugi, 2004).

2 ODNOSI Z JAVNOSTMI NA OBRAMBNO-VOJAŠKEM PODROČJU V SLOVENIJI

Odnosi z javnostmi v slovenski javni in državni upravi so mlada dejavnost, oddelkov ali služb razen redkih izjem (npr. na ministrstvu za notranje zadeve) pred začetkom devetdesetih let ni bilo. Kot podlago za njihovo organiziranost lahko vzamemo sklepe vlade, ki je na seji decembra 1994 ob obravnavi gradiva o delovanju in

organiziranosti Urada Vlade RS za informiranje v enem izmed sklepov »naložila vsem ministrstvom, da v najkrajšem času na podlagi zakona o javnih glasilih s svojimi akti uredijo način zagotavljanja javnosti dela, način dajanja informacij za javnost in določijo osebo, ki bo odgovorna za zagotavljanje javnosti dela« (Serajnik in Vidrih, 2001, str. 656). V nekaj letih je večina vladnih institucij imenovala osebe za odnose z javnostmi in ustanovila pristojne službe ali oddelke.

Osrednja služba za odnose z javnostmi na Ministrstvu za obrambo (MO) je bila ustanovljena leta 1998, pred tem pa so bili odnosi z javnostmi vse od ustanovitve organizirani v Kabinetu ministra, v katerem je bila za to področje imenovana pooblaščenca oseba. Danes ta služba deluje pod imenom Služba za strateško komuniciranje, ker je po reorganizaciji ministrstva leta 2011 razširila svoje delovanje tudi na področje publicistike, založništva ter multimedijske produkcije in podpore. Deluje kot samostojna organizacijska enota, ki je pristojna in odgovorna za vodenje, načrtovanje in izvedbo. Odgovorna je tudi za usklajevanje odnosov z javnostmi na celotnem ministrstvu, vključujoč organe v sestavi ministrstva (Slovensko vojsko, Upravo RS za zaščito in reševanje, Inšpektorat za obrambo in Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami).

Služba zagotavlja celovito in sprotno obveščanje javnosti o delu ministrstva, organizira ter usklajuje načrtno in proaktivno sodelovanje z vsemi javnostmi, pri čemer posebno pozornost namenja odnosom z mediji in komunikaciji z notranjo javnostjo. Skrbi za multimedijsko produkcijo in javno podobo ministrstva. Ima ustrezna pooblastila, ki ji omogočajo, da od posameznih organizacijskih enot in organov v sestavi ministrstva zahteva strokovne podlage in podatke, na podlagi katerih lahko pripravi sporočila in obvestila za javnost, odgovore, popravke ter druge javne informacije.

3 ŠTUDIJSKI PRIMER – KOMUNIKACIJSKA KAMPANJA V PODORO VKLJUČEVANJU SLOVENIJE V NATO

Komunikacijskih primerov iz obrambno-vojaške prakse v slovenski strokovni literaturi skoraj ni najti. V prispevku želim predstaviti študijski primer komunikacijskega programa in referendumске kampanje v podporo vključitvi Slovenije v Nato. Primer bi lahko bil zanimiv za bralce, ne samo zaradi celovite predstavitve kampanje, v kateri so aktivno sodelovali tudi predstavniki Slovenske vojske, temveč tudi zaradi vsebine, kritik in vprašanj, ki jih je kampanja sprožila. To kampanjo lahko glede na namen uvrstimo med politične, a jo je vredno obravnavati tudi z vidika prakse vojaških odnosov z javnostmi. Strokovna in civilna javnost sta odločitev za vstop države v Nato razumeli sicer kot politično vprašanje, a so ju bolj kot njena politična narava zanimale vsebine obrambno-tehnične narave. Razprave, ali in zakaj bi Nato Sloveniji dajal ustrezen obrambno-varnostni okvir, kako bi vstop vplival na položaj vojske, kako bi se vojaške strukture vključevale v Natovo mednarodno sodelovanje, kakšni bi bili obrambni stroški, kako bi se vojska prilagajala Natovim standardom ipd., so zavzele večinski del kampanje. Na ta vprašanja politiki in tudi strokovnjaki niso vedno znali ali hoteli dati pravih odgovorov, saj se je država šele pogajala

o pogojih vstopa in prihodnjega sodelovanja. Kampanja je potekala že pred več kot desetimi leti, komunikacijski pristopi in oblike dela sodelujočih so se medtem že posodobili, a mnoga vprašanja še ostajajo.

3.1 Institucionalni okvir

Republika Slovenija je med ključne zunanjepolitične cilje po osamosvojitvi uvrstila vključitev v Evropsko unijo in Nato. Ti strateški prednostni nalogi so potrdile vse vlade in vsi sklici parlamenta; z njima se je strinjala večina političnih strank. Nacionalno strategijo vključevanja v Nato sta Vlada RS in Državni zbor potrdila leta 1998.

Slovenija je za vključitev v Nato prvič kandidirala na madridskem vrhu (1997), a ni bila sprejeta. Na vrhu v Washingtonu (1999) zaveznštvo ni sprejelo nobene države, pač pa je uvedlo institut akcijskega načrta za članstvo³, ki ga je Slovenija, tako kot druge države kandidatke (Bolgarija, Romunija, Slovaška in baltske države), začela dosledno izpolnjevati.

3.2 Javno mnenje pred kampanjo

Raziskava Politbarometer⁴, ki med drugim meri odnos slovenske javnosti do vplivnih institucij (odnos do Nata in od leta 1997 do vključevanja vanj) ter poglobljene terenske raziskave⁵ kažejo, da je bilo slovensko javno mnenje na splošno naklonjeno vključevanju v Nato. Podpora vstopu vanj je bila do leta 1997 visoka (55–62 odstotkov), po vrhu v Madridu pa se je začela zniževati (občasno skoraj za 10 odstotkov). Vstopu v Nato so bili nenaklonjeni v starostnih skupinah od 30 do 60 let, višje izobraženi in pripadniki leve politične opredelitve.

Terenske raziskave so razkrile razloge za podporo oziroma nasprotovanje. Kljub visoki podpori so vprašani nasprotovali večjim obveznostim zaradi članstva (povečanje finančnih sredstev za obrambo, odhajanje slovenskih vojakov na tuja bojišča). Slovenci se niso počutili ogrožene, grožnje so zanje predstavljali mednarodni kriminal, tihotapljenje drog in imigrantov, onesnaževanje okolja ter bolezni. Obrambno funkcijo vojske so prepoznavali predvsem v mednarodnem kontekstu, znotraj države pa so izpostavljali njeno nevojaško poslanstvo (varovanje človekovih pravic, mednarodnega prava, zagotavljanje človekoljubne pomoči, sodelovanje v mirovnih operacijah). Med organizacijami, ki bi bile sposobne »narediti red« v

³ Akcijski načrt za članstvo (*Membership Action Plan*) je temeljni dokument, na podlagi katerega se posamezne države kandidatke pripravljajo na članstvo v Natu. V ta namen kandidatke pripravijo svoje letne nacionalne programe, ki obsegajo ta področja delovanja: politično-ekonomsko, obrambno-vojaško, viri, varnost in pravne zadeve.

⁴ Raziskave opravlja Center za raziskovanje javnega mnenja pri Fakulteti za družbene vede. Vsi podatki iz raziskav Politbarometer so dostopni na http://www.cjm.si/arhiv_pb. Podatki o raziskavah javnega mnenja ob vključevanju v Nato so zbrani tudi na naslovu: <http://nato.gov.si/slo/javno-mnenje/>.

⁵ Terenske raziskave izvaja Obramboslovni raziskovalni center v okviru Inštituta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Javnomenjske raziskave s področja varnosti potekajo že vrsto let, prvič so leta 1994 vanje vključili vprašanja, ki se nanašajo na potencialno članstvo v Natu. Te raziskave so bile opravljene še leta 1999, 2001 in 2003.

Evropi in bi Sloveniji, če bi bila ogrožena, priskočile na pomoč, so navajali Nato. O Natu in slovenskih namerah za vstop so bili slabo obveščeni, takšne informacije jih tudi niso zanimale. Skoraj 77 odstotkov vprašanih pa je menilo, da bi morali odločitev za vstop v Nato potrditi na referendumu (Malešič, 2002).

Analiza medijskega poročanja je pokazala, da slovenski mediji o vključevanju Slovenije v Nato pred letom 2000 niso veliko poročali, poročanje je bilo večinoma nevtralnno. V civilni družbi do leta 2000 ni bilo odmevnejših nasprotovanj za vstop; občasno so se postavljala le vprašanja o koristih članstva Slovenije v evroatlantskih integracijah.

3.3 Strateški program komuniciranja

Ko so se konec leta 2000 intenzivirale priprave Slovenije na vstop v Nato, se je vlada odločila okrepiti obveščanje slovenske javnosti o postopkih približevanja ter o prednostih in obveznostih, ki jih članstvo v Natu prinaša. Ker so na ministrstvih za obrambo in za zunanje zadeve ugotovili, da tematika vključevanja presega njihove resorne pristojnosti, je vlada nalogo dodelila Uradu Vlade RS za informiranje, ki je tedaj že vodil komunikacijski program za vstop Slovenije v Evropsko unijo.

Urad je v okviru nacionalne medresorske delovne skupine za sodelovanje z Natom⁶ oblikoval medresorsko delovno podskupino (IK)⁷, skupaj z njo pripravil predlog komunikacijske strategije in skrbel za njegovo izvajanje. V strateškem načrtovanju komuniciranja sta bila MZZ s Stalno misijo pri Natu in MO s Slovensko vojsko ključna vsebinska partnerja. V izvedbenem delu kampanje pa so bili predstavniki MO in SV precej bolj izpostavljeni zaradi vsebine javnih razprav.

Strategija je predvidela celovit, kontinuiran in usklajen program ozaveščanja javnosti v Sloveniji in mednarodni skupnosti, in sicer sprva za obdobje slabih dveh let (od sredine 2001 do konca leta 2002), razdeljeno na obdobje pred vrhom Nata jeseni 2002 in po njem. Cilja komunikacijskega programa v Sloveniji sta bila:

- doseči poenoten in usklajen vsebinski ter izvedbeni komunikacijski pristop ministrstev in vladnih služb *v internih javnostih (znotraj državne uprave)*;
- zagotoviti razumevanje in podporo slovenske javnosti za vstop v zavezništvo s posredovanjem celovitih, razumljivih in verodostojnih informacij o poteku vključevanja in pomenu članstva ter omogočanje javne razprave.

⁶ Medresorsko delovno skupino (MDS) sta vodili Ministrstvo za zunanje zadeve in Ministrstvo za obrambo. Stalni člani so bili predstavniki Generalštaba Slovenske vojske, Stalne misije RS pri Natu in ministrstev za gospodarstvo, finance, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, notranje zadeve, okolje in prostor, pravosodje, promet, zdravstvo ter za šolstvo, znanost in šport, poleg teh pa še Kabineta predsednika Vlade ter Urada Vlade RS za informiranje.

⁷ Informacijsko-komunikacijsko delovno skupino so sestavljali predstavniki ministrstev za zunanje zadeve in za obrambo, Slovenske vojske, Misije RS pri Natu in Urada Vlade RS za informiranje, ki jo je vodil. Med referendumsko kampanjo je IK-skupina sodelovala z zunanjim komunikacijskim svetovalcem, v izvedbenem delu (grafično oblikovanje, priprava za tisk, zakup medijskega prostora) pa z marketinško agencijo.

Vsebine komuniciranja so bile osredotočene na dve glavni temi: predstavitev zavezništva (sestava, poslanstvo, vloga, oblike delovanja)⁸ in proces slovenskega vključevanja vanj. Največ pozornosti je bilo namenjene predstavitvi argumentov za vključitev mogočih oblik zagotavljanja nacionalne varnosti, obveznosti članstva, pravnih vidikov vključitve ter nevojaškim vidikom sodelovanja (civilno krizno načrtovanje in upravljanje, znanstveno, medicinsko in ekonomsko sodelovanje).

S komunikacijskimi aktivnostmi smo v slovenski javnosti nagovarjali množične medije (kot posredovalce sporočil za vse javnosti), predstavnike političnih in strokovnih javnosti, nevladnih organizacij, mladih in internih javnosti.

V strategiji smo predvideli nabor komunikacijskih kanalov in tehnik: redno sodelovanje s slovenskimi in tujimi mediji, izdajo informativnih publikacij (za interne in strokovne javnosti, mlade, državljane), zagotavljanje kanalov za neposredno komunikacijo z državljani (postavitev enotne spletne strani na internetu (<http://nato.gov.si>), odprtje telefonske linije za vprašanja), javne dogodke (razprave, okrogle mize in predavanja za različne javnosti, na različnih lokacijah in z različnimi gosti), študijske obiske na sedežu Nata (za novinarje, parlamentarce, študente, druge mnenjske voditelje) in izobraževalne dogodke (predvsem za interne javnosti). Program je imel tudi svojo celostno grafično podobo, s katero smo želeli doseči večjo prepoznavnost in opozoriti na enoten nastop vseh sodelujočih.

S strategijo smo predvideli tudi komunikacijo z mednarodnimi strokovnimi javnostmi – z oblikovalci javnega mnenja (novinarji, komentatorji) in oblikovalci odločitev (politiki, diplomati, državni uradniki, politični svetovalci na sedežu zveze in v vseh 19 državah članicah). Namen komuniciranja v mednarodnih strokovnih javnostih je bil prispevati k večji prepoznavnosti Slovenije kot mogoče članice zavezništva, jasno izraziti razloge in pomen vključitve za obe strani ter predstaviti slovenska prizadevanja in dosežke.

3.4 Izvedba komunikacijskega programa

Prva faza (od aprila 2001 do marca 2002): postavitev informacijske infrastrukture

Prvo leto smo se s komunikacijskimi dejavnostmi osredotočili predvsem na sodelovanje z internimi in strokovnimi javnostmi. Projekt je povezoval predstavnike številnih državnih ustanov. Da bi bil njihov nastop čim bolj usklajen, je bilo treba omogočiti, da so se med seboj dobro spoznali, se delovno uglasili, prepoznali vse posebnosti vstopnega procesa in se dogovorili za usklajeno sodelovanje. Komunikacija z njimi je potekala prek različnih gradiv, prispevkov in zapisov v informativnih publikacijah, na izobraževalnih delavnicah in seminarjih. Vsebinsko smo podrobneje predstavljali zavezništvo (strukturo Nata, način delovanja in odločanja) in proces slovenskega vključevanja (izpolnjevanje meril, povečanje deleža BDP za obrambo, vključevanje SV v operacije zunaj Slovenije, zagotavljanje podpore javnosti, pravne

⁸ *Nato sicer ima svoj oddelek za odnose z javnostmi, a je tedaj veljala politika, da zavezništvo in razloge za včlanitev vanj predstavljajo države kandidatke.*

vidike vključitve). V tem obdobju smo vzpostavili tudi sodelovanje s strokovnimi javnostmi (strokovnjaki za mednarodno politiko, mednarodno pravo, varnostno in obrambno tematiko)⁹; njihovi predstavniki so z nami sodelovali pri pripravi strokovnih razlag in argumentov ali kot govorci v javnih razpravah.

Druga faza (od aprila do novembra 2002): razširjen program ozaveščanja javnosti

Vrh Nata v Pragi (november 2002) je obetal povabilo v zavezništvo, hkrati se je okrepila javna razprava o smiselnosti članstva. Javna podpora se je gibala okrog 50 odstotkov. Delež nasprotnikov vstopa se je zadrževal na približno 36 odstotkih, delež neopredeljenih je nihal med 16 in 21 odstotki. V raziskavah smo prvič preverili namero udeležbe na referendumu. Kar 83 odstotkov vprašanih je potrdilo zahtevo po referendumu. Razpravo o vstopu je spremljalo 63 odstotkov vprašanih, 31 odstotkov pa tematika ni zanimala¹⁰.

Ti podatki so vplivali na odločitev, da se ozaveščanje iz ozkih strokovnih okvirov razširi na vso slovensko javnost, da bi dosegli večje razumevanje namere za vstop in večjo podporo. Razširili in poglobili smo sodelovanje z nacionalnimi mediji, pa tudi z regionalnimi in lokalnimi radijskimi in TV-postajami, ki so pokazale večje zanimanje za sodelovanje kot nacionalni mediji. Komuniciranje se je osredotočalo okrog glavnih vsebinskih tem, kot so zagotavljanje varnosti, modernizacija in profesionalizacija vojske ter prihodnja vloga Slovenije v mednarodni skupnosti. Ob številnih vojaških vprašanjih, ki so jih zastavljali v kritični javnosti, smo poskušali nazorno razložiti prednosti in obveznosti članstva, pa tudi sodelovanje Nata in njegovih zaveznic na nevojaških področjih (zaščita okolja, civilna zaščita, medicina, gospodarstvo). V program smo vključili nove govorce (poleg političnih predstavnikov še vladne in nevladne strokovnjake) ter uvedli nove, neposredne oblike komuniciranja z državljani (brezplačno telefonsko številko za klice državljanov Natofon, poštni naslov Natonabiralnik, interaktivno rubriko na spletni strani). Informativno publikacijo Natopis, v kateri smo odgovarjali na najbolj vroča vprašanja, so dobila vsa gospodinjstva. Odgovore na največkrat zastavljena ali najbolj vroča vprašanja smo zbrali v knjižici pogostih vprašanj in odgovorov ter jo redno dopolnjevali. Da bi ljudi usmerili na javno dostopne informacijske vire, smo številke in naslove za zastavljanje vprašanj občasno oglaševali v tiskanih medijih in na spletnih brskalnikih.

Tretja faza (od januarja do marca 2003): referendumsko kampanja

Slovenija je ob koncu leta 2002 dobila uradno povabilo v članstvo. Povabilo je okrepilo javno razpravo, ki se je stopnjevala do odločitve, da bo za potrditev politične odločitve o vstopu potreben referendum. Razgreta politična razprava o vrsti referendumu je potekala dva meseca in močno vplivala na javnomnenjske rezultate.

⁹ *Atlantski svet Slovenije, Odbor za Nato, Fakulteta za družbene vede – Katedra za obramboslovje, Pravna fakulteta, Ekonomska fakulteta.*

¹⁰ *Podatki iz rednih mesečnih javnomnenjskih raziskav – dostopni na spletni strani <http://nato.gov.si/slo/javnomnenje/>.*

Raziskave so na začetku leta 2003 kazale na velika nihanja v javnem mnenju (za 37–48 odstotkov, proti 28–39 odstotkov, neopredeljeni 17–23 odstotkov). Višje vrednosti so pokazali odgovori tistih, ki so potrdili, da bodo šli na referendum in glasovali (za 56–65 odstotkov, proti 35–44 odstotkov)¹¹.

Državni zbor je januarja 2003 odločil, da bo 23. marec 2004 skupni datum referendumov za vstop Slovenije v Nato in EU. Ker sta bila referenduma predvidena na isti dan, se je vlada odločila povezati oba komunikacijska programa v eno kampanjo pod enotnim geslom *Doma v Evropi, varni v Natu*. Glasovanje bi potekalo ločeno, z dvema ločenima vprašanjema na dveh ločenih glasovnicah.

Odločitev za referendum je pomenila, da se je komunikacijski program čez noč spremenil v referendumsko kampanjo. Z usmerjeno in poglobljeno komunikacijo smo si prizadevali okrepiti nacionalni konsenz, ki bi se odrazil v čim boljši referendumski udeležbi in pozitivnem glasovanju za vstop. V obeh kampanjah smo predstavljali številne argumente zanj. Zaradi kritičnega odnosa javnosti do vstopa v Nato je bilo več pozornosti namenjene utemeljevanju prednosti in priložnosti, ki jih vstop v Nato prinaša (kolektivna varnost, regionalna stabilnost, nižji stroški za vojsko, lažja profesionalizacija Slovenske vojske), pa tudi pojasnjevanju obveznosti (udeležba vojske v skupnih akcijah Nata, višji obrambni proračun). V sklepnem delu kampanje smo nagovarjali zlasti neopredeljene in zagovornike.

Okrepljeno sodelovanje z mediji je potekalo v znamenju številnih javnih razprav, posebno v elektronskih medijih. Izšle so nove informativne publikacije, dve so prejela vsa gospodinjstva. Po vsej Sloveniji so potekale številne javne razprave in soočenja. V osrednjem dnevniku smo objavili besedilo Severnoatlantske pogodbe, ki naj bi jo podpisala država ob vstopu v zvezo. Z objavo »Natofaktov« (dejstva, argumenti, vroča vprašanja in odgovori) na televiziji, radiu in v osrednjih tiskanih medijih ter s pričevanji politikov in strokovnjakov na regionalnih radijskih in TV-postajah, v katerih so sodelovali zagovorniki in nasprotniki, smo poskusili soočiti vsa mnenja in argumente. Za ljudi sta bila na voljo odprta telefonska linija Natofon in poštni Natonabiralnik, njune naslove smo oglaševali z izdajo informativnih kartic, na spletnih brskalnikih in v tiskanih medijih.

Sodelovanje s tujimi strokovnimi javnostmi je bilo intenzivno v vseh fazah programa, še posebej v drugi in referendumski fazi. Komuniciranje je potekalo na več ravneh, na politični, diplomatski, strokovni in medijski, in sicer v obliki izdaje specializiranih publikacij (Nato Facts sheets, angleška izdaja revije Slovenska vojska), z objavo člankov in prilog (v Nato Review, Nato Nation's, Slovenia Weekly), kot dogodki (študijski obiski na sedežu Nata, v Shape in državah članicah; obiski visokih Natovih predstavnikov v Sloveniji), komunikacije na spletnem mestu projekta, organizacija medijskih dogodkov (študijski obiski, srečanja z diplomati, tematsko gradivo) ipd.

¹¹ Podatki za januar, februar in marec 2003 (Politbarometer).

Četrta faza (od marca 2003 do maja 2004): poreferendumsko obdobje

Vlada je v časovnici reform zapisala, da bo tudi po referendumu skrbela za redno obveščanje javnosti. V tem obdobju so se nadaljevale zastavljene vojaške reforme, slovenski predstavniki so se aktivneje vključili v Natove odbore in druge aktivnosti zavezništva, spremljali smo ratifikacijske postopke v državah članicah ter sodelovanje slovenskih predstavnikov v mednarodnih varnostnih pobudah in odločitvah v regiji ali znotraj zavezništva (angažiranje Nata v Jugovzhodni Evropi, Afganistanu, Iraku).

Po referendumu so se komunikacijske aktivnosti močno skrčile in se osredotočile na strokovno in interno javnost. Komuniciranje je večinoma prešlo v pristojnost Ministrstva za obrambo, Slovenske vojske, Ministrstva za zunanje zadeve in Stalne misije RS pri Natu. Večje komunikacijske aktivnosti (vzdežavanje skupnega spletnega mesta, prevodi tematske literature, organizacija izobraževalnih dogodkov in dogodkov ob podpisu Severnoatlanstke pogodbe, študijski obiski) pa je še vedno usklajevala IK-skupina.

3.5 Uspešnost komunikacijskega programa

Učinke komunikacijskih aktivnosti smo spremljali z mesečnimi javnomnenjskimi merjenji (Politbarometer), s kvalitativno in kvantitativno analizo medijskega odmeva, spremljanjem števila vprašanj, zastavljenih na Natofonu, prek spletnega mesta in Natonabiralnika, z ocenjevanjem njihove vsebine ter analizo udeležbe in odmevov na javnih razpravah.

Med uresničevanjem komunikacijskega programa smo izdali šest informativnih publikacij v skupni nakladi približno 15,5 milijona izvodov; tri izmed njih so dobila vsa gospodinjstva, druge pa knjižnice, šole, fakultete, mediji, nevladne organizacije, župani, mestne občine, upravne enote, politične stranke, člani Državnega sveta in Državnega zbora ter širša državna uprava.

Prek odprte telefonske linije Natofon smo odgovorili na skoraj 1000 vprašanj, prek spletne strani pa na nekaj več kot 500. Spletno mesto je redno obiskalo med 30 in 50 tisoč obiskovalci na mesec. Največ obiska so imele rubrike *tema meseca*, *medijsko središče*, *pogosta vprašanja* in *koledar dogodkov*. Sedež Nata je obiskalo več kot 700 slovenskih predstavnikov, od tega več kot 400 študentov. Javne razprave in predavanja so bila posebej zgoščena v zadnjih mesecih pred referendumom, samo zadnji mesec jih je bilo 42. V elektronski bazi Infoklip se je nabralo nekaj tisoč medijskih zapisov, ki so posledica poročil, izjav, intervjujev, soočenj, kontaktnih oddaj in okroglih miz v medijih.

Javnomnenjska raziskava po referendumu¹² je pokazala, da je 59 odstotkov vprašanih ocenilo članstvo kot koristno; sodelovanje SV so videli v humanitarnih operacijah brez orožja (87,3 odstotka), predvsem na območju nekdanje Jugoslavije.

¹² Javnomnenjska raziskava Nacionalna in mednarodna varnost 2003 (izvedena okt.–nov. 2003). Inštitut za družbene vede. Obrambni raziskovalni center, Ljubljana.

Pravi pokazatelj uspešnosti kampanje je referendumski rezultat. Po podatkih Republiške volilne komisije je na referendumu 23. marca 2003 glasovalo 974.988 volivcev (60,43 odstotka vseh volivcev). Na referendumsko vprašanje: »Ali se strinjate, da Republika Slovenija postane članica Organizacije Severnoatlantske pogodbe (Nato)?« je strinjanje s članstvom potrdilo 637.882 volivcev (66,08 odstotka), proti vstopu je glasovalo 327.463 volivcev (33,92 odstotka). Republiška volilna komisija je razglasila, da se večina volivcev, ki so veljavno glasovali, strinja, da Republika Slovenija postane članica Organizacije Severnoatlantske pogodbe.

4 KRITIČNI POGLEDI NA KAMPANJO

Cilj vsake demokratične politike je doseganje konsenza oziroma mnenjskega soglasja o nekem vprašanju splošnega javnega interesa. Če v procesu oblikovanja mnenj ne dosežemo soglasja, ostane javno mnenje razcepljeno (Vreg, 2000). Vstop v Nato je bil izjemno pomembna odločitev za politiko, medije in javnost, zato je bilo treba, še zlasti po odločitvi za referendum, zagotoviti informacije, da bi se državljani lahko izrazili o vstopu. Obdobja pred referendumom so čas intenzivne izmenjave različnih mnenj; predstavniki različnih interesov se zato bolj intenzivno angažirajo in so zainteresirani za takšen ali drugačen izid. Javnost se pogosto sprašuje o njihovi legitimnosti, objektivnosti in prepričljivosti. Množični mediji igrajo pri oblikovanju in izvajanju varnostne politike več vlog: zagotavljajo vez med vlado in državljani, so vir informacij za uradnike, zagotavljajo analize in postavljajo pod vprašaj modrost političnih odločitev. Podobno vplivni posamezniki vplivajo na mnenja in vedenje civilne družbe (Malešič, 2002).

Konfliktnost in pomembnost tematike silita akterje v agresivnejše metode odnosov z javnostmi. Praviloma imajo uradni viri boljši dostop do medijev, a tudi neuradni (nevladne organizacije, interesne skupine, običajni ljudje) si lahko dostop do medijskih kanalov izborijo s prizadevnostjo, primernimi informacijami in bližino (Poler Kovačič, 2004).

Vstop v Nato je pomenil za politiko, medije in javnosti »temo posebnega družbenega pomena« (Poler Kovačič, 2004, str. 700). Pripravljalni postopki, obveščanje javnosti in referendumska kampanja so sprožili v javnostih mnoge, tudi zelo kritične odzive, ki so se še posebej zaostriili tik pred referendumom. Takrat je bila polarizacija mnenj tako močna, da izida referenduma praktično ni bilo mogoče napovedati. Referendumski rezultat je politični eliti prinesel olajšanje, mediji in javnosti pa so vsaj še do podpisane pogodbe (maja 2004) kritično spremljali dogajanje.

Kritično refleksijo o obdobju priprav pred vstopom in po njem, o različnih odločitvah in potezah opravljajo v Slovenski vojski, deloma tudi v akademski sferi¹³. Poglobljene analize o kampanji in različnih pristopih komuniciranja, razen analiz

¹³ *Izdaja posebne številke revije Biltena Slovenske vojske ob 5. obletnici vstopa Slovenije v Nato in 60-letnici Nata (novembra 2009); Teorija in praksa, letnik 39 (3), 2002.*

javnega mnenja in raziskave o nekaterih vidikih medijskega delovanja¹⁴, v strokovni literaturi ni zaslediti.

Malešič (2002) navaja, da bi glavne očitke, nejasnosti, dvome in zavračanja lahko strnili v štiri vsebinske sklope: nejasna vloga Nata, dvomi o koristih vključitve in oblikah zagotavljanja nacionalne varnosti ter pristranskost informiranja javnosti. Program ozaveščanja javnosti je potekal v času, ko so mednarodno javnost pretresale posledice 11. septembra, ameriška odločitev za vojno v Iraku, razhajanja in transformacije v Natu. Prihodnja vloga in poslanstvo Nata sta bila precej nejasna. Nato tedaj ni vodil politike aktivnega obveščanja javnosti, kot je to počela Evropska unija, zato so bile kandidatke¹⁵ prisiljene ob pojasnjevanju razlogov za vključitev države v zvezo »promovirati« hkrati še Nato. V naelektrnem protiameriškem ozračju in ob odsotnosti jasnih stališč Nata o prihodnji vlogi so argumenti v prid smiselnosti obstoja in delovanja zaveznitva dostikrat naleteli na gluha ušesa. Razprave o načrtih za vstop so posebno v civilni družbi obudile vprašanja o smiselnosti vključitve v zaveznitvo. Za mnoge kritike je bil Nato preživeta tvorba, ki po koncu hladne vojne ni bila več potrebna. Čeprav smo se tedaj že soočali z grožnjami mednarodnega terorizma, je v javnosti prevladalo stališče, da Nato ni zmožen zagotoviti učinkovite obrambe proti terorizmu. Slovenija je veljala za vojaško neogroženo. Kritiki so menili, da bi se s članstvom izpostavila novodobnemu terorizmu ter se po nepotrebnem vpletla v tuje spopade. Vključitev so razumeli kot nabiranje političnih točk za politike, državi naj ne bi prinesla nobenih večjih koristi, le visoke finančne obveznosti. Namesto članstva v Natu so kritiki kot alternativo omenjali nevtralnost ali oboroženo nevtralnost¹⁶.

Kritičnost se je izražala v prispevkih v medijih, komentarjih, izjavah, soočanjih, na okroglih mizah ali v razpravah. Bebler (2002) meni, da mnogih dogodkov ne gre šteti za pravo javno razpravo, ker so bili enostranski, opozarja na močno zastopanost civilne družbe in odsotnost uradnih predstavnikov. V nastopih majhne, a zelo glasne skupine nasprotnikov vstopa, pravi Bebler, se je v javni obravnavi nakopičilo nekaj deset spornih, neutemeljenih ali celo neresničnih trditev, ki so jih mediji nekritično povzemali. Med kritiki so bili radikalni pacifisti, okoljevarstveniki, anarhistični nasprotniki, ki so se zavzemali za popolno razorožitev, razpustitev Slovenske vojske, prepoved rabe jedrske energije in boj proti svetovnemu kapitalizmu. Po njihovem mnenju bi bilo za varnost države že dovolj članstvo v OZN, OVSE ali EU, za katere pa je znano, da takega varstva ne morejo zagotoviti. Kritiki so z nasprotovanjem izražali tudi, da ne podpirajo trenutne oblasti.

Poler Kovačič (2004) navaja, da je bilo poročanje medijev o pripravah na vstop v Nato v javnosti pogosto ocenjeno kot enostransko oziroma pristransko, zlasti z vidika dostopa virov informacij do medijskih objav in objave njihovih mnenj. Raziskava

¹⁴ Poler Kovačič, *Teorija in praksa* 41 (3/4), 2004.

¹⁵ *Takega nasprotovanja, kot ga je bilo čutiti v Slovenji, ni bilo nikjer. Prav tako tudi nobeni od kandidatk ni bilo treba politične odločitve za članstvo potrditi na referendumu, zato so bili njihovi programi obveščanja bistveno manj obsežni in intenzivni.*

¹⁶ *Nihče od kritikov ni javno pojasnil, ali je ta opredelitev sploh izvedljiva. Nevtralnosti ni mogoče razglasiti, temveč jo je treba v mednarodni skupnosti doseči s pogajanjmi.*

mnenj o vstopu v Nato¹⁷ je pokazala, da so imeli najboljši dostop do medijev uradni viri¹⁸, ki so skoraj tričetrtinsko zagovarjali vstop, del pa mu je nasprotoval, kar kaže na mnenjsko neuravnoteženost. Mnenja zagovornikov in nasprotnikov so bila večinoma zbrana rutinsko, res pa je, da pri tem niso bili v privilegiranem položaju ne zagovorniki in ne nasprotniki.

Mediji so sprva zavzeli zelo rezerviran, tudi kritičen, v nekaterih primerih celo odklonilen odnos do slovenskega vključevanja v Nato. Pogosto so nekritično navajali stereotype in nepravilnosti, odzivanje uradnih virov pa je bilo šibko (Bebler, 2002).

V javnih razpravah je prevladal povsem politični diskurz, kljub številnim poskusom uvajanja bolj strokovnih argumentov. Skoraj nemogoče je bilo razpravljati o Natu kot o politični integraciji ali o njegovem obsežnem civilnem programu, javnost ga je videla kot vojaško organizacijo, zato se je javna razprava ves čas vrtela okoli vojaških vprašanj. Mediji so občasno prevzemali držo nasprotnikov in vztrajno opozarjali na odsotnost javne razprave. V resnici je bilo veliko razprav na vseh ravneh – od zapisov oziroma poročanj v medijih do dogodkov na vseh ravneh in lokacijah (občine, društva, združenja), vendar so zagovorniki in nasprotniki večinoma razpravljali drug mimo drugega, vsak na svoji prireditvi.

V delu nevladnih organizacij, civilno-druženih organizacij in gibanj se je zlasti v obdobju referendumske javne razprave izoblikoval kritičen pogled na vladne odločitve in ravnanje. Njihovi predstavniki so bili izrazito nenaklonjeni vključitvi v Nato, zagovarjali so drugačen pristop za ureditev nekaterih druženih, socialnih in varnostnih vprašanj. Vprašanje članstva v Natu so povezovali tudi z vprašanjem militarizacije nekaterih delov družbe (šole, univerze, nekatere občine, ustanove) in zahtevali mirovna območja, ki pomenijo »svobodna območja s protivojnimi aktivnostmi«¹⁹. V tem delu so bili še posebej aktivni študenti nekaterih fakultet.

Malešič meni, da so proces slovenskega včlanjevanja v Nato zaznamovale tudi pogoste menjave vodilnih kadrov v ključnih institucijah. V desetih letih se je menjalo pet vlad, obe ključni ministrstvi (MZZ in MO) sta doživeli številne kadrovske zamenjave²⁰, kar se je v tem projektu, ki je že tako užival manj usklajeno politično podporo kot včlanjevanje v EU, kazalo v odsotnosti kontinuitete, izkušenj, v pomanjkanju ustreznih smernic in dokumentov, ne nazadnje tudi načrtnega, usklajenega in celovitega pristopa k obveščanju javnosti o prednostih in pomanjkljivostih članstva ter udeležbi civilne družbe pri sprejemanju pomembnih varnostno-političnih

¹⁷ Poler Kovačičeva (2004) je analizirala poročanje slovenskih dnevnikov o različnih mnenjih glede vstopa v Nato v obdobju pred referendumom (od oktobra 2002 do marca 2003). Zanimajo jo kanali zbiranja in status virov informacij, povezanih s predstavljanji mnenj.

¹⁸ Med uradnimi viri so vladni viri obsegali 31,30 %, državnozbornski 12,33 %, državni 5,34 %, viri političnih strank 14,91 % in tuji elitni viri 22,46 % (Poler Kovačič 2004, 700).

¹⁹ Študenti Fakultete za družbene vede (razen obramboslovcev) in Filozofske fakultete so prostore obeh fakultet razglasili za demilitarizirano ozemlje.

²⁰ MO je od osamosvojitve do vstopa Slovenije v Nato vodilo osem ministrov (Janša, Kacin, Turnšek, Marinček, Krapež, Demšar, Janša, Grizold). Tudi v Uradu Vlade RS za informiranje je tik pred začetkom referendumske kampanje prišlo do menjave direktorja.

odločitev. Vse to je vodilo do očitnega razkola med stališči politično-uradniške elite in javnosti do članstva ter do skrajno zaostrenih napetosti pri odločanju o tem vprašanju (Malešič, 2002).

Precej očitkov je bilo tudi na komunikacijski program. V interni javnosti so mu očitali, da ni dovolj uspešen, ker ni zagotavljal večinske podpore. V medijih so prevladale ocene, da se je ozaveščanje domače javnosti začelo prepozno in da je bilo preveč propagandistično naravnano. Predstavniki civilne družbe so očitali, da ni bilo pravega dialoga; uradni viri naj ne bi znali ali hoteli predstaviti negativnih strani vključitve oziroma prepričljivo razložiti nekaterih vročih vprašanj (stroški članstva, prisotnost vojaških baz). Vladi so zamerili, da niso bili vključeni v proces obveščanja javnosti. Primerjali so komunikacijska programa v podporo vključevanju v EU in Nato; ker je prvi zagotavljal sodelovanje in delno sofinanciranje projektov nevladnih organizacij, drugi pa ne, je ta obveljal za neverodostojnega.

5 NAUKI IZ KAMPANJE

V demokratičnih državah se velike politične odločitve včasih potrjujejo z referendummi. Referendum praviloma uspe le ob visoki podpori državljanov, kar zahteva visoko raven obveščeniosti in splošnega razumevanja procesov odločanja. Referendum zahteva pripravo rednega in obsežnega programa komuniciranja, ki poskuša predstaviti vse vidike politične odločitve in njene posledice ter v komunikaciji z javnostmi odgovoriti na vprašanja in dvome ter rešiti dileme. To vodilo je usmerjalo komunikacijska programa za vstop v EU in Nato, ki sta deloma potekala hkrati, zato se nehote ponuja njuna primerjava. Kljub podobnosti med programoma je bilo med njima veliko razlik, tako na institucionalni kot na izvedbeni ravni, kar je vplivalo tudi na izvedbo komunikacijskih dejavnosti.

Program ozaveščanja javnosti o vključevanju v EU je bil sestavni del slovenske pridružitvene strategije. Izvajati se je začel hkrati z začetkom slovenskih pogajanj (marca 1998) in je brez prekinitve trajal sedem let, vse do vstopa Slovenije (maja 2004). V priprave za vstop v EU je bila vgrajena odločitev, da se politična odločitev zanj preveri na referendumu. Program komuniciranja se je deloma financiral iz proračuna, v pomembnem delu pa iz evropskih virov (Phare). Delegacija EU v Sloveniji je s pomočjo partnerjev vodila komplementarni program ozaveščanja javnosti, kar je močno okrepilo vidnost in slišnost sporočil ter prisotnost na terenu. Program se je nadaljeval v nezmanjšanem obsegu tudi po vstopu, spremenili so se le vsebine in poudarki. V programu za EU so imeli dovolj časa, da so postopno gradili vedenje, razumevanje in podporo. Na referendumu je bila podpora vstopu v EU 89,64-odstotna. Dolgoletne izkušnje in razvita komunikacijska infrastruktura so bili dobra podlaga za poznejše večje in manjše vladne projekte (Serajnik, 2009).

Uresničevanje komunikacijskega programa v podporo vključevanju v Nato se je začelo, ko so bile uradne priprave že v polnem teku. Trajal je le dobra tri leta (še enkrat dlje, kot je bilo sprva predvideno), kar je malo glede na obsežnost in

zahtevnost vsebine v prizadevanjih za doseganje sprememb v razumevanju in oblikovanju stališč državljanov. EU je na institucionalni ravni zagotavljala veliko informacij po številnih komunikacijskih kanalih (komplementarna kampanja, sofinanciranje projektov nevladnih organizacij). Politika Nata je tedaj bila, da države članice in kandidatke same obveščajo svoje javnosti o zavezništvu in sodelovanju z njim. Natov oddelek za javno diplomacijo jim je pomagal z nekaterimi orodji (publikacije, študijski obiski, govorniki). Referendum pred vstopom v Nato ni bil predviden, politika se je zanj odločila pozneje, zaradi pritiska javnosti²¹, kar je močno spremenilo predvideni način in oblike komuniciranja. Finančna sredstva za izvedbo Natovega programa so bila nekajkrat manjša od proračuna za podporo vstopu v EU.

Oba programa sta težila k čim celovitejšemu obveščanju javnosti in spodbujanju javnih razprav v različnih medijih. V programu EU sta bili pomembni dejavnosti izobraževanje in sodelovanje z nevladnimi organizacijami, česar v Natovem programu ni bilo mogoče zagotoviti, saj zanje ni bilo posebnih finančnih sredstev. Tudi sicer so se državljani lažje poosebljali s predvidenimi spremembami, ki naj bi jih prinesel vstop države v EU, kot pa razumeli ali se želeli poglobljati v zapleteno obrambno-varnostno politiko v obdobju velikih geopolitičnih sprememb. V komunikacijskem programu za Nato smo bili zaradi krajšega časa v sklepnih fazah kampanje prisiljeni uporabiti tudi nekatere oblike prepričevalne komunikacije. Komunikacijski program je navadno opora politikom pri podajanju argumentov, a so politiki pogosto pričakovali, da bodo komunikatorji zagovarjali politične odločitve. Sploh je bilo v vrstah zagovornikov (pre)malo izurjenih in strokovnih govorcev, če pa so bili, so težko privolili v spolitizirano razpravo, ker v javnosti ni bilo razumevanja za druge, racionalnejše in bolj dolgoročno usmerjene argumente. Mednarodni svetovalci za kampanje navadno svetujejo, da je vredno v kampanje vključiti tudi znane osebnosti, ki pritegnejo pozornost s svojo prepoznavnostjo, tudi simbolnim kapitalom. V Sloveniji se je redko katera znanih osebnosti hotela ukvarjati z Natom; podpora prizadevanjem za vstop je veljala za nepriljubljeno. Zavzeto in obsežno komuniciranje z javnostmi v primeru programa EU je bilo večinoma sprejeto kot dobronamerno, v programu podpore za vstop v Nato pa kot vsiljevanje stališč in argumentov. Slišali smo celo očitke, da se javna sredstva namenjajo za vladno propagando.

Komunikatorji v kampanji smo se spopadali tudi z internimi težavami – s pomanjkanjem usposobljenih komunikatorjev na ravni države in v obrambnem sektorju, z negotovo politično podporo profesionalnim komunikacijskim pristopom, odsotnostjo skupne vladne komunikacijske politike in pomanjkanjem izkušenj pri načrtovanju ter vodenju tako obsežnih in zapletenih komunikacijskih kampanj. Hkrati pa smo v kampanji pridobili neprecenljive izkušnje, ki smo jih pozneje lahko uporabili v podobnih projektih in jih delili tudi s predstavniki drugih držav, ki so se želeli učiti pri nas. Strnemo jih lahko v pet glavnih ugotovitev oziroma priporočil. V velikih projektih so za uspeh komunikacijskih programov ključni:

²¹ Slovenija je bila tretja država po Španiji in Madžarski, v kateri so se državljani izrekli na referendumu o vstopu v zavezništvo, in druga (po Madžarski), ki je imela referendum pred vstopom v zvezo (Bebler 2009).

- usklajen komunikacijski pristop sodelujočih akterjev (vsebinsko in organizacijsko poenotenje v kampanji prispeva k verodostojnejšemu nastopu);
- združitev vseh razpoložljivih zmogljivosti in virov, ki prinese prave sinergijske učinke;
- prilagoditev komuniciranja pričakovanjem javnosti (nenehno je treba spremljati odzive javnosti in jih upoštevati);
- zagotovitev različnih komunikacijskih pristopov (odnosi z mediji in oglaševanje niso dovolj, uporabiti je treba vse tehnike in orodja za komunikacijo z različnimi javnostmi ter omogočiti dvosmerno komunikacijo);
- civilna družba mora biti povabljena v javno razpravo (omogočiti je treba čim več možnosti za njeno sodelovanje pri soočenju argumentov in mnenj).

6 SKLEP

Predstavljena komunikacijska kampanja je bila skupaj s sorodno kampanjo za podporo vstopu v EU eden prvih večjih komunikacijskih projektov v samostojni Sloveniji. V obeh kampanjah so se kalili mnogi komunikatorji javnega sektorja, njihove izkušnje so koristile pripravljavcem in izvajalcem poznejših nacionalnih kampanj (prevzem evra, predsedovanje Slovenije Svetu EU, uvedba schengenskega režima itn.), imele pa so vpliv tudi na vsakdanjo prakso odnosov z javnostmi.

Kampanja je imela pomemben vpliv na prakso odnosov z javnostmi na MO in v SV. Med pripravami so se njuni predstavniki sploh prvič srečali s politično ali javno kampanjo ter z zapletenostjo in vsestranskostjo strateškega načrtovanja odnosov z javnostmi, saj so se doslej bolj posvečali parcialni komunikaciji (npr. odnosi z internimi javnostmi, odnosi z mediji). SV do takrat sploh ni imela samostojnega predstavnika ali službe za odnose z javnostmi. Ta se je izoblikovala tudi na podlagi potreb in izkušenj iz kampanje. Znanje in izkušnje, pridobljene v kampanji, so predstavnikom za odnose z javnostmi obeh institucij pozneje omogočili, da s svojim osebjem pripravljata in vodi manjše kampanje.

Čeprav so množični mediji med ključnimi javnostmi, prek katerih MO in SV dosemeta večji del svojih javnosti, je iz kampanje izšlo pomembno spoznanje, da ne gre vedno računati samo na nacionalne medije. Vredno je sodelovati tudi z regionalnimi in lokalnimi, ki imajo dober dostop, predvsem pa velik vpliv na oblikovanje javnega mnenja v lokalnih okoljih. MO in SV še danes dosledno uporabljata ta pristop.

Kampanja je prav tako pokazala, da ni dovolj komunicirati le z mediji, temveč je treba upoštevati še vrsto drugih javnosti, ki oblikujejo javno mnenje, začenši z internimi javnostmi in lokalnimi javnostmi ali civilno družbo, ki se aktivira ob takšni posebni temi. Predstavniki teh javnosti pogosto sprožajo veliko bolj poglobljena in podrobna vprašanja, kot jih mediji. Ta dejstva kažejo na kompleksnost vojaškega okolja, ki zahteva negovanje rednih, strateško načrtovanih in upravljanjih odnosov z javnostmi ter nenehno usposabljanje komunikatorjev in drugih predstavnikov MO in SV. Na obsežnost, zahtevnost in raznovrstnost tega okolja namreč radi pozabljamo,

zato prav primer neke kampanje opozori na množstvo vidikov in pristopov, ki jih morajo komunikatorji, pa tudi institucija sama, upoštevati v komunikaciji s svojimi javnostmi.

Kampanja v mednarodni strokovni javnosti ni ostala neopažena – kar nekaj držav, ki se pripravljajo na vključitev v zavezništvo, se še vedno želi podrobneje seznaniti z našimi izkušnjami. Na obiskih v MO in SV lahko dobijo veliko uporabnih informacij in priporočil iz prve roke.

Izkušnje iz kampanje niso pomembne le za komunikatorje, temveč so lahko dober zgled in referenčni okvir za druge izvajalce, pa tudi zanimivo gradivo za študente ali raziskovalce (Serajnik, 2009). Komunikacijske kampanje niso bile pogost predmet proučevanja, raziskovalci pogosteje analizirajo posamezne (predvsem medijske) vidike. Takšni komunikacijski projekti ponujajo še veliko tem za proučevanje, na primer analize objektivnosti diskurza v sporočilih zagovornikov in nasprotnikov, proučevanje oblik komunikacije z interesnimi skupinami in skupinami pritiska ter njihovo učinkovitost, učinke prepričevalne komunikacije ipd.

Tudi praksa vojaških odnosov z javnostmi ponuja precej zanimivih vsebin za poglobljeno raziskovanje, na primer o vlogi, vplivih in učinkih internega komuniciranja, o odnosih oboroženih sil z lokalnimi skupnostmi, o kampanjah v podporo naboru novih kadrov, o komunikaciji oboroženih sil ob sodelovanju na misijah, o komunikaciji z domačimi in tujimi mediji ob udeležbi v vojaških operacijah zavezništva, o izgradnji svojih komunikacijskih kompetenc in zmogljivosti, o oblikah in učinkih kriznega komuniciranja ipd. Ker slovenska literatura odnosov z javnostmi in tudi obramboslovja skoraj ne obravnava teh tem, ponuja tokratna izdaja revije *Sodobni vojaški izzivi*, ki svoj prostor namenja izzivom odnosov z javnostmi na vojaško-obrambnem področju, dobro priložnost za začetek polnjenja te vrzeli.

Literatura

1. Bebler, A., 2009. *Pot Slovenije v Nato. Slovenia's Road to Nato. Bilten Slovenske vojske, 11 (3), str. 105–17. Ljubljana: Znanstveno strokovna publikacija Slovenske vojske.*
2. Bebler, A., 2002. *Na rob razprave o morebitnem članstvu Republike Slovenije v Natu. Teorija in praksa 39/3, str. 402–413.*
3. Bric, R., 2008. *Specifični vidiki v komuniciranju med oboroženimi silami in javnostmi. Teorija in praksa 45/6, str. 706–727.*
4. Cutlip, M. S., Center, A. in Broom, G., 1994. *Effective public relations (7th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.*
5. *Dokumenti, analize, zapiski, načrti in evalvacije – januar 2001–maj 2004. Arhiv Urada Vlade RS za komuniciranje.*
6. Dozier, D., Grunig, L. A., Grunig, J. E., 2001. *Public Relations as Communication Campaign. V Rice, Ronald E., Atkin, Charles K.: Public Communication Campaigns. 3rd edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.*
7. Hiebert, R. E., 2003. *Public relations and propaganda in framing the Iraq war: a preliminary review. Public Relations Review 29, str. 243–255.*
8. *Komunikacijska strategija v podporo vključevanju Slovenije v Nato, Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana, april 2001, dostopno na <http://nato.gov.si>.*

9. Malešič, M., 2002. Slovenska javnost, politično-uradniška elita in Nato. *Teorija in praksa* 39/3, str. 414–425.
10. Nacionalna strategija RS za vstop v Nato. Dostopno na <http://nato.gov.si/slo/dokumenti/nacionalna-strategija.pdf>. Maj 2013.
11. Obveščanje domače in tuje javnosti o vključevanju Slovenije v Nato. Arhiv Urada vlade RS za komuniciranje. Dostopno na http://www.ukom.gov.si/fileadmin/ukom.gov.si/pageuploads/dokumenti/arhiv_projektov/_Obvescanje_javnosti_o_vkljucevanju_Slovenije_v_NATO_2001-_2003.pdf, maj 2013.
12. Poler Kovačič, M., 2004. Novinarska rutina in (pre)moč uradnih virov informacij. *Teorija in praksa* 41, 3/4, str. 690–702.
13. Politbarometer: Javnomenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji. Arhiv raziskav. Dostopno na http://www.cjm.si/arhiv_pb.
14. Prezelj, I., 1997. Komuniciranje med oboroženimi silami in javnostmi. *Teorija in praksa* 34/6, str. 1010–1034
15. Serajnik Sraka, N., in Vidrih, B., 2001. Vladni odnosi z javnostmi: model organiziranosti vladnih odnosov z javnostmi v Sloveniji. *Teorija in praksa* 38/4, str. 650–674.
16. Serajnik Sraka, N., 2009. Komunikacijska kampanja. Priročnik za načrtovanje, vodenje in ocenjevanje komunikacijskih kampanj. PR Zbirka. Ljubljana: GV Založba.
17. Slovensko javno mnenje, 2002. Primerjalni podatki povezani z odnosom slovenske javnosti do Nata v letih 1999 in 2001. Obramboslovni raziskovalni center; Inštitut za družbene vede Univerze v Ljubljani. Dostopno na <http://nato.gov.si/slo/javno-mnenje/varnost/podatki-varnost/>.
18. Smith, M. F., 2005. *Warfare and Public Relations*. V Heath, Robert L., ur. *Encyclopedia of Public Relations*. Volume 2, str. 893–897. Thousand Oaks: Sage Publication.
19. Strömbäck, J., in Kiousis, S. 2011. *Political Public Relations. Principles and Applications*. New York, London: Routledge.
20. Toledano, M., 2010. *Military Spokespeople and Democracy: Perspectives from Two Israeli Wars*. V Heath, Robert L., ur. *The Sage Handbook of Public Relations*. Second Edition, str. 585–599. Thousand Oaks: Sage Publications.
21. Van Dyke, M. A., in Verčič, D., 2009. *Public relations, public diplomacy and strategic communication: An international model of conceptual convergence*. V *The Global Public Relations Handbook, Revised and Expanded Edition: Theory, Research, and Practice*, ur. Krisnamurthy Sriramesh in Dejan Verčič, str. 822–842. New York: Routledge.
22. Vreg, F., 2000. *Politično komuniciranje in prepričevanje. Komunikacijska strategija, diskurzi, prepričevalni modeli, propaganda, politični marketing, volilna kampanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Spletno mesto Slovenija in Nato – <http://nato.gov.si>

Zahvala

Avtorica se zahvaljuje Alešu Sili, vodji Službe za strateško komuniciranje na Ministrstvu za obrambo in tesnemu sodelavcu v komunikacijskem programu za podporo vstopu Slovenije v Nato, za pripombe in dopolnila v prispevku.