

OBLIKOVANJE ZUNANJE POLITIKE V FUNKCIJI RAZUMEVANJA MIROVNIH OPERACIJ

FOREIGN POLICY FORMATION IN THE CONTEXT OF UNDERSTANDING PEACEKEEPING OPERATIONS

Review paper

Povzetek Prispevek je teoretično naravnani premislek o oblikovanju zunanje politike v funkciji razumevanja mirovnih operacij in je oprt na empirične ugotovitve iz slovenskih izkušenj. Mirovne operacije naj bi bile kot element in vzvod zunanje politike rezultat premišljenega, celovitega in komplementarnega pogleda na zunanjepolitično delovanje držav, kar naj bi se upoštevalo pri oblikovanju zunanje politike in razumevanju vloge mirovnih operacij ter pri njihovem načrtovanju in izvajanju. V to se vključujejo predstavniki različnih družbenih področij, in sicer vladni, nevladni ter gospodarski. Poleg tradicionalnih izvajalcev, kot so diplomacija, vojska in policija, vse bolj izstopajo tako imenovani postmoderni izvajalci (razvojno sodelovanje in kulturološko-sociološki ter socialni vidiki). Njihovo sinergično delovanje spodbuja hitrejšo pokonfliktno obnovo in omogoča njen prehod v fazo strukturne vpetosti v integracijski proces.

Ključne besede *Zunanja politika, mirovne operacije, dejavniki, vidiki, tradicionalno in postmoderno razumevanje, komplementarnost, socialna interakcija, integracijski proces, mehka varnost.*

Abstract This contribution presents a theoretical analysis of foreign policy making with a special focus on the conceptualisation of peace operations, supported by empirical evidence from the Slovenian experience. Such operations should be a part of foreign policy and a tool, and as such the result of an in-depth, complex and complementary process. Peace operations are implemented through the participation of governmental, nongovernmental and private-sector organisations. Apart from traditional tools (diplomacy, military and police), postmodern approaches stand out (development

¹ Dr. Milan Jazbec, vodja Sektorja za načrtovanje politik in raziskave na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije in docent za področje sociologija diplomacije na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. Državni sekretar za obrambno politiko in mednarodno sodelovanje na Ministrstvu za obrambo v letih 2000–2004. Avtor sedmih knjig o diplomaciji (tri izšle v tujini). Prispevek odraža avtorjeve osebne poglede na obravnavano tematiko.

cooperation, cultural, sociological and social aspects). The synergy of such approaches enhances and speeds up post-conflict recovery and enables a transition to structural inclusiveness in the integration process.

Key words *Foreign policy, peace operations, actors, aspects, traditional and postmodern understanding, complementarity, social interaction, integration process, soft security.*

Uvod Razmerje med oblikovanjem zunanje politike in razumevanjem mirovnih operacij ter njunim izvajanjem zahteva premislek o medsebojni povezanosti obeh pojmov. Ta povezanost se je s spremembo mednarodnega varnostnega okolja po koncu hladne vojne predrugačila in postala odraz te predrugačenosti in hkrati reakcija nanjo. Predvidevamo, da je vzročna povezanost bolj neposredna in dinamična ter dosega večjo stopnjo soodvisnosti, vsebina tega odnosa pa je širša in bolj raznolika, z večjo vključenostjo različnih institucij, kot je to bilo pred desetletji. Ključna dejavnika za to sta po našem mnenju spremenjena narava varnostnih groženj in povečevanje števila znotrajdržavnih konfliktov, kar terjaja drugačen pristop reševanja za razliko od meddržavnih, ki so prevladovali v času hladne vojne.² Na oblikovanje in izvajanje zunanje politike naj bi bilo zato vključeno večje število dejavnikov in orodij, mirovne operacije pa naj bi imele v njej precej pomembnejšo vlogo.

Namen tega prispevka je na splošni ravni predstaviti, povzeti, analizirati in komentirati v teoretičnem smislu naslovno temo. Pri tem bomo poskušali ugotavljati modele obnašanja in delovanja ter iskati možnosti pojasnjevanja odnosa med oblikovanjem zunanje politike in razumevanjem mirovnih operacij, kar bomo v empiričnem smislu do določene, manjše mere poskušali podkrepiti s slovensko izkušnjo.³ V prispevku zagovarjamo hipotezo, da naj bi bile mirovne operacije kot element in vzvod zunanje politike rezultat preiščenega, celovitega in komplementarnega pogleda na zunanje-politično delovanje držav v mednarodni politiki. Govorimo torej o aktivnosti posameznih držav pa tudi o njihovem delovanju skozi multilateralni, tj. integracijski okvir, oboje pa se dostikrat prekriva, še posebej v primeru malih držav. Tako delovanje naj bi bilo koristno dvosmerno, torej tako za državo, ki se udeležuje posamezne mirovne operacije, kot tudi za tisto, v kateri mirovna operacija poteka oz. je predmet izvajanja mirovne operacije, med njima (oziroma med njimi, saj je na udeleženi strani prisotno večje število držav in tudi mednarodnih organizacij) pa se zato lahko vzpostavi intenzivna in široka, morda tudi dolgotrajna socialna interakcija. Naše ugotovitve naj bi prispevale k boljšemu teoretičnemu in razvojnemu razumevanju obravnavane snovi, njihova aplikacija pa bi lahko bila tudi eden od temeljev za metodološka in vsebinska priporočila oblikovalcem zunanje politike (prim. npr. Rosenau, 2006: 97–106).

V prispevku uporabljamo metode predstavitve, analize, komentarja, sinteze in opazovanja z lastno udeležbo, pri čemer oblikujemo prispevek predvsem v teoretičnem smislu,

² Zaradi preglednejše obravnave mirovnih operacij in omejitve dolžine prispevka ne obravnavamo kriznega upravljanja, ki v veliki meri izhaja iz ukvarjanja s posledicami t. i. naravnih katastrof (npr. cunami).

³ Avtor pri tem črpa tudi iz svojih diplomatskih izkušenj (opazovanje z lastno udeležbo – Gilli 1974).

vendar z dodatnimi izbranimi empiričnimi poudarki iz slovenske prakse. Tematiko obravnavamo z dveh dodatnih vidikov, in sicer izhajamo tako s tradicionalnega kot s postmodernega razumevanja diplomacije in posledično tudi vojske.⁴ Prelomno časovno točko v prehodu od enega k drugemu vidimo v že omenjenem koncu hladne vojne in v temeljito spremenjenih mednarodnih okoliščinah, ki temu sledijo.

1 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Oblikovanje zunanje politike v tem prispevku⁵ obravnavamo kot pojem in kot proces. Kot pojem jo razumemo v kompleksni celoti številnih elementov, ki v določenem obdobju sestavljajo njeno pojmovanje in h kateremu se dodajajo novi elementi, odvisno od aktualnih mednarodnih razmer oziroma okolja in od t. i. notranjepolitičnega razumevanja zunanje politike. Kot proces pa jo dodatno razumemo v številnih fazah njenega oblikovanja in izvajanja (prim. npr. Rosenau, 2006: 171–199), pri tem pa imamo posebej v mislih tisti del tega procesa, ki je povezan z razumevanjem mirovnih operacij.⁶

Zaradi potrebnega začetnega vpogleda v temeljno razumevanje in kategorizacijo mirovnih operacij v naslednji preglednici posplošeno povzemamo in primerjalno predstavljamo tipične izbrane značilnosti OZN, Nata, EU in OVSE ter vpliv teh značilnosti na način njihovega varnostnega delovanja, ki ga tu razumemo v obliki mirovnih operacij. Navedene organizacije z izvajanjem mirovnih operacij prispevajo skladno s svojimi pristojnostmi k zagotavljanju varnosti. Pri tem se osredotočamo na tiste značilnosti, iz katerih je razvidno sodelovanje in dopolnjevanje teh organizacij v mirovnih operacijah na splošni ravni (prim. Jazbec, 2006b).

Preglednica št. 1:

Primerjava izbranih značilnosti štirih mednarodnih organizacij⁷

Primerjava izbranih značilnosti štirih mednarodnih organizacij				
Organizacija	Število članic	Način zagotavljanja varnosti	Vrsta varnosti	Vrsta operacij
OZN	192	kolektivna varnost	mehka varnost	operacije ohranjanja miru
Nato	26	kolektivna obramba	trda varnost	operacije v podporo miru
EU	27	krizno upravljanje	mehka varnost	operacije vojaškega in civilnega kriznega upravljanja
OVSE	56	kooperativna varnost	mehka varnost	terenske aktivnosti in misije

⁴ Za tradicionalno razumevanje diplomacije prim. npr. Anderson (1993), Barston (2006) in Benko (1997 in 1998). Za postmoderno razumevanje diplomacije prim. npr. Jazbec 2007a in 2007b. O aktualnosti modernega vojaštva prim. npr. Jelušič 1997.

⁵ Prispevek je bil izhodišče za avtorjev krajši nastop na posvetu Sodelovanje Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah (Brdo, 21. januarja 2009). Nastop je objavljen v obliki strokovnega članka v zborniku prispevkov s posveta.

⁶ S pojmom mirovne operacije v tem prispevku na splošni ravni razumemo različne vrste aktivnosti, ki jih različni mednarodni dejavniki (npr. OZN, EU, Nato, OVSE itn.) različno poimenujejo. Več in podrobneje o tipologiji in razumevanju mirovnih operacij v npr. Jelušič 2005.

⁷ Tipologijo mirovnih operacij za prve tri povzemamo po Jelušič 2005 in za OVSE po Juvan 2005. Število držav članic je aktualizirano glede na leto 2008.

Proces oblikovanja zunanje politike je zahteven, celovit in dinamičen ter hkrati zapleten, predvsem pa ima dvojno naravo. Govorimo namreč lahko o zunanji politiki kot zgolj o odzivanju na spremembe v mednarodnem okolju ali pa kot o vplivanju na omenjeno dogajanje. Oblikovanje je po eni strani odvisno od notranjih in zunanjih dejavnikov ter po drugi strani od strateškega premisleka (npr. cilji, interesi, vrednote, norme) in od taktičnih vidikov ter pragmatizma.

V naslednji preglednici poskušamo prikazati omenjene vidike oblikovanja zunanje politike.

Preglednica
št. 2:
Tradicionalni
vidiki
oblikovanja
zunanje
politike

Tradicionalni vidiki oblikovanja zunanje politike	
NOTRANJI Politično-upravna-strokovna interakcija	STRATEŠKI PREMISLEK Cilji, interesi, vrednote, norme
ZUNANJI Mednarodno okolje	TAKTIČNO-PRAGMATIČNI VIDIK Prilagajanje

Notranji vidik se v tradicionalnem pojmovanju izoblikuje skozi interakcijo v političnem, upravnem in strokovnem okvirju, ki je razmeroma zaprt za vplive iz drugih notranjih okolij, obenem pa je do določene mere odprt za zunanje vplive, ki prihajajo iz mednarodnega okolja. Morda bi za slednje lahko rekli, da so ti impulzi pretežno ideološko pogojeni, glede na blokovsko delitev v obdobju hladne vojne. Strateški premislek in taktično-pragmatični vidik delujeta na oblikovanje zunanje politike pretežno skozi imperativ notranjega vidika, torej tistega, kar je za aktualno notranje-politično elito ključnega pomena.

Tradicionalno gledano sta v oblikovanje zunanje politike vključeni predvsem izvršna in zakonodajna veja oblasti ter deloma tudi stroka. Praviloma je izvršna veja tista, ki ob upoštevanju medsebojnega delovanja prej omenjenih štirih vidikov oblikuje zunanjepolitične predloge, zakonodajna pa jih skozi svojo proceduro potrdi in sprejme. Prispevek stroke je običajno manj pomemben in ima do določene mere vlogo pokritja oziroma alibija za konkretno obliko in vsebine odločitve. Mogoče je zapisati, da je izvršna veja tisti dejavnik, ki je ključnega pomena in ima odločilno vlogo v tradicionalnem procesu oblikovanja zunanje politike. Njen edini korektiv je do neke mere zakonodajna veja oblasti.

Naslednja preglednica ponazarja pogled na tradicionalne dejavnike oblikovanja zunanje politike.

Preglednica št. 3:

Tradicionalni dejavniki oblikovanja zunanje politike

Tradicionalni dejavniki oblikovanja zunanje politike	
Izvršna oblast	Pobuda in odločitve
Zakonodajna oblast	Selekcija
Stroka	Podpora / alibi

Po koncu hladne vojne se tako pojmovanje oblikovanja zunanje politike precej spremeni, saj bistveno predrugačene varnostne okoliščine narekujejo tudi drugačen pristop glede njenega razumevanja in oblikovanja, a tudi izvajanja. To je predvsem posledica oziroma odraz raznovrstnosti družbenih dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje zunanje politike nacionalne države. Če je bilo za obdobje hladne vojne simptomatično, da je bila zunanja politika nadaljevanje in odraz notranje politike, lahko zdaj aksiomatično trdimo skoraj nasprotno: notranja politika je odraz zunanje oziroma dogajanja v globalni mednarodni skupnosti. Lahko torej govorimo o konverziji percepcije in oblikovanja zunanje politike, kar ponazarjamo v preglednici.

Preglednica št. 4:

Vloga zunanje politike v odnosu do notranje

Pojmovanje	Odnos	Orodja
Tradicionalno	Notranja politika → zunanja	Diplomacija, vojska in policija
Postmoderno	Zunanja politika → notranja	Različna

Predstavljena konverzija v percepciji in oblikovanju zunanje politike vpliva tudi na izbor zunanjepolitičnih orodij: v tradicionalnem pojmovanju so to predvsem diplomacija, vojska in tudi policija, s tem da sta slednji tisti, ki sta neposredni nosilki izvajanja mirovnih operacij v meddržavnih konfliktih.⁸

Ob tem je treba dodati, da navedenih razmerij ni mogoče gledati statično, temveč imajo določen dinamični zagon. To pomeni, da v tradicionalnem pojmovanju zunanja politika, ki je odraz notranje, s svojim delovanjem posledično vpliva nazaj na notranjo, vendar je ta vpliv posreden in nizke intenzivnosti, morda celo obrobni. V postmodernem pojmovanju, ki je bistveno manj – če sploh – zarisano z omejitvami in ogradami, pa ima izvajanje notranje politike, ki je v veliki meri odraz zunanje, velik povraten vpliv na nadaljnje oblikovanje in izvajanje zunanje.⁹ Ta interakcija

⁸ O postmodernih zunanjepolitičnih orodjih govorimo v nadaljevanju, zato jih v tej preglednici omenjamo le na splošno.

⁹ Prav zaradi velike odprtosti, fleksibilnosti in dinamičnosti ter povezanosti in soodvisnosti procesov v mednarodnem okolju je treba termina »zunanja politika« in »notranja politika« v postmodernem kontekstu razumeti na enak način (tj. odprto, fleksibilno in dinamično), saj bi sicer lahko velik povratni vpliv notranje politike na zunanjo morda že razumeli kot že videno tradicionalno pojmovanje in bi zato lahko spregledali razlike med obema pojmovanjema.

je stalna in dinamična, vpliv zunanjega oziroma mednarodnega oziroma globalnega dejavnika pa vidimo kot ključen.

Navedeno oblikovalcem zunanje politike ponuja širok nabor tem in veliko geografsko širino, kar lahko ob izdelanem tematskem posluhu privede do izostrene in nišne zunanje politike, še posebej v primeru malih držav.

V takem okviru postajajo mirovne operacije pomemben in opazen element ter orodje zunanje politike. Lahko bi tudi zapisali, da so prehodile dolgo pot od prvotnega »prostora za izmenjavo izkušenj [slovenske] vojske in [slovenske] policije« (Jelušič, 2001) v mednarodnem okolju do lastne vzpostavitve kot nepogrešljivega elementa in vzvoda zunanje politike. To razumemo predvsem kot posledico strukturnih premikov v mednarodni skupnosti in kot strukturni premik v pojmovanju, oblikovanju in izvajanju zunanje politike. Tako se poudarja in tudi izpostavlja različna vloga vojske in policije v zunanji politiki nacionalne države v različnih obdobjih ter prek nje v mednarodnih organizacijah in v njihovih aktivnostih.

2 SLOVENIJA IN MIROVNE OPERACIJE

Slovenska zunanja politika in njena diplomacija sta se z mirovnimi operacijami srečali že na začetku nastanka slovenske države. Ta izkušnja je povezana s procesom razpada nekdanje skupne države ter iz tega izhajajočih posledic, predvsem osamosvojitve¹⁰ in priznanja novih držav na ozemlju prejšnje države ter urejanja ključnih odprtih vprašanj med njimi. To so bila predvsem vprašanja vojne, miru in nasledstva. Navedeno v veliki meri določa dovršen del slovenske zunanjepolitične agende v prvi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja in se strne v vključenosti Slovenije v aktivnosti mednarodne skupnosti, izhajajoče iz dogovorov po koncu vojne v BiH (vključenost v UNPROFOR in v IFOR). Tipična aktivna udeležba v mirovnih operacijah pa sledi pozneje, v drugi polovici prvega desetletja delovanja samostojne države, in sicer gre najprej za mirovno operacijo ALBA (1997) in potem še za mirovno operacijo UNFICYP (1997).

Za navedeno obdobje je značilno, da je bila obrambno-vojaška in deloma tudi varnostna elita promotor mirovnih operacij in s tem njihovega poznejšega razumevanja kot elementa zunanje politike, medtem ko je bila zunanjepolitična elita glede tega razdeljena in negotova, določen del pa tudi, verjetno zaradi politično populističnih razlogov, proti.¹¹ Ob tem se lahko vprašamo, ali gre pri tem za paradoks ali za razumljiv odnos ali pa je treba navedeno sprejeti kot (politično) dejstvo. To razmerje se je v poznejših letih počasi spreminjalo, vendar je v temeljnih izhodiščih verjetno ostalo bolj kot ne enako. Slovensko udeleževanje v mirovnih operacijah je v prvem desetletju delovanja

¹⁰ Drugače od priznanja novih držav, ki je posledica razpada prejšnje države in posledica osamosvojitve, je bila slednja po eni strani cilj demokratičnih gibanj v sestavnih delih nekdanje skupne države, po drugi strani pa tudi posledica razpada nekdanje skupne države ter spremembe mednarodnih okoliščin.

¹¹ Medijski zapisi v osrednjih slovenskih dnevnikih iz obdobja pred sprejetjem odločitve o sodelovanju v mirovni operaciji ALBA potrjujejo navedeno ugotovitev. Posledično so v medijih prevladovali zapisi, ki so bili proti udeležbi Slovenije v navedeni operaciji.

samostojne države praviloma izhajalo iz povabila oziroma zunanje pobude (npr. Italija – ALBA in Avstrija – UNFICYP)¹², v domači politiki pa vzbujalo delno odobravanje in delni odpor. Vseeno pa je bil končni rezultat vedno nagnjen v prid udeležbe, tako da je do neke mere na splošni ravni mogoče ugotoviti vsaj pet faz razvoja tega odnosa, in sicer povabilo, kombinacijo sprejemanja in odpora, intenzivno javno razpravo, sklep izvršne veje oblasti o udeležbi in udeležbo.

Prav tako lahko ugotovimo, da je že udeleževanje v mirovni operacijah sčasoma začelo posredno in najprej samo od sebe prispevati k zametkom oblikovanja politike udeleževanja. K temu je pripomogel še dodaten razlog za sodelovanje v mirovni operacijah, namreč dejstvo, da je bila udeležba s strani zunanje politične elite spoznana tudi kot sredstvo hitrejšega oziroma bolj gotovega pridobivanja članstva v evro-atlantskih integracijah.¹³ V takem primeru je praviloma in vsaj sprva šlo zgolj za taktično in pragmatično politično potezo prilagajanja realnim razmerjem in ne za strateški premislek o tem, kaj to pomeni za oblikovanje zunanje politike. Zato ne preseneča, da se je po doseženem članstvu v Natu in EU pojavil v oblikovanju politike vakuum, ki je bil posledica dejstva, da je zunanje politični cilj (članstvo) z izpolnitvijo postal sredstvo, vendar ni bilo jasno, kaj s tem sredstvom početi oziroma kaj z njim doseči.

Navedeno poskušamo ponazoriti še v naslednji preglednici.

Preglednica št. 5:
Oblikovanje zunanje politike in mirovne operacije

Oblikovanje zunanje politike in mirovne operacije				
Razlog	Obdobje	Vidik	Primer	Okvir
Posledice razpada nekdanje skupne države	Prvo desetletje 1989–1996	Zapuščina	UNPROFOR IFOR	Regionalni
Integracijske ambicije	Drugo desetletje 1997–2008	Zunanje vabilo Sredstvo	UNFICYP ISAF	Globalni

Če povzamemo in komentiramo preglednico, lahko najprej ugotovimo, da govorimo o dveh obdobjih razvoja oblikovanja slovenske zunanje politike in v zvezi s tem mirovni operacij.

Prvo desetletje je zaznamovano s temami, ki se vežejo oziroma tudi izhajajo iz ukvarjanja z zapuščino po nekdanji skupni državi: npr. konec vojne v BiH in sklenitev Daytonskih mirovni sporazumov, ki to formalno omogočijo, pomeni vključitev Slovenije v mirovno operacijo UNPROFOR in zatem v IFOR, sprva

¹² Povabili sta bili posredovani po diplomatski poti.

¹³ Nekateri vodilni politiki so zaradi vneme in nepoznavanja stroke v sredini devetdesetih let prejšnjega stoletja obljubljali npr. udeležbo Slovenije z enoto najmanj bataljona v mirovni operacijah. Kako zahteven cilj je bilo navedeno, priča podatek, da je Slovenija postala usposobljena navedeno zagotoviti šele po članstvu v Natu, torej kar desetletje pozneje.

predvsem zaradi izdajanja dovoljenj za prehod ozemlja mednarodnih tovorov na poti skozi našo državo v BiH. V nadaljevanju pride tudi do vsebinske vključitve v mirovne operacije v BiH. Mirovne operacije so sestavni del oziroma objektivno dejstvo zunanje politike v tem obdobju. Okvir teh aktivnosti je regionalni, vanj pa je vključen tudi globalni dejavnik (OZN).¹⁴ V drugem desetletju se srečamo že s tipičnimi mirovnimi operacijami, do udeležbe v njih pa pride najprej na podlagi zunanje pobude oziroma vabila (npr. ALBA in UNFICYP) in pozneje na podlagi njihove percepcije kot sredstva za izpolnjevanje integracijskih ambicij (npr. ISAF)¹⁵. Vendar pa te izkušnje, ki so kumulacija »politizacije sredstev« oziroma naraščajoče številčne udeležbe v mirovnih operacijah, predstavljajo po eni strani res uresničevanje ciljev in po drugi strani tudi nastajanje (in pozneje oblikovanje) politike integracij. Oboje od sredine drugega desetletja poteka hkrati in po naši oceni se proti koncu tega obdobja vzpostavi precej očiten spoznaven odnos oblikovanja tovrstne politike in ne več zgolj sledenje zunanjim pobudam.¹⁶ Lahko bi tudi zapisali, da so doseganje integracijskih ambicij in njihova izvedba, vključno z nadaljnjo krepitvijo in nadgradnjo, pripeljali do nastanka proaktivnega odnosa do udeležbe v mirovnih operacijah. Še dodatno bi lahko ugotovili, da je uporaba sredstev pripeljala ne le do uspešne izpolnitve ciljev, temveč tudi do nastanka oblikovanja politike.

Če strnemo dosedanje ugotovitve, lahko sklenemo, da v nastajanju in razvoju oblikovanja zunanje politike v funkciji razumevanja mirovnih operacij v prvem obdobju prevladuje odzivanje kot osnovni princip za odločanje glede udeležbe na njih, v drugem obdobju pa se pojavi razumevanje operacij kot sredstva za doseganje zunanjepolitičnih ciljev, kar kaže na interes in ambicijo po vključevanju v procese in strukture v mednarodni skupnosti. Rezultat delovanja navedenih trendov se skozi vodenje in udeležbo v globalnih procesih in dogodkih pokaže v postopnem nastajanju politike integracij. Hkrati se spreminjata, tj. poglobljata in širita, razumevanje mirovnih operacij in njihova konceptualizacija, saj se približujeta njegovemu razumevanju kot sestavnega dela oblikovanja zunanje politike.

Glede mirovnih operacij je vsaj na načelni (in za udeležence tudi na izkustveni) ravni jasno, da z udeležbo v njih država oziroma njeni podsistemi (diplomacija, vojska, policija, druge institucije itn.) sodelujejo v mednarodnem okolju in se tako usposablajo in razvijajo ter prenašajo v obe smeri znanje, veščine in izkušnje ter širijo in krepijo socialni okvir stikov med državama, kar prispeva k tehtnejšemu in zrelejšemu vpetju države udeleženke v mednarodno okolje ter s tem k upravljanju procesov

¹⁴ Zapuščina ni samo odvečno, toda nujno opravilo, ki je morda bilo tudi ideološko stigmatizirano, temveč pomeni še srečanje z mirovnimi operacijami, čeprav ne morda v ravno tipični obliki. Obenem pripelje tudi do poznejšega prehoda k aktivnemu odnosu do udeleževanja v mirovnih operacijah.

¹⁵ Do udeležbe v ISAF je prišlo na podlagi izraženega interesa Slovenije.

¹⁶ Morda bi lahko zapisali, da je prav začetek oblikovanja politike integracij, ki je v ključnem smislu spodbujen z razpravo o vlogi mirovnih operacij v zunanji politiki, tisto merilo, po katerem bi lahko govorili o začetku tretjega obdobja (2009 –) v oblikovanju slovenske zunanje politike. Menimo, da so k temu pomembno prispevale tudi petletne izkušnje iz članstva v Natu in EU, vključno s predsedovanjem slednji. Tretje obdobje bosta morala zaznamovati predvsem vsebinski prispevek in napredek v oblikovanju zunanje politike in njenem ciljno usmerjenem ter specializiranem izvajanju v globalnem okviru, izhajajoč iz njene bolj dorečene integracijske vloge na Zahodnem Balkanu.

v njem. Morda bi obenem lahko dejali, da vsaj za mirovne operacije na Zahodnem Balkanu velja, da krepitev socialnega okvirja pomeni za te države tudi napredovanje v približevanju integracijskemu procesu.

Predstavljene misli kažejo na težave in zagate s konceptualizacijo in razumevanjem procesa oblikovanja zunanje politike ter vloge mirovnih operacij v njem. Vendar je vseeno mogoče trditi, da je bil s tem vzpostavljen začetek za strukturni prehod od razumevanja zunanje politike kot pojma k njenemu razumevanju kot procesa. Kot ključen premik v tem smislu razumemo članstvo v EU in Natu, ki je obenem predstavljalo pomembno dotedanjo kulminacijo izkušenj iz sodelovanja v mirovnih operacijah in prevod te kulminacije v potrebo po oblikovanju tovrstne politike.

3 KOMPLEMENTARNOST KOT IZKUSTVENI PRINCIP

Kot smo ugotavljali, je bil večji del prvega desetletja delovanja samostojne slovenske države, glede mirovnih operacij in izkušenj z njimi ter njihovega pojmovanja, vezan na dogajanja, ki so sledila razpadu nekdanje skupne države in posledicam tega dogajanja. To med drugim pomeni, da je bil takrat Zahodni Balkan konkretizacija tistega prostora, kjer sta slovenska vojska in slovenska policija izmenjevali svoje izkušnje ter je to še danes.¹⁷ V drugi polovici istega desetletja se začnejo te izkušnje direktno vezati na tipične mirovne operacije in omenjeni prostor oziroma okvir izmenjevanja izkušenj se bistveno razširi. V naslednjem desetletju se okrepi kumulacija izkušenj in znanja, prostor se globalizira in poveča se število različnih dejavnikov, ki so vključeni v te aktivnosti. Slednje je odločilno povezano s slovensko udeležbo oziroma z vodenjem velikih mednarodnih projektov, ki zaznamujejo drugo desetletje slovenskega zunanjepolitičnega pozicioniranja.¹⁸ Ugotavljamo, da vključevanje v mirovne operacije tako označuje tudi dve različni obdobji v razvoju slovenske zunanje politike in njenega dometa ter razpona.

Nastanek države v zunanjepolitičnem smislu prvenstveno in samoumevno obeležujejo prizadevanja za doseg mednarodnega priznanja, kar posledično vključuje zagotavljanje članstva v številnih mednarodnih organizacijah, sicer pa je zunanja politika določana, če ne celo omejevana z regionalnimi temami, ki sledijo izhodu iz sence nekdanje skupne države, s tem pa je v bistvu obeleženo prvo desetletje slovenskega delovanja. Navedeno obenem pomeni razmeroma lahko in razumljivo oblikovanje zunanjepolitičnih ciljev v prvem desetletju. Drugo desetletje pomeni geografski in konceptualni prehod v globalni okvir, s čimer se poveča zahtevnost oblikovanja zunanjepolitičnih ciljev. Slednje je vezano predvsem na aktivno soočenje z »dinamičnostjo in kompleksnostjo obdobja, ki se prične po koncu hladne vojne in z njegovimi

¹⁷ Obenem so se povečali obseg in struktura prisotnosti ter odločenost politike nadaljevati s tem ter tudi podpora javnosti.

¹⁸ Z dogajanjem, ki je povezano s koncem hladne vojne leta 1989, se pojavi tudi slovensko zunanjepolitično delovanje, ki se desetletje pozneje artikulira v slovenskem nestalnem članstvu v varnostnem svetu OZN in s tem prestopi v novo, drugo razvojno fazo. Za pričetek prve faze lahko štejemo objavo majske deklaracije 1989. Za periodizacijo navedenega obdobja v državotvornem in zlasti v notranjepolitičnem smislu prim. Hribar (2006).

posledicami« (Rosenau, 2006: 36) in ki se zgodi, ko na slovenski zunanje-politični agendi ukvarjanje s temami, ki izhajajo iz pridobljene neodvisnosti in samostojnosti ter s posledicami razpada nekdanje skupne države (določen del se jih prekriva), zamenjajo tipične teme mednarodne politike. Ta prehod ponazarja vrsta pomembnih dogodkov oziroma procesov, z izvajanjem katerih je Slovenija vključena v opazne in odmevne zunanje-politične procese, ki pomenijo pomembno ter gotovo ne samoumevno nadgradnjo delovanja v prvem obdobju. Navedeno pomembno vpliva na razumevanje mirovnih operacij, saj lahko zatrdimo, da njihovo konceptualizacijo postopoma poveže z nastankom in oblikovanjem politike integracij.

V drugem slovenskem zunanje-političnem desetletju se tako zvrstijo vodenje oziroma sodelovanje v naslednjih globalnih procesih: nestalno članstvo v Varnostnem svetu (VS) OZN (1998–1999), članstvo v Natu in EU (2004), predsedovanje OVSE (2005), predsedovanje Mreži za človekovo varnost (MČV) (2006–2007), predsedovanje Svetu guvernerjev (SG) IAEA (2006–2007), predsedovanje Svetu EU (prva polovica 2008) in skorajšnje predsedovanje Svetu ministrov Sveta Evrope (SE) (druga polovica 2009).¹⁹ Skozi te procese se slovenska zunanja politika (in prek nje tudi druge »resorne« politike) seznanijo z navedenimi (in z nekaterimi povezanimi) organizacijami ter njihovim delovanjem in vodenjem, s temami, ki pomenijo vsebinski okvir in domet teh organizacij, in z delovanjem ter interesi držav članic oziroma sodelujočih držav. Obenem Slovenija takorekoč samodejno sodeluje v številnih mirovnih operacijah in na misijah, kar ob prekrivanju oziroma križanju prej navedenih spremenljivk prinese kakovostnejše, čeprav predvsem izkustveno razumevanje mirovnih operacij kot elementa in vzvoda zunanje politike in njenega oblikovanja.

Zato lahko zapišemo, da se navedeno izteče v izkustveno spoznanje o pomembnosti in neizogibnosti komplementarnosti kot temeljnega pristopa in principa v oblikovanju zunanje politike, hkrati pa tudi dejavnika njenega preoblikovanja in razvoja. Komplementarnost je rezultat aktivnega delovanja (in vodenja) prepletajočih se procesov in dogodkov, ki v praksi ponazarjajo politiko integracij kot temeljno vodilo delovanja nacionalnih držav v sedanji »zgodovinski situaciji« (Benko, 1998). Hkrati pa je komplementarnost osnovno vodilo za drugačno, pohladnovojnovsko razumevanje mirovnih operacij ter njihove konceptualizacije in izvajanja. Komplementarnost je tako rezultanta spremenjenih varnostnih okoliščin po koncu hladne vojne kot tudi napotek za drugačno, temu ustrezno oblikovanje zunanje politike.

Slednje se na primeru mirovnih operacij opaža v več vidikih.

Prvič, za oblikovanje ustrezne zunanje politike nacionalnih držav, iz katere izhaja konceptualizacija mirovnih operacij, ne zadoščata več (da ne rečemo, da je ne zmoreta več zagotavljati) pretežno izvršna in zakonodajna veja oblasti ob (delnem) sodelovanju stroke, temveč se v ta proces vključujejo še zainteresirane javnosti, civilna družba, mediji in najširša javnost. Ob tem dodajmo tudi poudarek, da se prisotnost

¹⁹ Za primerjavo izkušenj iz nestalnega članstva v VS OZN, predsedovanja OVSE in EU prim. Jazbec 2006a.

izvršne oblasti v tem procesu horizontalno razširi s pretežno zunanjega, obrambnega in delno notranjega ministrstva na v bistvu vse vladne resorje in področja, pomembno, celo nepogrešljivo vlogo pa dobi gospodarski sektor v najširšem pomenu besede (vladni resor, zbornice, gospodarski subjekti).

Drugič, dejstvo, da zunanjo politiko oblikujejo vladni, nevladni in poslovni sektor, pomeni, da se navedeno odraža tudi v konceptualizaciji in izvajanju mirovnih operacij. Te niso oziroma ne morejo več biti – da bodo uspešne – zgolj mirnodobni podaljšek dejavnosti oboroženih sil, temveč so sestavni del načrtne in celovite aktivnosti države na določenem kriznem oziroma pokriznem območju, ki vključuje navedene tri splošne parametre.

Tretjič, mirovne operacije na ta način postajajo interes, kombinacija in rezultat delovanja političnega, obrambnega in varnostnega področja ter gospodarstva, razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči. Mirovne operacije kot projekt v širšem smislu povezujejo in združujejo komplementaren pristop predstavnikov različnih področij in tako presegajo tradicionalno ozko pojmovanje svoje »vojaškosti«. Iz tega je tudi očitna koristnost rezultatov za obe strani, ne le za tisto, v kateri se izvajajo oziroma potekajo operacije. Navedeno morda še najbolj vpliva na drugačno percepcijo mirovnih operacij, ki ni več zgolj »vojaška«.²⁰

Četrto, navedene sestavine oziroma parametri so v veliki meri pogojevani tudi z razmerami na konkretni lokaciji, v tistem družbenem okolju, kjer konkretna mirovna operacija poteka, in to še posebej v fazi pokonfliktne družbene izgradnje.²¹ Gre za neizogibno in razvojno naravnano prisotnost oziroma vključenost diplomacije, vojske, policije, pravosodnih in drugih institucij, nevladne sfere, poslovnih subjektov, javnosti in medijev oziroma za sinergijo njihovega delovanja. Strukturna zapletenost sodobnih družb in velika, celo usodna stopnja njihove soodvisnosti narokujeta, da je pokonfliktna družbena obnova tako zapleten, občutljiv in dolgotrajen proces, ki ga ni mogoče uspešno izpeljati samo z udeležbo nekaterih od prej navedenih dejavnikov, kot je to morda bil primer v tipičnih mirovnih operacijah OZN v času meddržavnih konfliktov v obdobju hladne vojne.

Petič, zaradi navedenega ima vse pomembnejšo vlogo tudi delovanje na kulturoloških in socioloških vidikih družbene obnove v pokonfliktnih okoljih. Morda prav navedena vidika največ prispevata h krepitvi in dolgotrajnosti uvodoma omenjene socialne interakcije. Na ta način obe področji tudi pomembno prispevata k širitvi razumevanja zunanje politike in k njenemu oblikovanju ter izvajanju, a tudi k drugačnemu razumevanju diplomacije v obdobju po koncu hladne vojne.²² S tem pa

²⁰ Navedeno je dodatna točka, na kateri bi lahko ugotavljali in primerjali že omenjen različen odnos posameznih elit (npr. zunanjepolitična, obrambna, vojaška, varnostna) do takega razumevanja ter razlik v njihovem razumevanju. Celovito oblikovanje zunanje politike s pojmovanjem mirovnih operacij kot njenega elementa in izvoda je v ključni meri odvisno od tega.

²¹ Več o fazah in akterjih v razvoju konflikta in s tem povezanim delovanjem mirovnih operacij v Jazbec, 2006b.

²² Več o razvoju diplomacije v posameznih fazah in še posebej po koncu hladne vojne (t. i. postmoderna diplomacija) v Jazbec 2007:19–31.

se hkrati širita in spreminjata tudi konceptualizacija in izvajanje mirovnih operacij v širšem smislu ter nadgrajuje razumevanje njihove »nevojaškosti«.

4 OBLIKOVANJE POLITIKE INTEGRACIJ

Naša dosedanja razmišljanja so predstavila vrsto vidikov, dejavnikov in pristopov tako tradicionalnega kot tudi postmodernega načina oblikovanja zunanje politike in s tem odnosa do mirovnih operacij. V postmodernem smislu gledamo na mirovne operacije kot na zahteven, vsebinsko raznolik in glede na udeležence horizontalno širok proces, ki je odraz družbene raznovrstnosti države, ki izvaja svoj prispevek v konkretno mirovno operacijo oziroma jo sooblikuje. S tem vpliva tudi na preoblikovanje države, v kateri mirovna operacija poteka. To družbeno preoblikovanje, ki ga razumemo tudi kot intenzivno, široko in dolgotrajno socialno interakcijo med obema okoljema, bi lahko videli kot konkreten cilj postmoderno razumljenih mirovnih operacij.

Zato ugotavljamo, da obstaja določeno prekrivanje glede dejavnikov oblikovanja zunanje politike in orodij izvajanja mirovnih operacij.²³ Tako se npr. diplomacija pojavlja kot dejavnik oblikovanja zunanje politike (in njenega izvajanja), hkrati pa je v določenem trenutku tudi orodje za izvajanje mirovnih operacij, navedeno razlikovanje pa je odvisno od zornega kota in funkcije, ki jo ima v določenem kontekstu. Menimo, da razumevanje istih institucij v vlogi tako dejavnikov kot orodij označuje postmoderni pristop, ki predpostavlja sodelovanje različnih družbenih segmentov oziroma njihovih predstavnikov v mirovnih operacijah. Navedeno predstavljamo v naslednji preglednici.

Preglednica št. 6:
Dejavniki oblikovanja zunanje politike in orodja izvajanja mirovnih operacij

Dejavniki oz. orodja	Pristop*
Diplomacija	T + P
Vojska	T + P
Policija	T + P
Humanitarne organizacije	T + P
Pravosodne institucije	P
Gospodarstvo	P
Razvojno sodelovanje	P
Kulturološko-sociološki vidiki	P
Nevladni sektor	T + P
Mediji	T + P
Javnost	P

* T – tradicionalen
* P – postmoderen

²³ Tu omenjeni dejavniki in orodja se prekrivajo, ni pa rečeno, da ne obstajajo tudi taki, ki se ne bi prekrivali, vendar slednje ni predmet naše obravnave v tem prispevku.

Razmejitev med tradicionalnim in postmodernim razumevanjem dejavnikov in orodij ni vedno jasna in natančna, saj obstaja precej prepletanja, še posebej glede na mikrookoliščine njihovega konkretnega delovanja. Tako menimo, da je npr. sodelovanje pravosodnih institucij v mirovnih operacijah pomembno zaradi izgradnje institucij v obravnavanem okolju, taka potreba pa se pojavlja predvsem pri sanacijah znotrajdržavnih konfliktov, ki so tipični za čas po koncu hladne vojne (npr. BiH). Nasprotno pa lahko za medije rečemo, da so prisotni v mirovnih operacijah že v času hladne vojne, torej v obeh pristopih. Vendar lahko ugotovljamo, da je v tradicionalnem pristopu njihov vpliv bistveno manjši in gre bolj za pasivno spremljanje oziroma za medijsko refleksijo dogajanja brez posebnih možnosti vplivanja, medtem ko je v postmodernih okoliščinah zaradi intenzivnega razvoja medijske tehnologije, zaradi njene široke dostopnosti in bistveno povečanega časa spremljanja medijev s strani javnosti njihov vpliv zelo povečan. To je še posebej očitno pri vplivu na javnost v državah udeleženkah in v državi, v kateri mirovna operacija poteka, hkrati pa tudi pri vplivu javnosti na potek operacije.

Posebej pa lahko izpostavimo, da je vključevanje kulturološko-socioloških dejavnikov v načrtovanje in izvajanje mirovnih operacij tipično za postmoderni pristop. Mirovni operaciji v Iraku in Afganistanu sta nazoren primer za naveden poudarek: lekcije iz kulturološko-sociološke drugačnosti in nesposobnosti njunega upoštevanja v obeh primerih so pomemben korektiv za načrtovanje in izvajanje mirovnih operacij. Dodajmo še, da pa je delovanje humanitarnih organizacij prisotno v obeh pojmovanjih oziroma obdobjih, ki jih tradicionalno in postmoderno razumevanje predstavljata; v slednjem je število udeleženih humanitarnih organizacij nedvomno večje kot v predhodnem, zaradi delovanja medijev in posledično tudi javnosti (njen večji vpliv in večja mobilizacija) pa je to delovanje verjetno bolj učinkovito (več zbrane in dostavljene pomoči itn.). Lahko bi zapisali, da navedeni primeri kažejo na veliko soodvisnost delovanja posameznih orodij, kar je gotovo predvsem posledica kompleksnosti obdobja po hladni vojni in dinamičnosti mednarodnega okolja.

Ugotovili smo, da je komplementarnost ključni princip konceptualizacije mirovnih operacij oziroma udeležbe v njih, ta komplementarnost pa je po eni strani odraz objektivnega dejstva (nabor izkušenj) in po drugi strani zavestne politike konkretne države oziroma mednarodne organizacije. Obenem navedeno načelo izhaja iz narave varnostnih procesov po koncu hladne vojne. Ti so tako zahtevni, povezani in nepredvidljivi, da lahko različne mednarodne organizacije, ki se delno ali pa v celoti ukvarjajo z zagotavljanjem varnosti, to dosegajo kvečjemu s skupnim in komplementarnim delovanjem (prim. Jazbec, 2005).

Navedena različnost delovanja posameznih mednarodnih organizacij in potreba po njihovem sodelovanju in dopolnjevanju je izkušnja, ki si jo je Slovenija pridobila v preteklem desetletju v okviru prej omenjenih velikih zunanjepolitičnih projektov. Poleg konkretnih rezultatov iz upravljanja teh procesov in dogodkov pa so se pri delovanju teh organizacij oblikovali posamezni elementi za oblikovanje politike integracij, ki jih predstavljamo v naslednji preglednici.

Preglednica št. 7:
Elementi in okvir za oblikovanje politike integracij

VS OZN	Svetovni mir in varnost
NATO	Kolektivna obramba
EU	Krizno upravljanje
OVSE	Kooperativna varnost
MČV	Mehke varnostne teme
SG IAEA	Nuklearna proliferacija
SE	Človekove pravice, mediji

Mednarodno okolje
Nacionalni interes
Integracijski interes
Zmogljivosti

Elementi za oblikovanje politike integracij izhajajo v navedenem izkustvenem primeru, ki ga tu uporabljamo kot izhodišče za teoretizacijo, iz nabora mednarodnih organizacij in tematskih področij njihovega delovanja, medtem ko okvir za oblikovanje predstavlja mednarodno okolje, navedene interese in zmogljivosti pa lahko opredelimo kot predpostavke, ki omogočajo izvedbo celotnega procesa oblikovanja politike integracij. Ta je kakovostnejša in vsebinsko obsežnejša, ko se večja nabor izkušenj, ki jih država (oziroma njena zunanja politika oziroma njena diplomacija) pridobiva, ko se ukvarja z različnimi organizacijami in njihovimi tematskimi področji ter še posebej z njihovim dopolnjevanjem. Kumulacija izkušenj vzpodbuja in krepi oblikovanje politike integracij, ki kot pojav zaradi navedene različnosti in komplementarnosti ni bila mogoča v obdobju hladne vojne, ko so bili varnostni izzivi in grožnje drugačni, s tem pa tudi njihovo reševanje.²⁴

K oblikovanju politike integracij in mirovni operacij sodi tudi že omenjeno vprašanje socialnih in institucionalnih vezi med državo (državami) udeleženko v mirovni operaciji in državo, v kateri operacija poteka, ter s tem povezano vprašanje zaključka operacije oziroma odhoda predstavnikov držav udeleženk oziroma mednarodne skupnosti.

Predpostavljamo, da se z večanjem socialne vpetosti v konkretno socialno in institucionalno okolje spreminja odnos do percepcije mirovne operacije na obeh straneh. To vpliva na oblikovanje drugačnega pogleda na zaključek operacije oziroma odhod udeležencev. Odhod postane sredstvo upravljanja dinamike izvajanja mirovne operacije in se nanaša na konkretna orodja, s katerimi države udeleženske, pa tudi mednarodne organizacije, sodelujejo v mirovni operaciji. Odhod enih orodij (npr. vojske), ko to omogočajo okoliščine, in prihod drugih (npr. izgradnja infrastrukture), ko je to mogoče, ob udeležbi tretjih (npr. policije) spreminja mirovno operacijo v kontinuiran proces, ki raste po širini in narašča po raznolikosti vsebine in ki naj bi se po našem mnenju »končal« s fazo strukturne vpetosti konkretnega okolja (oz. njegove države) v mednarodno okolje, obdobje te vpetosti pa naj bi hkrati predstavljalo zaključno fazo mirovne operacije. Dokončnega in tradicionalno pojmovanega

²⁴ Če posplošimo, v obdobju hladne vojne Nato pravzaprav ni potreboval komplementarnosti, saj je bila njegova bojna moč tista, ki je odvrčala nasprotnika z druge strani železne zavese.

»odhoda« torej ni, ker je omenjena strukturna vpetost stalen in najširši interakcijski okvir, ki postopoma prerašča v integracijskega oziroma v udeležbo konkretne države v integracijskem procesu. Pokonfliktna družbena obnova in vključevanje v integracijski proces (npr. prevzemanje *acquisa*) omogočata kot proces dolgoročno stabilnost in varnost konkretnega okolja, mirovna operacija pa je strukturni most oziroma medij za transformacijo družbe iz pokonfliktnega v integracijsko stanje. Odhod kot pomemben element načrtovanja tradicionalno razumljenih mirovnih operacij torej prerašča v njihovem postmodernem razumevanju v socialno in institucionalno interakcijo, ki omogoča nastajanje strukturne vpetosti v integracijski okvir. Načrtovanje in izvajanje mirovnih operacij postaja tako dodatno zahteven in celovit proces, ki to celovitost prenaša na celoten potek operacije in vanj vključuje vse udeležence oziroma orodja.

Navedeno je po našem mnenju ključ za postmoderno razumevanje mirovnih operacij in njihove vloge pri oblikovanju in izvajanju zunanje politike. Pri tem se spreminja tudi narava dejavnikov oblikovanja in orodij izvajanja tako zunanje politike kot tudi mirovnih operacij, še najbolj morda diplomacije in vojske, predvsem pa se povečuje prisotnost številnih vsebin in področij v konceptualizaciji mirovnih operacij, ki so razumljene ne le kot projekt, temveč predvsem kot proces. Zato smo tudi posebej navedli oziroma ugotovili novo, t. i. fazo strukturne vpetosti konkretnega okolja v integracijski okvir, s čimer nadgrajujemo naše dosedanje razumevanje razvoja faz v upravljanju konfliktov in njihovih posledic s pet na šest (Jazbec, 2006b). Izvajanje, razvoj in nadgradnja mirovnih operacij v BiH po koncu vojne 1995 je zelo nazoren primer navedenega: pokonfliktni fazi sledi, kot je znano, aktualna faza postopnega strukturnega vključevanja v evropski integracijski proces (npr. podpisan Sporazum o stabilizaciji in pridruženju v času slovenskega predsedovanja, junij 2008 – Marc, 2008).

Omenjeno nadgrajevano razumevanje različnih faz ponazarjamo v naslednji preglednici.

Preglednica št. 8:
Faze razvoja konfliktov in njihovih posledic

Napetost in zaostrovanje	Izbruh konflikta / vojne	Zaustavitev konflikta / vojne	Pokonfliktna družbena obnova	Strukturna vpetost
--------------------------	--------------------------	-------------------------------	------------------------------	--------------------

V posamezne faze se skladno s svojimi pristojnostmi in s principom komplementarnosti vključujejo različne mednarodne organizacije in države ter njihova orodja. Proces bi v razvojnem smislu lahko posplošili tako, da se giblje od vstopa orodij, ki zagotavljajo trdo varnost, do tistih, ki zagotavljajo mehko varnost, glede na okoliščine in rezultat delovanja pa sledi izstop predhodnih orodij. Njihov vstop, delovanje

in izstop so odvisni od njihove sinergične rezultante in spreminjanja okoliščin. Z oddaljevanjem od zaustavitve konflikta (tempo je odvisen od učinkovitosti izboljšanja varnostnih razmer in izgradnje lokalnih institucij) in s približevanjem k strukturni vpetosti v integracijski okvir (tempo je odvisen od delovanja vzpostavljenih lokalnih institucij in krepitve socialne interakcije) se zmanjšuje potreba za interventno prisotnost različnih orodij, ostane pa potreba po njihovi prisotnosti, ki izhaja iz strukturne vpetosti oziroma nastajajoče integracijske soodvisnosti. Tako se na konkretni lokaciji vzpostavlja in krepí stanje mehke varnosti ob uporabi mehke moči (prim. Nye, 2004), ki ga razumemo kot enega od splošnih predpostavk in pogojev za učinkovit vstop v integracijski proces. Naraščanje uporabe mehke moči v fazah, ki se oddaljujejo od zaustavitve konflikta, je obratnosorazmerno z uporabo trde moči.

Pri oblikovanju politike integracij glede načrtovanja in izvajanja udeležbe v mirovni operacijah je na podlagi do zdaj navedenega po našem mnenju treba imeti v mislih tri načela, še posebej, ko govorimo o malih državah. Gre za potrebo po usklajevanju dejavnosti, po združevanju virov in po naravnosti k specialističnemu oziroma nišnemu delovanju. Udeležbo v mirovni operaciji je treba načrtovati z usklajenim pristopom različnih horizontalnih vladnih sektorjev ter nevladnega in gospodarskega. Tako se pokrije širok družbeni nabor dejavnikov, ki lahko okrepijo prispevek, hkrati pa povečajo možnosti, pri katerih je mogoče pričakovati povratni investicijski učinek (npr. gospodarstvo). Tako povezana in ciljno združena sredstva okrepijo vloženi učinek, hkrati pa širok in usklajen pristop pokaže na področja, kjer je mogoč specialističen nastop (znanje, izkušnje). Ob upoštevanju usklajenega nastopa različnih orodij v različnih fazah je mogoča sinergija dejavnosti, ki na prvi pogled niso združljive, npr. vojaške enote in razvojno sodelovanje. Možnosti celovitega in učinkovitega nastopa v mirovni operaciji se povečajo, če je načrtovanje dovolj zgodnje in če se lahko zagotovi sodelovanje z državo, ki je po konceptualizaciji mirovni operacij komplementarna.²⁵ Tu se pokaže pomen zgodnjega sodelovanja na vojaškem področju, kajti mirovne operacije se po političnem dogovoru začnejo z naborom sil, kar pomeni, da si je treba že dovolj zgodaj pred formalnim začetkom zagotoviti pomemben, večji del kontingenta s komplementarnim zaveznikom. Od tega so odvisni uspešno delovanje v mirovni operaciji za vojsko v začetni fazi in tudi možnosti uspešnega sodelovanja drugih orodij v poznejših fazah.

Kot je bilo že navedeno, ima v postmodernem razumevanju zunanje politike in mirovni operacij javnost pomembno vlogo. Govorimo lahko o treh vrstah javnosti: to je predvsem javnost v državi (državah) udeleženci v mirovni operaciji ter javnost v državi, v kateri mirovna operacija poteka, in tudi najširša globalna javnost. Takojšen dostop do naraščajočega obsega informacij povečuje sinergičen učinek delovanja javnosti. Njihovo razumevanje in podpora za konkretno operacijo sta pomembni, v določenih trenutkih pa se lahko pokažeta za ključni. Oblikovalci politike morajo upoštevati javno mnenje in ga vključiti kot pomembno spremenljivko v proces oblikovanja in izvajanja politike, vladni dejavniki pa morajo vzdrževati stalno komunikacijo z javnostjo.

²⁵ Slovenske izkušnje iz sodelovanja s Kanado so tu vsestransko izstopajoče.

Sklep V teoretičnem premisleku o oblikovanju zunanje politike in s tem povezani konceptualizaciji mirovnih operacij, kar smo opremili z nekaterimi empiričnimi ugotovitvami in komentarji iz slovenske prakse, smo poskušali na splošni ravni predstaviti, povzeti, analizirati in komentirati naslovno temo, pri čemer smo ugotavljali modele obnašanja in delovanja ter v njih iskali možnosti pojasnjevanja odnosa med oblikovanjem zunanje politike in izvajanjem mirovnih operacij. Osredotočili smo se na tradicionalno in postmoderno razumevanje vidikov in dejavnikov oblikovanja zunanje politike in njene vloge v odnosu do notranje ter na povezavo med oblikovanjem zunanje politike in izvajanjem mirovnih operacij. Pri tem smo ugotovili določeno prekrivanje med dejavniki in orodji njunega oblikovanja in izvajanja ter ugotavljali elemente in okvir za oblikovanje politike integracij. Izhajali smo iz primerjave izbranih značilnosti štirih (OZN, Nato, EU, OVSE) mednarodnih organizacij ter s tem začrtali okvir naše pozornosti na dvostransko oziroma večstransko sodelovanje oziroma vključevanje držav v mirovne operacije ter strnili s premislekom o fazah upravljanja s konflikti in njihovimi posledicami.

Naša splošna ugotovitev je, da naj bi bile mirovne operacije kot element in vzvod zunanje politike rezultat preišljenega, celovitega in komplementarnega pogleda na zunanjepolitično delovanje držav v mednarodni politiki. To je treba upoštevati pri oblikovanju zunanje politike in razumevanju vloge mirovnih operacij v njej ter pri njihovem načrtovanju in izvajanju. V slednje se vedno bolj vključuje širok spekter predstavnikov različnih družbenih segmentov oziroma kombinacija orodij z vladnega, nevladnega in gospodarskega področja. Poleg tradicionalnih orodij izvajanja mirovnih operacij (predvsem diplomacija, vojska in policija) vse bolj izstopajo t. i. postmoderna orodja, kot so še posebej razvojno sodelovanje in kulturološko-sociološki vidiki. Njihovo sinergično delovanje vzpodbuja hitrejšo pokonfliktno obnovo in omogoča njen prehod v fazo strukturne vpetosti v integracijski proces, s čimer smo tradicionalnemu razumevanju mirovnih operacij (»vojaškost«) dodali novo, razvojno fazo. To je po našem mnenju ključna razlika v njihovem aktualnem razumevanju (»nevojaškost«).

Hkrati smo ugotavljali, da se pri izvajanju mirovnih operacij vzpostavlja intenzivna, široka in dolgotrajna socialna (ter tudi institucionalna) interakcija med obema okoljema, ki omogoča nastanek omenjene strukturne vpetosti in ki odpravlja klasično pojmovanje odhoda z mirovne operacije v dinamičen proces. V njem v izvajanje mirovne operacije vstopajo in izstopajo posamezni udeleženci, odvisno od spreminjanja varnostnih okoliščin ter od tempa izgrajevanja in učinkovitosti lokalnih institucij, to pa obenem ponazarja vzpostavljanje mehke varnosti z uporabo instrumentov mehke moči, kar je na vsaj splošni ravni neizogibna značilnost integracijskega procesa.

Sklenili bi lahko z ugotovitvijo, da je načrtovanje in izvajanje mirovnih operacij v postmodernem smislu zahteven in izzivalen projekt in proces, ki je nišna priložnost za uveljavljanje še posebej malih držav v mednarodni politiki. Od spretnosti, domselnosti in celovitosti oblikovanja njihove zunanje politike je odvisno, v kolikšni meri se navedeno lahko prelevi v konkretno izvedbeno prakso.

Literatura

1. Anderson, M. S., 1993. *The Rise of Modern Diplomacy*. London and New York: Longman.
2. Barston, R. P., 2006. *Modern Diplomacy*. London: Longman.
3. Benko, Vlado, 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.
4. Benko, Vlado, 1998. *Mesto in funkcije diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti*. V: Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci*. Celovec: Založba Drava. Str. 39–58.
5. Gilli, Gian, Antonio, 1974. *Kako se istražuje: vodič u društvenim istraživanjima*. Zagreb: Školska knjiga.
6. Hribar, Tine, 2006. *Hitri tempo slovenske samovzpostavitve (1986–2008)*. V: *Nova revija*. Let. XXV. Št. 289-290. Str. 1–29.
7. Jazbec, Milan, 2005. *Evropski varnostni procesi: splošne značilnosti*. V: Haček, Miro, Zajc, Drago (ur.) *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: FDV. Str. 447–462.
8. Jazbec, Milan, 2006a. *Razvoj evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) in vloga ter možnosti Slovenije*. V: *Bilten Slovenske vojske*. September 2006 – 8/Št. 2. Str. 57–71.
9. Jazbec, Milan, 2006b. *Vloga, organiziranost in delovanje OZN, Nata, EU in OVSE pri izvajanju operacij v podporo miru*. V: Pipenbaher, Bojan (ur.) *Civilne razsežnosti operacij v podporo miru*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Direktorat za obrambne zadeve, Sektor za civilno obrambo. Str. 134–148.
10. Jazbec, Milan, 2007a. *Vojaška in obrambna diplomacija*. Ljubljana: FDV.
11. Jazbec, Milan (2007b) *Postmoderna diplomacija. Teorija in praksa*. Let. XLIV. Št. 6, november-december 2007. Str. 877–895.
12. Jelušič, Ljubica, 1997. *Legitimnost sodobnega vojaštva*. Ljubljana: FDV.
13. Jelušič, Ljubica, 2001. *Mirovne operacije – prostor izmenjave izkušenj slovenske vojske in slovenske policije*. V: M. Pagon, *Dnevi varstvoslovja, 1. del*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
14. Jelušič, Ljubica, 2005. *Mirovne operacije: opredelitve, problemi, prihodnost*. V: Jelušič, Ljubica (ur.) *Mirovne operacije in vloga Slovenije*. Ljubljana: FDV. Str. 11–33.
15. Juvan, Jelena, 2005. *Operacije Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi*. V: Jelušič, Ljubica (ur.) *Mirovne operacije in vloga Slovenije*. Ljubljana: FDV. 111–123.
16. Marc, Leon, 2008. *Evropska sosesčina in širitev*. V: *Predsedovanje Slovenije Svetu Evropske unije: Zunanji odnosi*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve. Str. 43–44.
17. Nye, Josep S., 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Perseus Books Group.
18. Rosenau, N. James, 2006. *The Study of World Politics. Volume 1: theoretical and methodological challenges*. London and New York: Routledge.