



Marjan Malešič (ur.)

---

MEDNARODNE RAZSEŽNOSTI  
VARNOSTI SLOVENIJE

MEDNARODNE RAZSEŽNOSTI VARNOSTI SLOVENIJE

Urednik: Marjan Malešič

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Knjižna zbirka: VARNOSTNE ŠTUDIJE

Urednik zbirke: Anton Grizold

Copyright © po delih in v celoti FDV, 2010, Ljubljana.

Vse pravice pridržane.

Tiskana izdaja je izšla leta 2010.

Recenzenta: dr. Marjan Brezovšek in dr. Bogomil Ferfila

Jezikovni pregled: Jan Grabnar

Naslovnica: MatijaS

Fotografija na naslovnici: Alexandre Radicchi

E dostop: <http://knjigarna.fdv.si/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

355.02(082)

355.02(497.4)(082)

355.357(497.4:100)(082)

355.3(497.4)(082)

MEDNARODNE razsežnosti varnosti Slovenije [Elektronski vir] / Marjan Malešič (ur.). - El. knjiga. - Ljubljana :  
Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015. - (Knjižna zbirka Varnostne študije / Fakulteta za družbene vede)  
Način dostopa (URL): <http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp> . - Tiskana izd. je izšla leta 2010

ISBN 978-961-235-499-2 (pdf)

1. Malešič, Marjan

258394112

Leta 1975 je bil na Fakulteti za sociologijo, politične vede in novinarstvo (sedanji Fakulteti za družbene vede) vzpostavljen študij obramboslovja. Knjiga **Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije** je posvečena vsem pedagoginjam in pedagogom, raziskovalkam in raziskovalcem, diplomatkam in diplomantom ter študentkam in študentom, ki so pripomogli k razvoju študija, raziskovalnega dela in publicistične dejavnosti ter s tem k oblikovanju in rasti obramboslovne vede.



# Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije

Marjan Malešič (ur.)

Ljubljana, 2010



---

# KAZALO

UVOD .....	5
------------	---

## PRVI DEL

Anton Bebler	
<b>Politika in dinamika širitve Nata .....</b>	<b>13</b>
Vinko Vegič	
<b>Čezatlantsko partnerstvo: skupni interesi in razhajanja med ZDA in Evropo .....</b>	<b>33</b>
Rok Zupančič, Anton Grizold	
<b>Pristopi in strategije preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov Evropske unije in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi .....</b>	<b>51</b>
Marjan Malešič	
<b>Varnostne strukture v dinamičnem globalnem okolju .....</b>	<b>85</b>

5

## DRUGI DEL

Iztok Prezelj	
<b>Varnostne razmere v Bosni in Hercegovini .....</b>	<b>109</b>
Erik Kopač	
<b>Preoblikovanje obrambne industrije Zahodnega Balkana .....</b>	<b>139</b>

## TRETJI DEL

Maja Garb, Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Janja Vuga	
<b>Izbrane teme iz proučevanja mirovnih operacij .....</b>	<b>159</b>
Jelena Juvan, Janja Vuga, Maja Garb	
<b>Empirično raziskovanje sodelovanja slovenske vojske v mirovnih operacijah v obdobju 2002–2008 .....</b>	<b>183</b>
Klemen Grošelj, Petra Fras, Sara Arko, Jelena Juvan	
<b>Civilni funkcionalni strokovnjaki v mirovnih operacijah in misijah ..</b>	<b>205</b>

---

## ČETRTI DEL

Uroš Svete, Damijan Guštin, Vladimir Prebilič

**Asimetrija in vojaška organiziranost: slovenske izkušnje** .....245

Maja Garb

**Poklicna Slovenska vojska 2002–2009** ..... 279

Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Rok Zupančič

**Primerjalna analiza prostovoljnih pogodbenih rezerv Češke, Nemčije, Velike Britanije, Belgije in Nizozemske** .....301

Erik Kopač, Maja Garb, Janja Vuga in Vladimir Prebilič

**Pogodbeni pripadniki rezervne sestave Slovenske vojske** .....331

\*\*\*

**Pregled znanstvenoraziskovalnega dela Obramboslovnega raziskovalnega centra v obdobju 2007–2010** ..... 351

**O avtorjih** ..... 357

**Stvarno in imensko kazalo** ..... 359



---

# U V O D

Zbirka knjižnih del, ki predstavljajo raziskovalne dosežke Obramboslovnega raziskovalnega centra, se z znanstveno monografijo *Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije* povečuje na število pet. Leta 1992 in 1998 smo objavili knjigi urednika Antona Grizolda *Razpotja nacionalne varnosti* in *Perspektive sodobne varnosti*, leta 2002 in 2006 pa knjigi urednika Marjana Malešiča *Nacionalna in mednarodna varnost* in *Varnost v postmoderni družbi*. Peta knjiga torej zgoščeno predstavlja empirične izsledke raziskovalnega dela na obramboslovnem področju v zadnjih štirih letih, v katerih smo izvedli večje število temeljnih in aplikativnih raziskav, analiz in študij. Najprej moramo omeniti **nacionalni raziskovalni program** na področju obramboslovja, ki zajema teme, kot so ogrožanje nacionalne in mednarodne varnosti, analiza konfliktov, pristopi k zagotavljanju mednarodne varnosti na ravni mednarodnih organizacij, globalni varnostni sektor, mirovne operacije in misije, pristopi k zagotavljanju nacionalne varnosti, varnostni sektor na nacionalni ravni ter legitimnost mednarodnovarnostne in nacionalnovarnostnih politik.

Znotraj **ciljnega raziskovalnega programa** *Znanje za varnost in mir* smo izvajali več raziskovalnih projektov, med najaktualnejšimi lahko izpostavimo naslednje. V okviru raziskovalnega projekta *Vloga in pomen obveščevalno-varnostnih služb v sodobnem asimetričnem vojskovanju – obrambni vidik* smo proučevali trende sodobnih konfliktov na eni ter spremenjeno varnostno, družbeno in tehnološko okolje, v katerem delujejo obveščevalne službe, na drugi strani. Temeljno vprašanje se je nanašalo na razmejevanje vlog med posameznimi akterji v sodobnih konfliktih, od katerih sicer vsi ne sodijo v kategorijo asimetričnega vojskovanja, vendar pa je zanje značilno prehajanje med asimetričnimi in simetričnimi oblikami delovanja.

Raziskovalni projekt *Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju* je analiziral ključne varnostne in politične spremembe, ki so se zgodile v svetu, še posebej v Evropi, po hladni vojni, ter posledično prenovno sistemov nacionalne varnosti sodobnih držav s poudarkom na civilni

obrambi in postopni transformaciji sistemov nacionalne varnosti v krizno upravljanje in vodenje, kar omogoča višjo stopnjo povezanosti, sodelovanja ter usklajevanja priprav in odziva na varnostno krizo. V tem procesu srečujemo soobstoj starih in novih struktur in organizacijskih oblik ter zastarelih in novih konceptov in doktrin.

Raziskovalni projekt *Vloga države pri vključevanju civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih* je med drugim prinesel analizo sodelovanja, pomanjkljivosti ter dobrih praks med različnimi vladnimi, nevladnimi in medvladnimi institucijami in organizacijami v mirovnih operacijah. Rezultati projekta opozarjajo, da je v Sloveniji potrebno oblikovanje poenotene pristopa, temelječega na integraciji vojaških in civilnih struktur, saj so vojaške zmogljivosti države omejene. Rezultati raziskave prispevajo k zagotavljanju celovitejše presoje državnih organov pri določitvi slovenskega prispevka k mirovnim operacijam, ponujajo rešitve glede prihodnjega vključevanja civilnih struktur ter sodelovanja med civilnimi in vojaškimi prvinami mirovnih operacij pri načrtovanju in usklajevanju teh aktivnosti ter ocenjujejo možno vlogo države pri zagotavljanju celovite strategije delovanja na obravnavanem področju.

Raziskovalni projekt *Vloga specialnih oblik v asimetričnem vojskovanju na Slovenskem 1918–1994* predstavi teoretično analizo pojava asimetričnega vojskovanja ter ga vsebinsko osmisli in utrdi v slovenski vojaški terminologiji. Na tej terminološki osnovi in vsebinski aplikaciji na slovenski prostor je raziskovalna skupina opravila zgodovinski pregled oblik organiziranja in vojaškega delovanja na Slovenskem v obdobju 1918–1994.

Raziskovalni projekt *Upravljanje človeških virov v SV: pogodbeni rezerva, družine in konec vojaške službe* je omnibus, ki odgovarja na več raziskovalnih vprašanj. Vojaška rezerva, ki je zgodovinsko temeljila na množični vojski za potrebe vodenja velikih vojn, je v poklicni vojski sestavni del visokospecializiranih sil, ki opravljajo vojaške naloge doma in v tujini. V primerjavi z drugimi vojaškimi pogodbenimi rezervami je slovenska pogodbeni vojaška rezerva še na stopnji oblikovanja svojega poslanstva, vendar se njeni pripadniki soočajo s prepadom med pričakovanji in dejanskim stanjem v enotah, v katerih služijo. Zaradi nedokončanih pogajanj z delodajalci se zdi, da bo urejanje odhodov v vojaške operacije v tujino ter na daljša urjenja na terenu zapleteno. Pogodbeni rezerva se kaže kot primerna oblika blažje demobilizacije poklicnih vojakov, ki bi prek rezerve ostali povezani z enoto in vojaško organizacijo ter imeli stalen vir dohodka. Družine vojakov veljajo za temeljno socialno mrežo, v kateri pripadniki Slovenske vojske prejemajo najzanesljivejše informacije, kjer ob opori na vojaške strokovne programe svetovalnega dela rešujejo družinske probleme, ki so posledica specifičnosti vojaške službe.

**Mednarodni projekt HUMSEC** – Human Security, Terrorism and Organized Crime in Western Balkans (Človekova varnost, terorizem in organizirani kriminal na Zahodnem Balkanu) – je bil financiran s strani EU v 6. okvirnem programu, ORC pa je sodeloval kot partnerska institucija. Cilji projekta so bili: proučiti povezavo med transnacionalnim terorizmom in organiziranim kriminalom na Zahodnem Balkanu, proučiti vpliv terorizma in organiziranega kriminala na državne institucije in civilno družbo ter oceniti vpliv terorizma in organiziranega kriminala na procese vzpostavljanja miru v regiji. Bistvo projekta ni bilo izvirno raziskovanje, ampak inovativno kombiniranje že obstoječega znanja partnerskih organizacij, kar v bistvu pomeni povezovanje spoznanj različnih znanstvenih ved in izkušenj držav na obravnavanem področju. Projekt HUMSEC je skozi svoje delovanje potrdil pravilnost in hkrati težavnost mednarodnega interdisciplinarnega pristopa. Človekova varnost se nanaša na širok spekter virov ogrožanja posameznikom kakor tudi na širok spekter ukrepov s strani ne-državnih, državnih na meddržavnih akterjev.

Omenjeni raziskovalni projekti in nacionalni raziskovalni program so bili podlaga za izvedbo dveh **javnomenjskih raziskav** o nacionalni in mednarodni varnosti ter vojaškem poklicu. Raziskavi, ki sta potekali leta 2007 oz. 2009, prinašata mnenja, stališča, prepričanja in vrednote polnoletnih prebivalcev/-k Slovenije, ki omogočajo spoznanja o zaznavanju ogroženosti Slovenije, o stopnji varnostne kulture v naši državi, o odnosu do nacionalnovarnostnega sistema in še posebej do Slovenske vojske, o odnosu do članstva in vloge Slovenije v mednarodnih političnih, ekonomskih in varnostnih organizacijah, o sodelovanju Slovenije v mirovnih operacijah, o odnosu javnosti do vojaškega poklica in še posebej do dejavnikov, ki (de)motivacijsko vplivajo na izbiro tega poklica.

V knjigi lahko objavljene prispevke, ki temeljijo na zgoraj orisanih in nekaterih drugih raziskavah, razvrstimo v štiri vsebinske sklope. V prvi sklop sodijo razmišljanja o politiki in razsežnostih širitve Nata, o čezatlantskih varnostnih odnosih, naporih za preprečevanje konfliktov, ki jih izvajata EU in OVSE, in o prenovi varnostnih struktur na nacionalni ravni. Drugi sklop odpira vprašanja varnosti na Zahodnem Balkanu, pri čemer je poudarek na varnostnih razmerah v Bosni in Hercegovini ter trendih razvoja obrambne industrije na območju Zahodnega Balkana po razpadu SFRJ. Tretji sklop tvorijo prispevki, ki se ukvarjajo z mednarodnimi operacijami in misijami, ki v zadnjih letih doživljajo pomembno transformacijo. Velik poudarek je dan empiričnim podatkom o sodelovanju Slovenije v konkretnih mednarodnih operacijah in misijah, kjer podrobno analiziramo motiviranost vojakov za sodelovanje v tovrstnih nalogah, poseben poudarek pa dajemo analizi vključevanja civilnih funkcionalnih strokovnjakov v mednarodne operacije

in misije. Četrty sklop je posvečen vplivu asimetričnega vojskovanja na vojaško organiziranost, problemom, ki se pojavljajo pri popolnjevanju Slovenske vojske, in pogodbeni rezervi oboroženih sil izbranih držav, kjer v mednarodno primerjalni analizi izpostavimo tudi izkušnjo Slovenske vojske.

Vsebina knjige se torej opira na zgoraj orisane raziskovalni program in projekte. Uvodni prispevek Antona Beblerja opozarja, da se je Severnoatlantsko zavezništvo (Nato) v več kot šestih desetletjih svojega obstoja širilo v več razsežnostih: v obsegu svojih dejavnosti, številu držav članic, geografskem dosegu svojih dejavnosti, obsegu svojih partnerskih odnosov z nečlanicami zavezništva ter v intenzivnosti sodelovanja z drugimi mednarodnimi organizacijami (ZN, OVSE, EU, Afriška unija itd.). Vendar pa je bil koncept širitve Nata doslej v znanstveni literaturi ožje obravnavan bodisi kot dolgoročni proces povečevanja števila držav članic zavezništva bodisi kot posamezni koraki, faze ali krogi v tej smeri. Avtor, ki želi ta ozki pristop preseči, postavi, da je od leta 1951 v Evropi potekal še en proces, ki je v mnogih primerih vzajemno vplival na širitev Nata – ustanovitev in razvoj Evropskih skupnosti (ESJP, EGS, ESAE) in Evropske unije. Avtor analizira vse zgoraj omenjene razsežnosti širitve Nata.

Vinko Vegič analizira odnose med ZDA in evropskimi zaveznicami v Natu, ki so bili v hladni vojni ena temeljnih prvin varnostnega povezovanja t. i. »svobodnega sveta«. Čezatlantski odnosi so temeljili na skupni nevarnosti, ki je zagotavljala tudi precejšnjo mero kohezivnosti zavezništva, kljub temu pa je tudi v tem obdobju prihajalo do nasprotij med evropskimi članicami Nata in ZDA. Konec hladne vojne je za čezatlantske odnose pomenil povsem nove izzive. Pogosto je v ospredju vprašanje trdnosti odnosov v Natu, razmerje med ZDA in Evropo pa je obravnavano tudi v širšem kontekstu oblikovanja mednarodne politike. Danes so v obravnavi razmerja med ZDA in Evropo največkrat v ospredju razlike v razumevanju mednarodne politike in pripravljenosti za uporabo vojaške sile pri doseganju političnih in varnostnih ciljev, spreminjanje interesne povezanosti med ZDA in Evropo ter prepad v vojaški moči, ki se kaže predvsem na tehnološki ravni in v sposobnosti uporabe vojaške sile na kriznih žariščih po svetu.

Rok Zupančič in Anton Grizold predstavljata rezultate primerjalne analize pristopov in strategij, ki sta jih v zadnjih dveh desetletjih za preprečevanje konfliktov razvili dve, na evropski celini zelo pomembni mednarodni organizaciji – EU in OVSE. Avtorja v prispevku odgovarjata na vprašanja, kaj so temeljna določila preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov v EU in OVSE, katere so dobre prakse in kje opazimo pomanjkljivosti, ali prihaja do nepotrebnega podvajanja zmogljivosti, in ne nazadnje, kateri so glavni problemi, s katerimi se soočata organizaciji pri uresničevanju pristopov in strategij za preprečevanje konfliktov.

Jaz, Marjan Malešič, v prispevku postavim, da že preliminarna in bežna primerjava sistemov nacionalne varnosti in prevladujočih virov ogrožanja sodobnih družb pokaže, da so omenjeni sistemi po svoji strukturi in organiziranosti še vedno dokaj klasični, po vsebini priprav in logiki delovanja pa konvencionalni. Prevladujoči viri ogrožanja še niso pričakali dokončne teoretične elaboracije niti systemske aplikacije, ki bi omogočili intenzivno prilagajanje delov sistema spremenjenim varnostnim razmeram, v katerih iščejo svojo novo vlogo in naloge tako vojska kot nevojaške prvine varnosti. Razmišljanje o nujni prenovi nacionalnovarnostnega sistema je prisotno v številnih državah. V prispevku ponujam spoznanja, do katerih so strokovnjaki prišli v ZDA, dotaknem pa se tudi prenov nacionalne varnosti, ki potekata v Kanadi in Veliki Britaniji. Pomembne so ugotovitve, ki jih v zvezi s prenovo nacionalnovarnostnih sistemov na institucionalni, strateški, tehnološki in kognitivni ravni ponuja evropski projekt FORESEC. Zanimivo pri primerih obravnavanih držav je predvsem to, da so si ne glede na razlike med njimi temeljne razsežnosti prenavljanja sistema nacionalne varnosti med seboj zelo podobne.

Iztok Prezelj v prispevku prikazuje in ocenjuje spekter ključnih varnostnih tveganj in virov ogrožanja, s katerimi se sooča Bosna in Hercegovina, ter podaja sintetično oceno varnostnega položaja in njegovega pomena za regijo Zahodnega Balkana, pri čemer avtor opozarja na nevarnost podcenjevanja resnosti bosansko-hercegovskega problema. Ob ocenjevanju spektra ogrožanja avtor uporablja večrazsežnostno pojmovanje ogrožanja varnosti, ki izpostavlja politiko, gospodarstvo, kriminal, terorizem in druge razsežnosti, upošteva pa tudi dejstvo njihove vzajemne povezanosti. Avtorjevo analizo ilustrirajo najaktualnejši dogodki, ki imajo varnostne implikacije.

Erik Kopač obdela vprašanje obrambne industrije Zahodnega Balkana. Obrambna industrija je bila najpomembnejša izvozna panoga nekdanje SFRJ, saj je ta sektor gospodarstva letno izvažal orožje, vojaško opremo, tehnologijo, znanje in storitve v vrednosti dveh milijard ameriških dolarjev. Na ta način se je država uvrščala na peto ali šesto mesto med izvoznici oborožitve in vojaške opreme. Po razpadu SFRJ so se z nastankom novih držav na Zahodnem Balkanu pojavile nacionalne obrambne industrije, ki so bile zaradi oboroženih konfliktov, sankcij, prehoda na tržno gospodarstvo, slabe industrijske politike, izrazitega zmanjšanja in preoblikovanja nacionalnih oboroženih sil, izgube tradicionalnih izvoznih trgov in želje po približevanju evroatlantskim integracijam podvržene obsežnemu preoblikovanju, ki pa še zdaleč ni končano. Avtor predstavi aktualno stanje in napove trend razvoja obrambne industrije na tem območju.

Maja Garb, Klemen Grošelj, Jelena Juvan in Janja Vuga ugotavljajo, da so mirovne operacije v 21. stoletju postale ena velikih tem družboslovnega

proučevanja varnosti in vojske. Nedvomno so k temu pripomogle spremenjene politične razmere v svetu po hladni vojni, ko so razpade držav spremljali oboroženi konflikti blizu Zahodnega sveta (Balkan, Kavkaz), ko so Združeni narodi prevzeli aktivnejšo vlogo v mednarodni skupnosti, ko so se organizacije, ki so nastale zaradi kolektivne obrambe držav članic, odločile za širitev območja delovanja (Nato, Zahodnoevropska unija) in ko je bolj poudarjeno varnostno vlogo začela prevzemati tudi Evropska unija. Prispevek ne predstavlja neposrednih rezultatov empiričnih raziskovalnih projektov, temveč odpira nekatere posebne, v kakšnem od primerov tudi nove smeri proučevanja mirovnih operacij v slovenskem prostoru. Ena takšnih smeri je proučevanje razvoja in strateških sprememb mirovnih operacij. Druge smeri, izpostavljene v tem prispevku, so bolj sociološko naravnane. Pomembna podtema mirovnih operacij je namreč osebje mirovnih operacij, saj politike, smernice, mandate in naloge izvajajo ljudje. V tem okviru avtorji predstavljajo tematiko ločenosti pripadnikov mirovnih operacij od svojih družin, pomen kulturne identitete v večnacionalnih operacijah ali misijah ter izobraževanje in usposabljanje osebja za mirovne operacije.

Avtorice Jelena Juvan, Maja Garb in Janja Vuga v svojem prispevku opozarjajo, da je Slovenija od leta 1997, ko je v mirovne operacije v tujino poslala prve vojake in policiste, pridobila številne praktične izkušnje, ki pa dolgo niso bile sistematično zbrane niti obdelane. Raziskovanje sodelovanja Slovenije v mirovnih operacijah je nedvomno znanstveno in razvojno pomembno. V zadnjih letih so avtorice preverjale, koliko so paradigme, ki jih poznajo tuji strokovnjaki s področja odnosov med oboroženimi silami in družbo, veljavne tudi v slovenskih razmerah. Razvojno gledano je bilo mogoče s sistematičnim raziskovanjem vojakov, enot in policistov ugotoviti, kako usmerjati priprave prihodnjih kontingentov, kako poskrbeti za motivacijo udeležencev, kako pripraviti slovensko javnost na korektno razumevanje delovanja vojakov in policistov v tujini, kako pomagati udeležencem pri pooperacijski rehabilitaciji in reintegraciji v delovno ter bivalno okolje in kako organizirati uspešno zagotovitev delovanja v krizni regiji. Avtorice v svojem prispevku ponujajo empirično utemeljene odgovore na ta vprašanja.

Klemen Grošel, Jelena Juvan, Petra Fras in Sara Arko v svojem prispevku predstavljajo, na kakšen način se civilni funkcionalni strokovnjaki iz Slovenije, Belgije, Italije in Danske vključujejo v sodobne mirovne operacije in misije. Med drugim izpostavljajo normativno podlago, organizacijsko strukturo in napotitvene postopke omenjenih držav na tem področju in jih med sabo primerjajo. Uspešnost vključevanja in delovanja civilnih funkcionalnih strokovnjakov preverjajo tudi na konkretni mirovni operaciji, ki

poteka na Kosovu, ter opozarjajo na pomanjkljivosti, s katerimi se srečujejo pri svojem delu, pri čemer poskušajo ugotoviti, ali imajo te pomanjkljivosti izvor v naravi same operacije ali pa že v pripravah nanjo, ki potekajo v državah, zajetih v vzorec raziskave.

Uroš Svete, Damijan Guštin in Vladimir Prebilič se med prvimi na Slovenskem ukvarjajo z definiranjem asimetrije, ki se po svetu vedno pogosteje pojavlja v vojaških in obrambnih ter varnostnih analizah, pri nas pa je analitično manj prisotna. Razlog za zaostajanje na tem področju je v drugačnem varnostnem okolju in zaznavanju virov ogrožanja, deloma tudi v velikosti in angažiranosti slovenskega obrambnega sistema pri zagotavljanju varnosti in stabilnosti v regiji in svetu, še posebej pa v dejstvu, da ne glede na številne podobnosti pri definiranju asimetrije ne smemo pozabiti na specifičnosti določenega prostora z vidika njegovega geostrateškega pomena in geopolitičnega vrednotenja. Prav ta izhodišča vodijo avtorje pri proučevanju asimetričnega vojskovanja na Slovenskem. Geostrateško območje, ki sicer v zgodovini ni bilo predvideno kot ozemlje odločilnih spopadov, je predstavljalo sekundarno bojišče. Zatorej so se vrstili spopadi manjših razsežnosti, v katerih pa je bilo mogoče zaslediti prvine tipičnega asimetričnega vojskovanja. Avtorji ugotavljajo, da je pri analizi konfliktov na Slovenskem mogoče zaslediti ključno značilnost: veliko spopadov, ki jih lahko razumemo kot asimetrične, se je odvijalo med oblastnimi strukturami in njihovimi nasprotniki.

Maja Garb se v svojem prispevku posveča izkušnjam, ki so nastale v sedmih letih poklicnega popolnjenja Slovenske vojske, in razmišljanju o tem, skozi kakšne izzive je morala iti ter kakšno obliko, vsebino in podobo ima danes. Odločitev, da predlaga spremembo sistema popolnjenja Slovenske vojske in opravi prehod na celoti poklicno popolnjenje Slovenske vojske, je Vlada Republike Slovenije sprejela aprila 2002, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojaški dolžnosti pa je Državni zbor RS na predlog vlade sprejel septembra istega leta. Ob sprejemanju odločitve o koncu vojaške obveznosti se je seveda odprla precej burna razprava o razlogih, prednostih, pomanjkljivostih in posledicah te odločitve. Avtorica v luči izkušenj, ki jih ponuja ta prehod, presoja ključne dileme, ki so se pojavljale, in probleme, ki so se napovedovali ob sprejetju odločitve o poklicnem popolnjenju Slovenske vojske.

Klemen Grošelj, Jelena Juvan in Rok Zupančič v svojem prispevku opozarjajo, da je sestavni del transformacije sodobnih oboroženih sil, ki se odraža med drugim tudi v prehodu na poklicno popolnjenje, tudi prehod z obvezniške na prostovoljno pogodbeno popolnjenje vojaške rezerve. Prispevek poskuša z analizo primerov in na njej temelječi primerjalni analizi identificirati in analizirati ključne prvine prostovoljnih pogodbenih rezerv

na vzorcu izbranih držav, in sicer Češke, Nemčije, Velike Britanije, Belgije in Nizozemske. Primerjalna analiza opozarja na ključne razlike in podobnosti pri oblikovanju pogodbene rezerve v izbranih državah. Analiza ponuja matriko, ki na eni strani vključuje države, na drugi strani pa ključne indikatorje (splošni kontekst, obseg in organiziranost pogodbene rezerve, status pogodbene rezerve, pridobivanje pravice in dolžnosti pogodbenih rezervistov, usposabljanje pogodbene rezerve, delodajalci in sodelovanje v mednarodnih operacijah in misijah), na katerih temeljijo študije primerov.

Maja Garb, Erik Kopač, Janja Vuga in Vladimir Prebilič se poglobijo v slovenski primer vojaške rezerve, ki postopoma postaja v celoti pogodbeni in skupaj s stalno vojsko predstavlja dve dopolnjujoči se sestavini vojaške organizacije. Vprašanje, na katerega odgovarjajo avtorji, je, koliko trenutni načrti delovanja SV dejansko upoštevajo enakovrednost položajev vojakov, ki jih pridobivajo in usposablajo na dva različna načina in hkrati sodelujejo v isti organizaciji, po možnosti celo v skupnih enotah. Avtorji ugotavljajo, da je poslanstvo pogodbene rezerve nedorečeno, da sta doktrini urjenja in uporabe teh enot nejasni, da so obljube pogodbenim pripadnikom rezervne sestave nestvarne in da so njihova pričakovanja prevelika, zaradi česar pri njenih pripadnikih prihaja do razočaranja. Zaradi nedorečenosti modela pridobivanja, urjenja in uporabe pogodbene rezerve vojaške oblasti še niso sprejele dokončne odločitve o uporabnosti vojaške rezerve. Avtorji opozarjajo, da postaja raziskovanje pogodbene rezerve na točki, ko mora vlada izpolniti svoje načrte glede velikosti in uporabnosti oboroženih sil ter izpolnjevanja obrambnih ter zunanje-političnih ciljev – strateški interes države. Pri tem je treba nujno najti odgovore na vprašanja o novačenju pogodbene rezerve, njeni komunikacijski podobi in poslanstvu.

Knjigo *Mednarodne razsežnosti varnosti Slovenije* ponujamo v kritično presoji strokovni in laični javnosti. Ob njenem izidu se iskreno zahvaljujem vsem avtorjem prispevkov, drugim sodelavcem Obramboslovnega raziskovalnega centra iz domovine in tujine, Založbi Fakultete za družbene vede, Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije in drugim naročnikom naših raziskav.

Marjan Malešič, urednik



# Politika in dinamika širitve Nata

Anton Bebler

## Uvod

Severnoatlantsko zavezništvo se je v več kot šestih desetletjih svojega obstoja širilo v več razsežnostih: v obsegu svojih dejavnosti, številu držav članic, geografskem dosegu svojih dejavnosti, obsegu svojih partnerskih odnosov z nečlanicami zavezništva ter v intenzivnosti sodelovanja z drugimi mednarodnimi organizacijami (ZN, OVSE, EU, Afriška unija itd.). Vendar pa je bil koncept širitve Nata doslej v literaturi obravnavan ožje, in sicer kot dolgoročni proces povečevanja števila držav članic zavezništva oziroma kot posamezni koraki, faze ali krogi v tej smeri. V prispevku uporabljamo zgoraj orisani širši koncept.

Od leta 1951 je v Evropi potekal še en proces, ki je v mnogih primerih vzajemno vplival na širitev Nata – ustanovitev in razvoj Evropskih skupnosti (ESJP, EGS, ESAE) in Evropske unije. Francoski »ne« vstopu Velike Britanije v Evropsko gospodarsko skupnost (EEC) je, na primer, odražal konfliktno razmerje, ki je pripeljalo tudi do krize v Natu in preselitve njegovega sedeža iz Pariza v Bruselj. Vstop Španije v Nato leta 1982 in kasnejši vstopi osrednje-, vzhodno- in jugovzhodnoevropskih držav v letih 1999, 2004 in 2009 pa so bili pozitivno povezani s širitvijo Evropske unije. Med enaindvajsetimi državami, ki so hkrati članice Nata in Evropske unije, je zgolj Zvezna republika Nemčija v evropske integracije vstopila prej kot v Nato, medtem ko se je v vseh drugih primerih vstop v Nato zgodil pred vstopom držav v Evropske skupnosti oziroma Evropsko unijo.

## I Širitev atlantskega zavezništva: vojaški, geografski, politični in ideološki premisleki

Izvirno idejo o oblikovanju nenavadnega čezatlantskega obrambnega zavezništva je leta 1940 prvi javno predstavil norveški minister v izgnanstvu Trygve Lie, ki je kasneje postal prvi generalni sekretar Organizacije združenih narodov (OZN). Kot temelj za ustanovitev predlaganega čezoceanskega zavezništva je izpostavil skupni interes boja proti osi fašističnih totalitarnih režimov, ki so tedaj vladali v tretjem rajhu, Italiji, v več drugih evropskih državah in na okupiranih ozemljih. Ta skupni cilj in poudarjene liberalno-demokratske politične vrednote naj bi presegle velike razdalje med obema stranema Severnega Atlantika. Norveški predlog je naletel tedaj na gluha ušesa, medtem ko se je pragmatično obrambno sodelovanje med zavezniki razvijalo brez formalne pogodbe in v več različnih sestavah. Še več, protinacistična koalicija je kot izredno pomembno članico vključevala tudi totalitarni ZSSR. Kasnejša oživitev skoraj pozabljene norveške ideje s strani britanskih diplomatov je bila motivirana z občuteno grožnjo, ki naj bi izhajala iz vzhodnega vojaško-političnega bloka, njegove komunistične ideologije in moči komunističnih strank v Italiji in Franciji. ZDA so to zamisel najprej zavrnila. Tako leta 1940 kot med letoma 1948 in 1949 je imela zamisel o Severnoatlantskem zavezništvu jasno protitotalitarno in liberalno-demokratsko usmeritev. Ta ideološka značilnost ni vplivala zgolj na ustanovitev Nata, ampak tudi na njegovo kasnejšo širitev.

Organizacija Severnoatlantske pogodbe (NATO) je bila ustanovljena kot regionalna varnostna organizacija skladno z določili 7. poglavja Ustanovne listine OZN. Temeljni namen zavezništva ni bil zgolj kolektivna obramba držav članic pred vojaško grožnjo, ampak tudi, vsaj za nekatere enako pomembno, varovanje skupnih vrednot, za katerimi so stale njihove pobudnice, zahodne liberalno-demokratske države. Te demokratske vrednote, in ne zgolj obrambne potrebe, so bile zelo pomembne tudi za več potencialnih novih članic. Različna razmerja med obrambno in politično-ideološko razsežnostjo širitve lahko opazujemo od leta 1948 naprej skozi celoten proces oblikovanja in rasti Nata. Odražal se je v spreminjajočem se pomenu deklariranega ideološkega vidika zavezništva – v primerjavi z njegovo nalogo kolektivne obrambe – pred potencialnim zunanjim sovražnikom. Ta ozka interpretacija je izključevala celo jamstva zavezništva v primeru napada ene države članice na drugo.

Ideja širitve je bila vgrajena v Natov temelj od njegovega zametka poleti 1948, medtem ko se je praksa pritegovanja in vključevanja novih članic

začela približno devet mesecev pred slavnostnim podpisom Severnoatlantske pogodbe 4. aprila 1949 v Washingtonu. Severnoatlantska pogodba je postavila pravni okvir za sprejem novih članic in njihov izstop, ne pa tudi za morebitno izključitev članice iz zavezništva. Pogodba vsebuje dve omejitvi, in sicer geografsko (kandidatke so le evropske države) in postopkovno (s povabilom in le na podlagi soglasja vseh obstoječih članic).

V več kot petdesetih letih je zavezništvo v več fazah širilo svoj ozemeljski in demografski obseg. Pod vtisom komunističnega prevrata v Češkoslovaški in sovjetske blokade Zahodnega Berlina so ZDA spremenile svoj začetni odklonilni odnos in so se zgodaj poleti leta 1948 odločile oživiti norveški oz. kasnejši britanski predlog. Začetno jedro zavezništva je vsebovalo zgolj ZDA in Veliko Britanijo. Julija 1948 je bilo povabilo poslano Franciji, trem državam Beneluksa (vse tri so bile članice malo pred tem ustanovljene Organizacije bruselske pogodbe – BTO) in Kanadi. Nekaj mesecev kasneje so bile povabljene tudi Islandija, Norveška, Danska in Portugalska, medtem ko neuradni pogovori s Švedsko, Irsko in Španijo niso dali pozitivnih rezultatov. Zadnji dodatek k izvornemu jedru je bila Italija. Naslednji krogi širitve Nata so sledili leta 1952 (Grčija in Turčija), 1955 (Zvezna republika Nemčija), 1982 (Španija), 1990 (Nemška demokratična republika, ki jo je v svoje ozemlje vključil ZRN), 1999 (Poljska, Češka republika in Madžarska), 2004 (Romunija, Bolgarija, Slovaška, Slovenija, Litva, Latvija, Estonija) in 2009 (Hrvaška in Albanija). Širitev Nata leta 2009, ki je Hrvaški in Albaniji omogočila vstop v zavezništvo, je bil torej v seštevku osmi krog širitve oz. četrti krog širitve proti Vzhodni in Jugovzhodni Evropi. Natovo pogodbeno območje, kot je opredeljeno v 6. členu, je doživelo tudi eno znatno krčenje, ko so francoski departmaji v Alžiriji postali neodvisna država izven zavezništva.

Dosedanji krogi širitve so bistveno vplivali na zemljepisni obseg zavezništva. Že ob uradni ustanovitvi se je Nato odmaknil od izvirne ideje, izražene v njegovem imenu, s tem ko je omogočil vstop eni sredozemski državi, in sicer Italiji, ki nima severnoatlantske obale. Italija najprej sploh ni bila predvidena za članstvo, še posebej, ker je bila Pariška mirovna pogodba sklenjena šele februarja leta 1947. Italija se je na vso moč želela znebiti nepriljubljenosti nekdanje poražene sovražnice in je za pridobitev vabila vložila ob aktivni podpori Francije veliko diplomatskih naporov in intenzivnega lobiranja v ZDA. Naslednji krogi širitve v vzhodno Sredozemlje, Srednjo, Vzhodno in Jugovzhodno Evropo so pogodbeno območje zavezništva premaknili stran od njegove zemljepisne oznake. Izvirno ime Severnoatlantsko zavezništvo pa je ostalo, čeprav bi bil primernejši pridevnik »evroatlantsko«.

Politika širitve Nata je bila vedno oblikovana s strani političnih elit in le redko je nanjo vplivala širša javnost. Sicer pa je proces širitve doživel

znatno evolucijo. Značilnost zavezništva, povezana s širitvijo, je bila izražena v njegovih javno poudarjenih liberalno-demokratskih stališčih. Ideološki temelj zavezništva, zapisan v 2. členu Severnoatlantske pogodbe, je bil vključen v osnutek Severnoatlantske pogodbe na predlog in po vztrajanju kanadske delegacije. Zaveznice so v njem izrazile svojo odločenost, da »varujejo svobodo, skupno dediščino in civilizacijo svojih narodov, utemeljenih na načelih demokracije, svobode posameznika in pravne države«. Nadalje se zavzemajo za »razvijanje miroljubnih in prijateljskih mednarodnih odnosov prek krepitev njihovih svobodnih institucij, zagotavljanja boljšega razumevanja načel, na katerih so te institucije utemeljene, in z uveljavljanjem pogojev za stanovitnost in blaginjo«.

V 10. členu Severnoatlantske pogodbe je rečeno, da je lahko v zavezništvo povabljeni sleherni evropski država, ki je sposobna in voljna razvijati načela te pogodbe in prispevati k varnosti severnoatlantskega območja. Logično bi lahko sklepali, da bi moralo načelo demokratičnosti biti eno od ključnih meril in nujni pogoj za vstop v zavezništvo. Vendar pa ta pogoj ni bil izrecno zapisan v 10. členu in zdi se, da se ustanoviteljem zavezništva tedaj in nekaj desetletij po podpisu pogodbe ni zdel pomemben. To je postalo zelo jasno, ko je bila med ustanoviteljice Nata povabljeni Portugalska, v kateri je bil tedaj na oblasti izrazito avtoritarni režim dr. Antonia Salazarja. Ta korak je bil storjen predvsem iz vojaško-strateških razlogov, pri čemer so bile popolnoma spregledane demokratične vrednote. Povabilo in dejansko članstvo Portugalske v zavezništvo je občutno razvrednotilo Natovo predstavljanje sebe kot zavezništva liberalnih demokracij.

Nadalje, leta 1951 so ustanovne članice Nata resno razpravljale o tem, da bi v Nato skupaj z Grčijo in Turčijo povabile tudi tedaj dve državi s totalitarnima diktaturama – Španijo in Jugoslavijo. Ta korak kot del širitve Nata v Sredozemlje je javno v Senatu ZDA in s čisto vojaško strateškimi argumenti zagovarjal general D. Eisenhower, tedanji Vrhovni poveljnik zavezniških sil za Evropo (SACEUR), kmalu zatem pa predsednik ZDA. Samo nekatera nasprotovanja temu predlogu med članicami zavezništva so nedosledno omenjala merilo demokratične politične ureditve. Obeh držav (Španije tedaj, Jugoslavije nikoli) pa niso povabili predvsem zato, ker dva diktatorja, španski general F. B. Franco in jugoslovanski J. B. Tito nad tem predlogom nista pokazala nobenega navdušenja. Namesto članstva so tedaj poiskali drugi pragmatični rešitvi in obe državi so kmalu posredno vojaško povezali z zavezništvom. V primeru Španije je bila ta povezava izpeljana prek bilateralne *Pogodbe o prijateljstvu in varnostnem sodelovanju* z ZDA (1953), ki je omogočila postavitev štirih ameriških vojaških postojank na ozemlju Španije. Jugoslavija pa je vstopila v trojni obrambni pakt z dvema članicama Nata, s Turčijo in Grčijo. Trojna *Pogodba o sodelovanju*

*in medsebojni pomoči* je bila podpisana avgusta 1954 v Sloveniji, na Bledu. Med letoma 1950 in 1956 so Natovi vojaški načrtovalci na podlagi Titovih ustnih zagotovil šteli Jugoslavijo med neformalne strateške zaveznice v primeru kontinentalne vojne s sovjetskim blokom. Ravno zaradi tega je Jugoslovanska armada med letoma 1951 in 1955 prejela veliko težke ameriške oborožitve (vključno s prvimi reaktivnimi letali) in Jugoslavija precejšnjo gospodarsko pomoč.

Vse do leta 1995 ni Nato nikoli izrecno uporabil demokratične notranjepolitične ureditve v državi kandidatki kot vsebinskega pogoja za povabilo v članstvo. Še več, začetna odločitev o ustanovitvi zelo nenavadnega čezatlantskega zavezništva ni bila v nobeni ustanovni članici temeljito demokratično preverjena z referendumom. V nekaterih državah je bila razlog za to pomanjkljiva javna podpora in potemtakem demokratični primanjkljaj. V nekaj primerih, tako tedaj (recimo v Franciji) kot kasneje, je obstajal resen dvom, ali bi članstvo dotične države v Natu volivci podprli na referendumu, če bi ga organizirali. Ta dvom je bil še posebej tehten v primeru vstopa ZRN (1955) in Španije (1982).

Nadalje, v desetletjih svojega obstoja zavezništvo, vsaj javno, ni pokazalo zanimanja za preverjanje spoštovanja demokratičnih standardov v že sprejetih članicah. Natova politika nevmešavanja v notranjepolitične zadeve držav članic se je temeljito razlikovala od prakse vsiljevanja ideološke pravovernosti članicam Varšavskega pakta s strani ZSSR. Notranja ideološka kvazinevtralnost je zagotovo prispevala k temu, da nobena država članica ni izstopila iz Nata in da je zavezništvo preživelu tudi po letu 1991. V politiki Natove širitve med »hladno vojno« so očitno prevladovali geostrateški in vojaški razlogi. Z mehčanjem soočenja med Zahodom in Vzhodom so vojaško-strateški imperativi začeli izgubljati prvenstvo v korist izpostavljanja demokratičnih vrednot. S prejemom Španije v Nato in EU je liberalni Zahod pozdravil in nagradil pototalitarno demokratično preobrazbo v tej državi. Vendar pa je bil vstop Španije v Nato tedaj notranjepolitično zelo sporen predvsem zaradi predhodnega tesnega vojaškega sodelovanja ZDA s Francovo diktaturo. Odločitev o podpisu pristopnega protokola je leta 1982 sprejela zelo šibka prehodna vlada tik pred koncem svojega mandata. Protokol so v Cortesu ratificirali s pičlo večino poslancev tedanje desnosredinske koalicije, ki pa je bila le nekaj tednov za tem močno poražena na splošnih volitvah. Še več, opozicijska socialistična stranka PSOE je volitve dobila tudi zato, ker je obljubila, da bo izvedla referendum o izstopu Španije iz zavezništva. Nova socialistična vlada P. Gonzalesa pa je kmalu po volitvah temeljito spremenila svoje stališče, ker je spoznala, da je članstvo v Natu bilo pogoj za vstop v EGS, ki si ga je zelo želela. Prvi referendum v zgodovini širitve Nata je bil sicer izveden v Španiji, toda šele leta 1986, tj.

štiri leta po vstopu te države v zavezništvo. Čeprav je socialistična španska vlada formalno spoštovala svojo obljubo o izvedbi referendumu, pa se je zelo potrudila, da bi prikrojila njegov izid. H glavnemu vprašanju je dodala tri zelo dvomljive obljube, ki so bile očitno oblikovane tako, da bi povzročile zmedo in razdor v vrstah nasprotnikov Nata. Tudi ob tej manipulaciji je vlada komaj zmogla prepričati volivce, saj je članstvo v Natu potrdilo le okoli 52 odstotkov volivcev, ki so se udeležili referendumu.

V obdobju »hladne vojne« je Nato v svoje vrste sprejemal ali v njej trpel več nedemokratskih režimov (ki pa so bili hkrati protikomunistični in prozahodni). To prakso je mogoče vsaj do neke mere opravičevati z dejstvom, da je članstvo v zavezništvu dolgoročno prispevalo k liberalizaciji in kasneje tudi k demokratizaciji v teh državah. To bi lahko na splošno veljalo za Portugalsko, Grčijo in Turčijo. Poleg tega je celo uradni varuh liberalno-demokratskih vrednot, Svet Evrope, na podoben način več držav sprejel »na kredit«, vključno z Grčijo in Turčijo, kasneje pa tudi Romunijo in Rusko federacijo. Sam obstoj Nata je imel splošne liberalne in demokratične učinke tudi zunaj pogodbenega območja. Liberalno-demokratične vrednote, ki so jih izpostavljale in propagirale vodilne države članice Nata, so sčasoma psihološko in politično učinkovale tudi prek železne zavese. Ta ideološki vpliv na države članice Varšavskega pakta je bil okrepljen z demonstracijskim učinkom višjega življenjskega standarda, vidnega obilja potrošniških dobrin, demokratičnih svoboščin in svobodnejšega življenjskega sloga na Zahodu. Sprejem Helsinške sklepne listine in ustanovitev Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi (KVSE) leta 1975 sta v primerih grobega kršenja človekovih pravic legalizirala vmešavanje tega mednarodnega telesa v notranjo politiko sodelujočih držav. S to koncesijo, s katero je vzhodni blok nepremišljeno popustil vodilnim članicam Nata, se je odprla možnost za liberalno-demokratično razgradnjo komunističnih političnih ureditev. Ta razvoj je posredno, vendar otipljivo, prispeval k valu demokratizacije v Vzhodni Evropi in na koncu tudi k razkroju Varšavskega pakta in ZSSR leta 1991.

## 2 Vzhodnoevropski krogi širitve v letih 1999, 2004 in 2009

Kar nekaj časa je zavezništvo zgolj pasivno opazovalo dih jemajoče dogodke v komunistični Vzhodni Evropi in se pri tem zgolj delno zavedalo njihovih geopolitičnih posledic za celino in sam Nato. Skoraj nihče ni pričakoval, da bodo ti vročni meseci prinesli Natovo zmago brez enega samega izstreljenega naboja in omogočili prihodnjo širitev zavezništva na ozemlja

Varšavskega pakta. Vendar pa je bil prvi korak v tej smeri narejen že leta 1990, ko je to nasprotno zavezništvo še uradno obstajalo. Narejen je bil nenamerno in kot stranski učinek združitve obeh Nemčij. Ta prva in zelo nenavadna širitev je bila omejena le na ozemlje in prebivalstvo, ne pa na državo, imenovano Nemška demokratična republika. Tedaj nihče ni razmišljal o nadaljnji širitvi na vzhod in jugovzhod.<sup>1</sup>

Natova prva širitev na območje nekdanje komunistične Vzhodne Evrope je bila edinstvena v več drugih ozirih. Prvič – izvedena je bila kot ozemeljska širitev že obstoječe članice zavezništva brez zahtevanega povabila in postopka, določenega v 10. členu Severnoatlantske pogodbe. Drugič – v sami državi, vključeni v Nato, ni bil izpeljan predviden pravni postopek. Tretjič – priključenemu ozemlju je dal Nato ločen in zelo poseben vojaški status, drugačen od ostalega ozemlja Zvezne republike Nemčije. Četrtič – razširitev se je časovno prekrivala z nadaljnjo prisotnostjo v vzhodnih nemških deželah sovjetskih (in kasneje ruskih) čet in z njihovo postopno premestitvijo v Rusko federacijo. Ko je bil ta umik končan, je bilo »novo ozemlje« začasno demilitarizirano, saj so nove oblasti razpustile vzhodno-nemško Ljudsko armado in močno oboroženo Obmejno stražo, ki je opravljala tudi vojaške zadolžitve, ter na njem nekaj časa niso namestile svojih vojaških zmogljivosti z ofenzivno oborožitvijo.

Na dramatične demokratične spremembe v Vzhodni Evropi je bil Zahod nepripravljen in ob njih postal politično zmeden. To je bilo očitno, ko so novi vzhodnoevropski postkomunistični režimi začeli trkati na vrata EGS/EU in Nata. Na začetku je Zahod na te prošnje Vzhodne Evrope odgovarjal odklonilno. Kar se tiče sprejema v Nato, je bil zahodni argument prepričljiv: mlade vzhodnoevropske demokratične države niso bile od nikogar vojaško ogrožene, potrebovale pa so predvsem hiter gospodarski in socialni razvoj, ne pa vojaške zaščite zavezništva. Posledično bi se morale najprej pripravljati na vstop v Evropsko unijo, temu bi sledile priprave in kasnejši vstop v Zahodnoevropsko unijo, šele čez več let pa bi se nove članice EU in ZEU lahko pridružile tudi Natu.

Tak vrstni red je potisnil morebitno širitev Nata v 21. stoletje in je odražal dejstvo, da vodilne članice zavezništva niso bile zainteresirane za njegovo nadaljnjo širitev. Posledično prošilk niso ne vabili in ne ocenjevali z vojaškega ali politično-ideološkega (demokratičnega) zornega kota. Šele leta 1995 je bila demokratična ureditev v državah kandidatkah razglašena za ključno merilo za sprejem. S tem si je Zahod zagotovil nekaj let odloga,

---

<sup>1</sup> Kramer, Mark, The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia. The Washington Quarterly 31 (2), 39–61, 2009.

obenem pa naj bi ta zahteva spodbudila notranje demokratične in gospodarske reforme v Vzhodni Evropi. Na podlagi ocene napredovanja demokratične preobrazbe bi lahko zavezništvo med kandidatkami izbralo najbolj zaželeno kandidatke. Z zahtevo po hkratnem izpolnjevanju tako vojaških kot političnih meril je Nato sredi devetdesetih let zelo visoko dvignil lestvico za vstop. Z uporabo dvojnega merila je zavezništvo vzhodnoevropske aspirantke obravnavalo bistveno drugače od nekaterih svojih ustanoviteljic in dveh balkanskih držav, ki sta bili sprejeti leta 1952. Ob tem je Nato priročno spregledal dejstvo, da njegova dolgoletna članica Turčija do tedaj še vedno ni izpolnila vseh pomembnih demokratičnih meril, ki jih je zahteval od vzhodnoevropskih držav.

Institucionalne predhodnice Evropske unije (tri evropske skupnosti – ESJP, EGS in ESAE) so bile ustanovljene nekaj let po ustanovitvi Nata. Njihovo izvirno jedro je bilo sestavljeno iz majhne skupine zahodnoevropskih držav, v katerih so demokratične ureditve delovale, preden so stopile v ekonomske in politične integracije. Ustanovne članice evropskih skupnosti so bile od samega začetka vojaško zaščitene s strani Nata. Zato varnostnega vidika niso potrebovale v svojem klubu južnoevropskih držav z avtoritarnimi režimi, ki so bile hkrati tudi ekonomsko šibke in potrebne gospodarske pomoči.

Vodilne zahodnoevropske sile in uradništvo EGS/EU so bili več let nenaklonjeni sprejemu vzhodnoevropskih držav. Tako zaradi ekonomskih kot notranjepolitičnih razlogov so želele svoje revne vzhodnoevropske »bratrance« čim dlje zadrževati v čakalnici. Uradništvo EGS/EU je skladno s tem odnosom pokazalo občudovanja vredno izvirnost pri izumljanju in postavljanju novih in novih postopkovnih ovir. Z njimi je širitev EGS na Vzhod postala izredno zapletena, počasna in birokratsko utrujajoča. Nikoli v preteklosti ni uradništvo EGS/EU razvilo tako širokega nabora vsebinskih in postopkovnih pogojev za sprejem novih članic, kot je bilo to v primeru vzhodnoevropskih držav. Sestavljeno merilo, imenovano »pripravljenost na članstvo«, je vključevalo oceno stanja demokratičnih institucij, politične stabilnosti, združljivosti ustavnega in pravnega sistema z zahodnimi standardi, varovanje človekovih pravic in pravic manjšin, strukturnih sprememb v smeri tržnega gospodarstva, gospodarske trdnosti, ustreznosti socialnega sistema in demokratičnih vrednostnih sprememb, široko sprejemljivost procesa pridruževanja, sorodne zunanje in varnostne politike itd.

Na podoben način je tudi Nato prvič v svoji institucionalni zgodovini postavil vrsto meril za sprejem novih članic, in sicer v obliki poluradnega dokumenta z naslovom *Študija o širitvi Nata* (1995). V tej knjižici je bilo zapisano, da morata biti procesa širitve Nata in EU tesno povezana, skladna in da se morata medsebojno podpirati. Nato je za svoje nove članice



postavil naslednje pogoje, ki jih je imenoval »pričakovanja«: pravna država, zadovoljiva zaščita človekovih pravic, temeljne svoboščine, zaščita verskih, etničnih in nacionalnih manjšin ter trden sistem tekmovalne večstrankarske demokracije. Poleg tega pa je dokument postavil še nekaj za Nato specifičnih pogojev, ki se nanašajo na ustreznost civilno-vojaških razmerij:

- jasna razmejitev oblasti med predsednikom in vlado (predsednikom vlade in obrambnim/notranjim ministrom) v ustavi in zakonih,
- parlamentarni nadzor nad vojsko prek nadzora nad obrambnim proračunom,
- mirnodobni nadzor vlade nad generalštabom in vojaškimi poveljniki prek civilnega obrambnega ministra.

Poleg formalnih meril so vedno igrali zelo pomembno in celo odločilno vlogo tudi številni neuradni premisleki:

- zadosten geopolitičen interes zavezništva, posebej ZDA, za sprejem nove članice,
- splošno soglasje med članicami zavezništva,
- dovolj močna podpora javnosti v državi kandidatki za članstvo v Natu.

Do obrata – od zelo zadržanega začetnega odnosa do sprejetja potrebe po zgodnejši širitvi Nata na Vzhod – ni prišlo zlahka, pri čemer dvomim, da so bili premisleki o demokratičnosti kandidatki najpomembnejši v tem procesu. Če bi bila potreba po zaščiti in podpori mladim demokracijam ključna skrb, potem bi bila geografski vidik in vrstni red širitve povsem drugačna. Vključitev Poljske v Nato, kjer nova demokratična ureditev ni bila ogrožena, je Nemčija tiho zagovarjala že med letoma 1992 in 1993. Poglavitni nemški motiv je bil zelo preprost: da Nemčija ne bi bila več Natova mejna država na Vzhodu in da bi to vlogo prepustila Poljski in nekdanji Češko-slovaški, s čimer bi ustvarili politično, ekonomsko in varnostno blazino v osrednji in vzhodni Evropi.

Obrat v Natovem odnosu se ne bi mogel zgoditi brez predhodne spremembe ameriškega stališča. To spremembo je povzročilo nezadovoljstvo in celo jezo zaradi nesposobnosti zahodnoevropskih držav, da učinkovito zaustavijo vojne na Balkanu, kot tudi zavlačevanja pri integraciji in s tem zavarovanja šibkih vzhodnoevropskih demokratičnih režimov. Prvi ameriški korak je bil preračunan poskus, da bi namesto članstva v Natu vzhodnoevropskim državam ponudili program Partnerstvo za mir. Ko je postalo očitno, da poskus ni uspešen, je Clintonova administracija novembra 1994 sprejela zamisel o selektivni, skrbno vodeni in organski širitvi Nata. Predstavljeni argumenti za njo so bili naslednji: z novimi članicami bi zavezništvo povečalo svoje vojaške zmogljivosti in strateško globino, okrepila bi

se stabilnost Evrope, obenem pa bi razširjeni Nato odvrčal potencialne vire ogrožanja in odpravil umetno delitev Evrope. S temi argumenti je bilo povezano tudi pričakovanje, da bo sveža vzhodnoevropska kri pomladila zavezništvo. Širitev Nata naj bi skupaj z njegovo notranjo reorganizacijo in novimi nalogami zunaj pogodbenega območja »*out of area*« odpravila nevarnost počasnega slabljenja in celo odmiranja zavezništva. Nekateri zahodni strokovnjaki so širitev Nata zagovarjali tudi zato, da bi preprečili širjenje jedrskega orožja v Srednjo in Vzhodno Evropo.

Poleg tega je Clintonova administracija zavzela stališče o velikem moralnem dolgu, ki ga ima Zahod do vzhodnoevropskih držav, ker jih je izdal in prepustil lastni usodi v letih 1939–1941, 1945, 1948, 1956 in 1968. Zaradi sprejetja tega stališča so nekdanje sovjetske satelitske zaveznice postale bolj zaželene prihodnje članice Nata, kot so države, ki se niso podredile Stalinovi nadvladi in niso postale članice Varšavskega pakta, kot na primer naslednica nekdanje SFRJ Slovenija. Poleg argumenta moralne in politične podpore procesom demokratizacije so najmanj enako tehtno vlogo igrale tudi Clintonove kalkulacije pred predsedniškimi volitvami leta 1996. Izbor prvih treh vzhodnoevropskih držav je povsem ustrezal številčnosti ameriških volivcev s tem ustreznim etničnim ozadjem.

Javno pojasnilo predsednika Clintona o restriktivnem pristopu, kar zadeva pogoje za sprejem novih članic v Nato, je bilo naslednje:

- dokazana želja vsake kandidatke, da se pridruži Natu,
- visoki standardi nepreklicnih demokratičnih in tržnih reform v teh državah,
- urejeni odprti problemi v odnosih s sosednjimi državami,
- trden civilni nadzor nad oboroženimi silami,
- zaveza po izpolnitvi strogih Natovih vojaških zahtev, še posebej glede povezljivosti,
- strošek širitve, sprejemljiv za zavezništvo,
- kandidatke, ki v celoti še ne dosegajo meril, se morajo dodatno potruditi,
- politična in psihološka potreba, da Natova vrata ostanejo odprta,
- politična potreba, da se zagotovi »gladka in uspešna integracija«, ki bo ustvarila zagon za nadaljnjo širitev,
- vsaka odločitev mora temeljiti na polnem soglasju držav članic Nata.

Nekatere druge članice zavezništva pa zaradi različnih razlogov niso bile intimno tako prepričane in navdušene nad tem projektom. Dvom o širitvi Nata je bil med ameriški in zahodnoevropski strokovnjaki in vplivneži celo globlji, kot bi sklepali na podlagi uradnih stališč držav članic. Nemško stališče je bilo pogojeno z odnosom do Ruske federacije in s potrebo

po usklajenosti s Francijo. Ko je bil aprila 1997 v Parizu podpisan skupni dokument med Natom in Rusijo in je bila ruska ovira znižana, je Nemčijo najbolj skrbel ameriško-francoski spor glede obsega širitve. Kanada, Francija, Italija in druge mediteranske države so se zavzemale za večjo širitev, in sicer ne zgolj v Srednjo, ampak tudi v Jugovzhodno Evropo. Močno zavzemanje Francije za širitev je izhajalo iz njene dolgoletne želje okrepiti evropsko (in s tem posredno tudi francosko) vlogo in posledično zmanjšati ameriško vlogo v evropskih varnostnih zadevah. Francija je priložnost poskušala izrabiti tudi za prevzem nadzora od ZDA nad južnim poveljstvom Nata kot nagrado za ponoven vstop v združeno vojaško strukturo zavezništva. Američanom se je ta cena zdela previsoka. Italijansko zavzemanje za širitev Nata se je dobro ujemalo z vzhodno politiko (*Ostpolitik*) na italijanski način, usmerjeno predvsem na Balkan.

Zapletena igra med različnimi globalnimi, celinskimi, regionalnimi in nacionalnimi pristopi ter nekaterimi taktičnimi cilji in celo osebnimi ambicijami je končno pripeljala do soglasja v zavezništvu. Kompromis, ki je bil dosežen med vrhom Nata, je bila vmesna rešitev med dvema skrajnima stališčema: a) sprejemom petih novih članic, kot je zagovarjala Francija, in b) tiho željo nekaterih članic, da ne bi takrat sprejeli nikogar. Končna izbira treh novih članic se je ujemala z željami Clintonove administracije.<sup>2</sup> Na madridskem vrhu Severnoatlantskega sveta julija 1997 je bila na predlog generalnega sekretarja Nata, Javierja Solane, sprejeta odločitev o povabilu trem vzhodnoevropskim državam, in sicer Poljski, Češki republiki in Madžarski. Da bi psihološko potolažili predvsem Francijo in Italijo so v zaključnem dokumentu omenili tudi Romunijo in Slovenijo (po abecednem redu) kot dve resni kandidatki, o katerih članstvu bodo znova premislili leta 1999.

Tri srednjeevropske države, sprejete v Nato leta 1999, so v združeno vojaško strukturo zavezništva prispevale okoli 200.000 vojakov. To je bilo približno enako številu vojakov, ki so jih ZDA po »hladni vojni« do tedaj umaknile iz Evrope. Sprejem treh novih članic bi torej lahko šteli tudi za delno nadomestilo za krčenje ameriške vojaške prisotnosti v Evropi. Resolucija ameriškega senata, ki jo je leta 1998 priložil k Zakonu o ratifikaciji treh protokolov, je celo pomenljivejša. Jasno je povezala ameriški interes za širitev z ohranjanjem Nata kot vojaškega zavezništva s preprečevanjem

<sup>2</sup> Končno stališče ZDA se je razlikovalo od prejšnjih predlogov ameriškega kongresa, Severnoatlantske skupščine in celo ameriškega zunanjskega ministrstva, ki so priporočili sprejem štirih držav, med njimi tudi Slovenijo.

renacionalizacije vojaške politike evropskih držav ter z zagotavljanjem nadaljnje vodilne vloge ZDA v evropskih varnostnih zadevah.

Odločitev o širitvi Nata, ki je bila sprejeta v Madridu, so mnogi pozdravljali kot zgodovinsko prelomnico, vendar pa so ji številni tudi ugovarjali. Razumljivo je, da je tej odločitvi najodločnejše nasprotovala Ruska federacija. Ruski voditelji, vključno s predsednikom B. Jelcinom, so močno nasprotovali premiku ozemelj članic zaveznitva v bližino ruskih meja, kar so prikazovali kot vojaško grožnjo varnosti Ruske federacije. Ruski uradniki so zatrjevali, da so jih zahodni voditelji prevarali, saj naj bi jim leta 1990 obljubili, da zaveznitva ne bodo širili prek meja Nemške demokratične republike. Hkrati so implicitno zanikali pravico njihovih nekdanjih zaveznic v Varšavskem sporazumu, da vstopijo v Nato, in grozili s ponovno »hladno vojno«, če se to zgodi.

Ostra kritika je prihajala tudi s strani evropske levice, pacifistov in antiglobalistov, medtem ko so bile druge kritike zmernejše. Slednje so izpostavljale, da bi morali, če je bil resnični cilj širitve izboljšanje varnosti in stabilnosti v nekdanji Vzhodni Evropi, kar so v Natu javno zatrjevali, v zaveznitvo povabiti najšibkejše in najbolj pomoči potrebne postkomunistične države v tranziciji, ne pa vojaško in ekonomsko najmočnejših ter najmanj izpostavljenih zunanjim varnostnim grožnjam. Konfiguracija prve skupine povabljenih se je nekaterim kritikom zdela geostrateško neuravnovešena in neustrezna, če upoštevamo koncentracijo dejanskih in potencialnih konfliktnih žarišč v Evropi. Po mnenju kritikov je Nato med letoma 1997 in 1999 zamudil priložnost, da bi območje varnosti, stabilnosti in demokracije pomaknil v smer Zahodnega Balkana, ki je vse to najbolj potreboval.

Proces pogajanj o treh pristopnih protokolih – njihovo podpisovanje in ratificiranje v šestnajstih državah članicah in v treh povabljenih državah – je trajal približno leto in pol in je prinesel kar nekaj presenečenj. V skoraj vseh parlamentih, vključno z zakonodajno najbolj zapletenim belgijskim, so bili pristopni protokoli potrjeni z veliko večino. Parlamentarne opozicijske stranke, komunisti, radikalni ekologi, ekstremni nacionalisti in nekateri regionalisti so bili prešibki, da bi zaustavili širitev. Najdramatičnejše glasovanje in največje vznemirjenje sta bila v spodnjem domu italijanskega parlamenta (La Camera dei Deputati). Levosredinska italijanska vlada Romana Prodiya je komajda preživela test, saj so ob nasprotovanju koalicijskih komunistov zadostno podporo ratifikaciji zagotovile opozicijske desnosredinske stranke. To se je zgodilo zaradi specifične sestave tedanje vladajoče koalicije. Na drugi strani pa je ameriški senat s prepričljivo večino 80 proti 19 podprl pristopne protokole. Podpora je bila celo močnejša, kot je previdno ocenjevala administracija. Še več, zavrtnjeni so bili tudi vsi amandmaji k resoluciji, ki jim je nasprotovala administracija.

Med devetnajstimi državami, vključenimi v proces širitve leta 1999, je zgolj ena povabljenka, Madžarska, razpisala ljudski referendum za potrditev pristopnega protokola. To je bil drugi referendum v zgodovini Natovih širitev. V primerjavi s španskim referendumom leta 1986 je bil ta izveden na podlagi višjih demokratičnih standardov. Prvič – madžarski referendum je bil organiziran pred vstopom države v zavezništvo in ne po njem. To je dalo prebivalstvu dejansko možnost odločanja o tako pomembnem vprašanju. Drugič – vprašanje, zastavljeno volivcem, je bilo jasno in brez zavajajočih obljub. Kljub političnemu tveganju za vlado je madžarski referendum dobro uspel. Čeprav se približno polovica volilnega telesa referenduma ni udeležila – med njimi je bilo veliko tistih, ki so članstvu v Natu nasprotovali –, je 85 odstotkov udeležencev referenduma podprlo vstop države v Nato.

Na dinamiko in obseg nadaljnje Natove širitve sta vplivala dva velika dogodka. Prvi je bil huda humanitarna kriza, ki so jo spremljali oboroženi spopadi na Kosovu med letoma 1998 in 1999. Ta kriza je pritegnila pozornost zahodnih sil k dotlej podcenjenemu viru nestabilnosti na Balkanu. Po dveh neuspešnih poskusih, da bi do rešitve prišli po mirni poti prek pogajanj, je bil žgoč kosovski problem razrešen v obdobju od marca do junija 1999 z oboroženim posegom Nata zoper Zvezno republiko Jugoslavijo (predvsem zoper njen največji del – Srbijo). Dolgoročno gledano je izbruh nasilja na Kosovu poudaril potrebo po odpravi geopolitičnega neravnovesja, ki je nastalo po letu 1999, in izpostavil potrebo po širjenju Nata tudi na nemirni Balkan.

Dve leti kasneje, 11. septembra 2001, so teroristični napadi na ZDA spremenili paradigmo mednarodne varnosti, saj so opozorili na moč nedržavnih dejavnikov ter na povečano grožnjo mednarodnega terorizma in asimetričnega vojskovanja. Posledično bi tudi vojaško šibke države lahko na druge načine prispevale k »vojni proti terorizmu«. Takrat je bil odpor Ruske federacije vključitvi treh baltskih držav v Nato manj odločen, kot je bil odpor v primeru prvega vzhodnoevropskega kroga širitve. Tak geopolitični razvoj dogodkov je omogočil soglasno odločitev o širitvi z »velikim pokom«, ki je bila sprejeta novembra 2002 na vrhu Nata v Pragi.

Če pogledamo nazaj k odločitvam o širitvi, ki sta bili sprejeti v letih 1997 in 2002, opazimo, da kasnejši dogodki niso potrdili praktično nobene mračne napovedi nasprotnikov širitve Nata v Vzhodno Evropo. Nasprotno, širitev ni zgolj okrepila in pomladila zavezništva, ampak je hkrati v Evropi prinesla več pozitivnih učinkov. Natov vojaški poseg zoper ZRJ, ki je sovpadal s širitvijo leta 1999, je pospešil odpravo avtoritarne Miloševićevega režima v Srbiji. Le-ta je pripeljal k demokratičnim reformam v tej osrednji balkanski državi, omogočil dekolonizacijo Kosova in nastanek nove evropske države. Politična reakcija v Ruski federaciji je bila prešibka, da bi zamajala režim, ekonomska in politična preobrazba Srednje in Vzhodne Evrope

se je nadaljevala, pa tudi poslabšanja odnosov med novimi članicami in drugimi evropskimi državami ni bilo opaziti.

Na zadnjem vrhu Nata aprila 2009 so razglasili nekaj pomembnih odločitev. Francija se je vrnila v Natov integrirani združeni vojaški ustroj in s tem v polno članstvo v zavezništvu. To dejanje je pomenilo javni preklic kaprice generala de Gaulla iz leta 1966, ko je izgnal Natov sedež in Vrhovno zavezniško poveljstvo iz Francije ter svojo državo izločil iz Natove vojaške strukture. Odmik od de Gaullove ortodoksnosti se je potihoma začel že v času predsedovanja F. Mitteranda in nadaljeval med mandatom predsednika J. Chiraca. Oba predsednika sta ukazala sodelovanje obsežnih francoskih vojaških kontingentov v dveh Natovih misijah za vzpostavitev miru v Bosni in Hercegovini (IFOR, SFOR), v Natovem napadu na ZRJ in okupaciji Kosova kot tudi v ekspedicijskih silah pod poveljstvom ZDA v Afganistanu. Francoski generali so več kot desetletje sodelovali v delu Natovega Vojaškega odbora. Predsednik N. Sarkozy je uradno vrnitev Francije v Natovo vojaško strukturo napovedal junija 2008 in jo pogojeval z zadostnim napredkom v razvoju varnostne in obrambne politike EU. 18. marca 2009 je francoska Narodna skupščina s 329 glasovi za in 238 glasovi proti sprejela resolucijo, ki je podprla namero predsednika Sarkozyja. Brez tega uradnega koraka predsednik N. Sarkozy ne bi mogel z enakim sijajem in medijsko pozornostjo na sredi mostu za pešce, ki se razteza prek Rena, izreči dobrodošlice predsednikom držav in vlad drugih zaveznic (vključno z ameriškim predsednikom B. Obamo) ter igrati vloge glavnega gostitelja Natovega vrha v Strasbourgju.

V pripravah in izvajanju te simbolične vrnitve v Nato je moral Sarkozy premagati odpor ne zgolj v vrstah socialistične, komunistične in skrajno nacionalistične opozicije, ampak tudi v lastni stranki. Preklic de Gaullove odločitve pa ni bil tako radikalen, kot je bilo videti. Da bi dosegel pomirjujoč učinek, je Sarkozy ob tradicionalnem retoričnem povzdigovanju najvišjih francoskih nacionalnih interesov dodal tri močne korektive, ki dejansko pomembno omejujejo obseg francoske vojaške reintegracije v Nato. Francija je obdržala popolno suverenost pri odločanju in uporabi jedrskega odvračanja. Posledično se francoski predstavniki niso pridružili Natovi Skupini za jedrsko načrtovanje (*Nuclear Planning Group*). Francija je tudi ohranila pravico odločanja o razmestitvi svojih sil, obenem pa v mirnem času nobena od njenih vojaških enot ni podrejena Vrhovnemu združenemu poveljstvu za operacije. V presoji francoskega državnega vrha je želja po povečanju francoskega in evropskega vpliva znotraj zaveznišтва očitno prevladala nad pomisleki o zmanjšanju francoske politične gibčnosti pri delovanju na svetovni sceni. Vrnitev v vojaško strukturo Nato je povečala francoski prispevek v Natov proračun in prinesla pomembne kadrovske premike z

namestitvijo več sto francoskih častnikov, generalov in admiralov v Nato-vo vojaško strukturo. Francija je bila zelo hitro nagrajena z več visokimi vojaškimi položaji, med katerimi je najpomembnejši položaj poveljnika Vrhovnega združenega poveljstva za preobrazbo v Norfolku v Virginiji. Prvič v Natovi zgodovini je položaj vrhovnega poveljnika zasedel neameriški (letalski) general.

Natov vrh v Strasbourgu in Kehlju leta 2009 je napovedal novo fazo širitve Nata. Ponovno je potrdil trend kontinuirane širitve zaveznitva na Zahodni Balkan. Šestdeseto obletnico je Nato praznoval z osemindvajsetimi članicami. Proces ratifikacije pristopnih protokolov je bil končan ravno pravočasno, da so lahko slovesno razglasili sprejem dveh novih članic – Albanije in Hrvaške. Deklaracija, sprejeta na vrhu, je izrecno omenila tri nove morebitne članice zaveznitva – Makedonijo, Bosno in Hercegovino ter Črno goro. Obenem je pozdravila zavezo Srbije, da se bo »vključila v Evroatlantsko skupnost držav«, in jo pozvala, naj podpre »utrjevanje miru in varnosti na Kosovu«. Te formulacije so odražale obete Natove nadaljnje širitve na Balkan v naslednjem desetletju, obenem pa so opozorile na ovire znotraj regije, ki preprečujejo, da bi se ta proces zaključil.

Nekdanji hladna vojna in železna zavesa nista izražali zgolj ideološke konfrontacije med liberalizmom in komunizmom, ampak tudi – in še temeljiteje – spopad za moč in vpliv med Zahodom, ki so ga vodili ZDA in ZSSR, v katerem je prevladovala Rusija. To geostrateško tekmovanje ni moglo prenehati s padcem komunizma v ZSSR, ampak je zgolj dobilo drugačno, milejšo obliko – kot nova mešanica sodelovanja in konflikta med razširjenim Natom in Rusko federacijo. Vrh Nata leta 2009 je odrazil protisloven trend odnosov med Natom in Rusko federacijo. Zaveznitvo je spet ponudilo roko sodelovanja Ruski federaciji in hkrati ponovilo zavezanost politiki »odprtih vrat« do »vseh evropskih demokratičnih držav, ki sprejemajo vrednote« zaveznitva, so »pripravljene in sposobne sprejeti odgovornost in obveznosti članstva, njihova vključitev v Nato pa bi lahko prispevala k skupni varnosti in stabilnosti«. Deklaracija, sprejeta na vrhu, ni prinesla bistvenih sprememb v primerjavi s prejšnjimi izjavami glede Ukrajine in Gruzije. Ne da bi to odkrito priznal, pa je Nato dejansko zamrznil širitev na območje Skupnosti neodvisnih držav. Ta tiha odločitev bi lahko nakazovala varne meje Natove širitve na Vzhod v bližnji prihodnosti. To je hkrati skladno s spremenjenimi ameriškiimi prioritetai pod predsednikom B. Obama, z okrepljenim položajem Francije v zaveznitvu in z željo več članic zaveznitva, da Nato izboljša svoje odnose z Rusko federacijo.

Stanje v teh zelo spremenljivih odnosih ni bilo nikoli odvisno zgolj od Nata, ampak in še bolj od Ruske federacije, njenega vodstva in notranjepolitičnega ozračja v tej državi. Slednje še vedno ostaja pod vplivom ostankov

miselnosti iz časa hladne vojne in imperialne nostalgije, prisotne med rusko politično, vojaško in kulturno elito. V povezavi s temi ostanki so v ruskih množičnih medijih ter v izjavah nekaterih ruskih politikov, diplomatov in strokovnjakov za mednarodne odnose prisotni predsodki in se slišijo izmišljene trditve o Natu. Še vedno obstajajo trdoživi predsodki, ki Nato jemljejo kot zrcalno podobo Varšavskega pakta, ga prikazujejo kot nepotreben in škodljiv ostanek »hladne vojne«, kot orodje ameriškega zunanjega ministrstva in kot stalen vir ogrožanja Ruske federacije. Prisotne so tudi trditve, da je Zahod leta 1999 »prevaral« Rusijo, saj naj bi njegovi voditelji obljubili, da se Nato ne bo širil prek vzhodne nemške meje. Dejansko pa takšna obljuba, ki bi spominjala na zloglasni sporazum Molotov-Ribbentrop, ni bila nikoli dana zadnjemu sovjetskemu predsedniku M. Gorbačovu.

Širitev Nata na Vzhod po letu 1990 predstavljajo v ruskih uradnih izjavah kot grožnjo ruskim nacionalnim interesom in varnosti. Dejansko pa je Nato brez izstreljenega naboja posredno pomagal ruskemu narodu in drugim narodom na območju nekdanje Sovjetske zveze, da so se znebili totalitarnega režima, ki je povzročil smrt več milijonov nedolžnih sovjetskih državljanov in vzpostavili manj represivne in demokratičnejše režime. Nato nima sovražnih načrtov ali namer do Ruske federacije. Nasprotno, zavezništvo je še naprej zainteresirano za plodno sodelovanje z Rusko federacijo ob spoprijemanju s skupnimi varnostnimi izzivi in grožnjami.

Po koncu hladne vojne in začetku Natove širitve proti Vzhodu (za to so prosile vzhodnoevropske države same in je niso vsiljevale ZDA) so države članice Nata močno zmanjšale svoje vojaške zmogljivosti v srednji Evropi. S celine so umaknile večji del orožja za množično uničevanje, svojih preostalih strateških oborožitvenih sistemov pa niso premaknile na Vzhod. Število ameriških vojakov, nameščenih v Evropi, se je zmanjšalo za več kot trikrat. Oborožene sile novih vzhodnoevropskih držav članic Nata so danes dvakrat do trikrat manjše, kot so bile v zgodnjih devetdesetih letih. Potemtakem Natova širitev na Vzhod Ruske federacije ne ogroža ne vojaško ne politično in ne ekonomsko. Dramatičen upad vpliva Rusije in ruskega izvoza, na primer, na Poljsko, v Romunijo, Bolgarijo, da ne omenjam treh baltiških republik, se je zgodil mnogo pred njihovim sprejetjem v Nato zaradi popolnoma drugih razlogov. Širitev Nata gotovo ne predstavlja grožnje ruskemu ustavnemu redu in razvoju ruske demokracije. Nasprotno, širitev je okrepila politično, socialno in ekonomsko stanovitnost širše vzhodnoevropske sosesčine, od katere je demokratična Rusija le pridobila.

Na drugi strani pa v Rusiji obstajajo vplivne skupine, ki si predstavljajo, da val vzhodnoevropske demokratizacije dejansko ogroža njihove položaje.



Vendar pa je Natova povezava s tem valom zgolj posredna, saj se Nato, za razliko od nekdanjega Varšavskega pakta, ne vmešava v notranje zadeve svojih članic, še manj pa partneric v programu Partnerstvo za mir. Potemtakem so verbalni napadi na Nato v ruskih množičnih medijih in izjavah politikov, komentatorjev in nekaterih ekspertov zelo zgrešeni. Če krepitev demokratičnih institucij, pravne države, višjih standardov zaščite človekovih pravic in svoboščin, razvoj tržnega gospodarstva ipd. jemljejo kot grožnjo Ruski federaciji, potem morajo biti očitki v prvi vrsti naslovljeni na Svet Evrope in Evropsko unijo.

### 3 Sklep

Politika širitve Nata je bila skozi njegovo celotno institucionalno zgodovino podvržena precejšnjim spremembam, čeprav se ni spremenila njena pravna podlaga, ki jo vsebuje 10. člen Severnoatlantske pogodbe. Geostrateške koristi (čeprav še vedno pomembne) niso več prevladujoča motivacija, medtem ko je merilo liberalno-demokratične skladnosti pridobilo na pomenu. Razvoj iz čisto vojaškega zavezništva v regionalno politično-varnostno organizacijo s širšim mednarodnim poslanstvom se je odražal že od začetka devetdesetih let tudi v praksi širitve Nata. Šest desetletij Natovega obstoja in razvoja bi lahko, kar se tiče meril, postopkov in dolžine procesa sprejemanja novih članic, v grobem razdelili na štiri obdobja:

- 1949–1982 – kratek proces sprejemanja brez formaliziranih postopkov, prvenstveno na podlagi vojaško-strateškega premisleka,
- 1982–1991 – kratek proces sprejemanja brez formaliziranih postopkov na temelju širšega političnega premisleka, pri čemer sta upoštevana strateški položaj nove članice in njena vojaška moč; sprejem je obravnavan kot nagrada za demokratizacijo politične ureditve nove članice,
- 1991–1999 – daljši proces sprejemanja s formaliziranim postopkom od leta 1995 dalje; sprejem je razumljen kot spodbuda in podpora šibkim vzhodnoevropskim demokratičnim državam in je izveden na temeljih kombiniranih političnih meril in ocene kandidatkinih vojaških zmogljivosti,
- 1999–2009 – še daljši proces sprejemanja, ki vključuje uresničitev Akcijskega načrta za članstvo; sprejem poteka predvsem na temelju političnih meril, s presojo reform, izvedenih v varnostnem sektorju, in z zmanjšanim pomenom kandidatkinine vojaške varnostne samozadostnosti, ob upoštevanju možnega prispevka k »vojni proti terorizmu«.

Proces širitve Nata, povezan s širitvijo Evropske unije, je spodbujal demokratično preobrazbo v Južni Evropi in okrepil mlade demokracije v Srednji, Vzhodni in Jugovzhodni Evropi. Zaveznitvo je občutno prispevalo k preseganju ideoloških razprtij in globokih političnih delitev med Vzhodom in Zahodom ter s tem prispevalo k napredku združene, svobodne liberalno-demokratske Evrope.

## Literatura in viri

32

I. del

- Asmus, Ronald D., *Opening NATO's Door* (Columbia: Columbia University Press, 2002).
- Asmus, Ronald D., *Europe's Eastern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, *Foreign Affairs* 87/1 (2008), pp. 96–106.
- Bebler, Anton (ed.), *The Challenge of NATO Enlargement* (Westport, CT: Praeger, 1999).
- Blank, Stephen J. (ed.), *European Security and NATO Enlargement: A View from Central Europe* (Washington, DC: Strategic Studies Institute, 1998).
- de Staercke, André (ed.), *NATO's Anxious Birth. The Prophetic Vision of the 1940s* (London: NATO Review, 1985).
- Hillson, Joel R., *New NATO Members: Security Consumers or Producers?* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2009).
- Kramer, Mark, *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*. *The Washington Quarterly* 31/2 (2009), pp. 39–61.
- NATO Handbook* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 2006).
- North Atlantic Assembly, *NATO in the 21st Century*, Brussels, 2 October 1998.
- Pierre, Andrew, *NATO at Fifty. New Challenges, Future Uncertainties*, Special Report (Washington, D. C.: US Institute of Peace, 1999).
- Pietsch, Lajos (ed.), *Hungary and NATO* (Budapest: Hungarian Atlantic Council, Euro-Atlantic Library I, 1998).
- Pradetto, August, Alamir Fouzieh, Melanie (eds.), *Die Debatte ber die Kosten der NATO-Osterweiterung* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998).
- Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organization: Rationale, Benefits, Costs and Implications*. (Washington D. C.: Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, 1997).
- Simon, Jeffrey, *NATO Enlargement and Central Europe. A Study in Civil-Military Relations* (Washington: NDU Press, 1996). *NATO, Study on NATO Enlargement*, Brussels, September 1995.
- Szayna, Thomas S., *NATO Enlargement 2000–2015. Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*. Project Air Force (Arlington: RAND, 2001).

US Secretary of State, Congressional Presentation for Foreign Operations for Fiscal Year 1998, Washington, 1997.

Wohlfeld, Monika (ed.), The Effects of Enlargement on Bilateral Relations in Central and Eastern Europe. Chaillot Paper no. 26 (Paris: WEU Institute for Security Studies, 1997).



---

# Čezatlantsko partnerstvo: skupni interesi in razhajanja med ZDA in Evropo

35

I. del

Vinko Vegič

## Uvod

Odnosi med ZDA in evropskimi zaveznicami v Natu so bili v hladni vojni eden temeljnih elementov varnostnega povezovanja t. i. »svobodnega sveta«. Čezatlantski odnosi so temeljili na skupni nevarnosti, ki je zagotavljala tudi dokajšnjo mero kohezivnosti zavezništva. Kljub tej kohezivnosti pa je tudi v tem obdobju prihajalo do nasprotovanj med evropskimi članicami Nata in ZDA. Konec hladne vojne pa je za čezatlantske odnose pomenil povsem nove izzive. Pogosto je v ospredju vprašanje trdnosti odnosov v Natu, razmerje med ZDA in Evropo<sup>3</sup> pa je pogosto obravnavano tudi v širšem kontekstu strukturiranja mednarodne politike. Danes so pri obravnavi razmerja med ZDA in Evropo največkrat v ospredju trije elementi: 1) razlike v razumevanju mednarodne politike in pripravljenosti za uporabo vojaške moči pri doseganju političnih in varnostnih ciljev; 2) spreminjanje interesne

---

<sup>3</sup> Pri teh obravnavah je pogosto nejasno ali pa različno opredeljen pojem Evrope. Nekatere razprave se nanašajo na primerjavo ZDA in evropskih zaveznic v Natu, v zadnjih letih pa gre pogosto za razprave, kjer Evropo razumejo kot Evropsko unijo.

povezanosti med ZDA in Evropo; 3) t. i. *capability gap*, to je razkorak v vojaški moči, ki se kaže predvsem na tehnološki ravni in v sposobnosti uporabe vojaške sile daleč od svojega ozemlja.

Intenzivnejše razprave o prihodnosti odnosov med ZDA in Evropo so se pojavile v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, predvsem v povezavi s prihodnostjo Nata v novih razmerah. V obdobju predsednika Busha so razlike v pogledih ZDA in Evrope postale posebej izrazite, še posebej pa v obdobju pred začetkom ameriškega napada na Irak. Odnos do ameriške politike je takrat tudi dodobra razdelil evropske države. Prihod predsednika Obame je napovedal temeljito spremembo dotedanje zunanje politike ZDA. Razumevanje politike sedanjega predsednika označujejo pričakovanja premika od neokonservativnega prepričanja o ameriški hegemoniji v smeri graditve možnosti za učinkovit multilateralizem, ki je tudi jedro ambicij EU. Analitiki v njegovi viziji zunanje politike zaznavajo pojmovanje varnosti v smislu »medsebojno odvisne varnosti« ter zavezanost podobnim načelom in vrednotam, ki so jedro evropske integracije in temeljijo na »delegitimizaciji politike moči« (Vasconcelos, 2009: 11–13). Šlo naj bi torej za konvergenco na področju razumevanja varnosti. Kljub temu pa je prihodnost razmerij med ZDA in Evropo odprto vprašanje, ki ga je treba razumeti v odnosu do širših družbenih in gospodarskih trendov.

## I ZDA in evropske zaveznice v obdobju hladne vojne

Odnosi med ZDA in zahodnoevropskimi državami so postali pomemben dejavnik varnostnih odnosov po drugi svetovni vojni, ko se je oblikoval t. i. Zahod, ki je predstavljal strateško protiutež Sovjetski zvezi in njenim zaveznicam. V tem obdobju so ZDA in Zahodna Evropa oblikovale politično, vrednotno, gospodarsko in kulturno tesno povezano skupnost držav. T. i. čezatlantsko partnerstvo je temeljilo na skupnih vrednotah, interesih in grožnji. Na institucionalni ravni je povezavo teh držav predstavljal Nato. Najpomembnejši dejavnik strnitve zahodnih držav je bila nevarnost, ki jo je predstavljal tedanji Vzhod – Sovjetska zveza in njene zaveznice v Vzhodni Evropi. Kljub temu da je bila za obdobje hladne vojne značilna precejšnja kohezivnost Zahoda, je bilo tudi v tem obdobju zaslediti določena razhajanja med ZDA in evropskimi zaveznicami v Natu.

Čeprav je Nato obrambno zavezništvo in zagotavlja medsebojno pomoč v primeru vojaške ogroženosti, se je dokaj hitro pojavilo vprašanje trdnosti varnostnih zagotovil, ki so jih ZDA nudile Evropi. Obrambna strategija »množičnega povračila« (*massive retaliation*), ki jo je sprejel Nato v petdesetih letih, potem ko je Sovjetska zveza razvila svojo jedrsko oborožitev, je temeljila na

zamisli o množični uporabi jedrskega orožja v primeru napada. V kreiranju obrambne strategije Nata in tudi glede vojaških zmogljivosti so bile ZDA dominantna zaveznica. Vendar pa je ta strategija privedla tudi do zaskrbljenosti evropskih članic zaveznitva. Pojavile so se bojazni, da bi takojšen poseg po jedrskem orožju privedel do vsesplošne jedrske vojne. Evropske zaveznice so zato bile zaskrbljene, da bodo ZDA bodisi spremenile manjši lokalni konflikt v jedrsko vojno ali pa da bodo, nasprotno, v krizi raje popustile, kot da bi brezglavo zdrvele v jedrsko uničenje. Pojavili so se dvomi o tem, ali bi bile ZDA za ceno takšnega uničenja pripravljene braniti Evropo. Posledica tega je bilo tudi vztrajanje evropskih zaveznic, da naj ZDA kot zagotovilo njihove odločenosti braniti Evropo obdržijo svoje enote v Nemčiji.

V Natu so se večkrat pojavile tudi razprave o delitvi bremen v zavezništvu. V šestdesetih je predsednik ZDA, Johnson, zagovarjal stališče, da evropske zaveznice koristijo ameriški »jedrski dežnik«, hkrati pa vlagajo premalo naporov za lastno obrambo. V letu 1966 so zaradi nezadovoljstva glede obrambnih prizadevanj evropskih zaveznic nekateri vplivni ameriški kongresniki odprli vprašanje ameriške vojaške prisotnosti v Evropi. Da bi preprečil negativne posledice za zavezništvo, je predsednik Johnson predlagal srečanje Severnoatlantskega sveta, na katerem so postavili temelje za vseobsežno analitično presojo odnosov Vzhod–Zahod ter tudi medzavezniških odnosov. Rezultat teh prizadevanj so bile nove politične in vojaške usmeritve Nata, sprejete leta 1967.

V hladni vojni se je večkrat tudi pokazalo prepričanje evropskih članic Nata, da je ameriški pristop do Sovjetske zveze preveč konfrontacijski, preveč militarističen in prenevaren. Same so bile prepričane, da znajo odnose s SZ urejati drugače: s sodelovanjem, s trgovinskimi in političnimi vezmi ter z več strpnosti. To je pogosto vodilo do nezaupanja med evropskimi članicami Nata in ZDA.

V začetku sedemdesetih let je prišlo do obdobja popuščanja (*détente*). Med evropskimi članicami Nata se je zmanjšala percepcija ogroženosti s strani Varšavske zveze. Težile so k manjši podrejenosti ZDA, bile kritične do ameriške politike v Vietnamu in Sovjetske zveze niso več percipirale kot ukoreninjenega sovražnika Zahoda. Okrepile so tudi politične in predvsem ekonomske odnose z Vzhodom. V teh procesih je bila vodilna Nemčija, ki je razvijala politiko, usmerjeno k normalizaciji odnosov s Sovjetsko zvezo ter drugimi državami Varšavske zveze – t. i. *Ostpolitik*.<sup>4</sup> Vendar so ti procesi

---

<sup>4</sup> Leta 1970 sta Nemčija in Sovjetska zveza podpisali sporazum, s katerim sta se odrekli uporabi sile druga proti drugi in potrdili nespremenljivost obstoječih meja v Vzhodni Evropi. Leta 1972 sta Zahodna in Vzhodna Nemčija podpisali sporazum glede povečevanja trgovinske in kulturne izmenjave in vzpostavili diplomatske odnose.

pripeljali tudi do določenih napetosti v Natu. ZDA so bile zaskrbljene, da bo Sovjetska zveza takšno politiko Nemčije izkoristila za to, da pogovore z ZDA postavi na stranski tir in se namesto tega osredotoči na izvajanje »selektivnega detanta« z Zahodno Nemčijo. Cilj takšne strategije bi lahko bil spodbujanje razkola znotraj Nata.

Konec sedemdesetih let je prišlo do vzpostavitve nestabilnega Homeinijevega režima v Iranu in do sovjetske invazije na Afganistan. To je povzročilo znatno zaskrbljenost ZDA ter zaostrovanje ameriške politike do Sovjetske zveze, imelo pa je neposredne posledice tudi za medzavezniške odnose v Natu. Evropske zaveznice so bile bolj ali manj kritične do nove ameriške politike. Niso bile pripravljene na račun podpore ameriških interesov v svetu pretrgati ekonomskih odnosov, ki so jih vzpostavile s Sovjetsko zvezo in njenimi zaveznicami v Vzhodni Evropi. »Ne bomo dovolili uničenja obdobja desetih let detanta in obrambne politike,« se je glasil ugovor nemškega kanclerja Schmidta.

Nastop Reaganove administracije v osemdesetih je pomenil dodatno zaostrovanje odnosov ZDA s Sovjetsko zvezo. To pa je imelo za posledico nezaupanje evropskih zaveznic do ZDA in določena trenja v Natu. Reaganova prizadevanja, da bi evropske zaveznice sprejele in sledile politiki ZDA, so v več točkah naletela na nezaupanje teh držav. Poteze novega predsednika ZDA so evropske države ocenjevale kot preveč ideološke, preveč protisovjetske in premalo odzivne na njihove poglede. Prišlo je do znatnega razkola med evropskimi zaveznicami in ZDA glede politike do Sovjetske zveze. Reaganovo popolno zavračanje detanta in ekstremne pozicije v pogajanjih glede nadzora oborožitve so poslabšale odnose s Sovjetsko zvezo bolj, kot se je evropskim zaveznicam zdelo razumno. Njegova trda politika pa je nasprotovala tudi ekonomskim interesom evropskih zaveznic v odnosih s Sovjetsko zvezo.

## 2 ZDA in Evropa po hladni vojni

Z odpravo skupne grožnje, ki je obstajala v hladni vojni, je vprašanje varnostnih jamstev v evropsko-ameriških odnosih postalo manj pomembno. Vse aktualnejše pa je postajalo vprašanje pogledov na različne krize v svetu in na druge grožnje varnosti v začetku tega desetletja, predvsem vprašanje boja proti terorizmu. V ospredje stopajo tudi razlike med globalnimi interesi ZDA in bolj regionalno usmerjeno politiko EU. Kot ugotavlja Gompert (2003), so Evropejci vseskozi navajeni, da varnost enačijo s teritorialno integriteto, pomen groženj pa ocenjujejo glede na njihovo geografsko



bližino. Niso nagnjeni k sprejemanju zamisli o nedeljivi globalni varnosti in niso prepričani, da azijski problemi pomenijo nevarnost tudi za Evropo. Evropa za razliko od ZDA tudi ne razvija zavedanja o globalni varnostni odgovornosti.

Kljub podobnosti temeljnih vrednot, dokaj podobni percepciji glavnih groženj, so vse bolj prisotne razprave o razlikah med ZDA in Evropo in tudi skeptični pogledi na prihodnost evroatlantskega partnerstva. Slocombe (2006) opozarja na naslednje temeljne razlike med strateškimi pogledi ZDA in Evrope:

- V opredeljevanju groženj imajo ZDA za prioriteto preprečevanje terorističnih napadov in izkoreninjenje terorizma. Za Evropo je ta problem manj pereč, pri njegovem reševanju pa poleg uporabe vojaške sile pomen pripisuje tudi opravljanju vzrokov terorizma. ZDA pridobivanje orožja za množično uničevanje s strani neodgovornih režimov vidijo kot temeljni izziv, na katerega se je treba odzvati z izrednimi ukrepi. Evropske vlade ta problem obravnavajo bolj v političnem kontekstu in se nagibajo k omejenemu odzivanju.
- ZDA menijo, da so njihovi interesi in odgovornost globalni. Poleg Evrope so za ZDA pomembne tudi azijsko-pacifiška regija, Kitajska in širše območje Bližnjega vzhoda. Večina evropskih držav pa svojo pozornost usmerja na območja, ki so geografsko bliže Evropi (Evrazija, Mediteran). Evropske države tudi nimajo zmogljivosti in vojaških sil, da bi vplivale na dogajanja v bolj oddaljenih območjih; EU pa je tudi zelo osredotočena na lastne probleme integracije.
- ZDA so pripravljene groziti s silo in jo tudi dejansko uporabiti; evropske države pa dajejo prednost »mehki moči«. Delno je to zaradi znatno manjše vojaške moči evropskih držav, delno pa zaradi narave grožnje, ki so za ZDA predvsem terorizem in orožja za množično uničevanje. Evropske države pa imajo pred ZDA tudi komparativne prednosti na nevojaških področjih – političnem, diplomatskem, ekonomskem, kulturnem – in racionalno je, da pri doseganju svojih ciljev delujejo na teh področjih.
- Sedanji ameriški politični pogledi so zmes moralistične drže in hkrati golih nacionalnih strateških in ekonomskih interesov. Označbe – kot na primer »os zla« ali pa »ste z nami ali proti nam« ali »pozivi k demokratičnim reformam na Bližnjem vzhodu« – pravzaprav ne upoštevajo kompleksnosti problemov.
- Med ZDA in evropskimi državami obstajajo znatne razlike v pogledih na mednarodno pravo; predvsem glede tega, koliko mednarodno pravo obvezuje državo. Po ameriških pogledih je interpretacija in uporaba mednarodnega prava v osnovi zadeva vsake države. Razen kadar država prostovoljno pristane na določene obveznosti iz mednarodnega prava,

vendar tudi takrat samo v skladu z omejitvami in zadržki države. V ZDA je mogoče zaslediti tudi prepričanje, da se je proces nastajanja mednarodnega prava do nevarne meje sprevrgel v prizadevanja za omejevanje ZDA ne glede na njihovo posebno mednarodno vlogo in odgovornost. V Evropi prevladuje mnenje, ki je bolj naklonjeno uporabi mednarodnega prava; dopušča, da so dogovori, ki so doseženi s konsenzom na mednarodni ravni, obvezujoči za države in celo posameznike ne glede na to, ali jih njihova država priznava ali ne.

- V ZDA obstaja krog zagovornikov unilateralnega vojaškega delovanja. Ti izhajajo iz prepričanja, da bi, če bi druge države sodelovale v odločanju glede uporabe vojaških sil ZDA, to zmanjšalo jasnost ameriških ciljev. Vključevanje drugih držav v vojaške operacije pa bi te operacije samo zapletalo, ne bi pa pomenilo okrepitev zmogljivosti. V Evropi prevladuje prepričanje, da morajo biti odločitve o uporabi vojaške sile vedno sprejete multilateralno in v mednarodnih institucijah. Najbolj zaželeno ali celo izključno naj bi sprejemanje odločitev potekalo v Združenih narodih. Samo odločitev Varnostnega sveta torej lahko legitimizira uporabo vojaške sile, razen v primeru samoobrambe, če je država neposredno napadena s strani druge države.

## 2.1 Pogledi na zunanjo politiko in vlogo vojaške moči

Razlike med Američani in Evropejci so po mnenju mnogih globoko zgodovinsko, socialno in kulturno ukoreninjene. Sociolog Jeremy Rifkin opozarja, da Evropa oblikuje novo vizijo prihodnosti, v temeljih različno od tiste, ki jo najdemo pri Američanih. Razlike obstajajo tako na ravni družbenih vrednot, v notranji politiki kot tudi pri izvajanju zunanje politike. Ta različnost se kaže v tem, da imajo v ZDA večjo veljavo ekonomska rast, dobrobit posameznika in njegova neodvisnost, v Evropi pa trajnostni razvoj, kakovost življenja in medsebojna odvisnost. V ZDA je pomemben patriotizem, v Evropi kozmopolitizem. Američani so v večji meri pripravljeni uporabiti vojaško silo v svetu, če menijo, da je to v njihovem interesu, Evropejci pa dajejo prednost diplomaciji, ekonomski pomoči, podpori pri preprečevanju konfliktov in operacijam za ohranjanje miru. Ameriški način razmišljanja je usmerjen lokalno, je oseben in se malo posveča preostalemu človeštvu. Evropski pa se od lokalne ravni usmerja v globalizem in je bolj usmerjen v dobrobit človeštva kot celote (Rifkin; 2004: 13–4).

Wallace (2006) opozarja na kulturne in geografske razloge, ki vplivajo na to, da je ameriški način razmišljanja drugačen od evropskega, kar je tudi eden od vzrokov, da ZDA zunanjo politiko koncipirajo drugače kot evropske

države. V zgodovini sta za Američane vlada oziroma država imeli relativno majhen pomen. Posameznik se zanaša predvsem sam nase, njegov družbeni uspeh je odvisen predvsem od individualne sposobnosti napredovanja. Družbo preveva individualizem, mobilnost posameznikov na zelo velikem prostoru in nezaupanje do osrednjih oblasti. Podjetništvo in individualizem sta vodilo posameznika. V nasprotju s tem pa se v Evropi, kjer gre za gosto naseljeno populacijo, razvijejo drugačni vzorci, kjer prebivalstvo sprejema potrebo po vladi, ki mora urejati skupne probleme.

Kagan (2002), ki prav tako opozarja na razlike med Evropo in ZDA v koncipiranju in izvajanju mednarodne politike, meni, da je sodobna ameriška politika pravzaprav podobna politiki evropskih velikih sil v preteklosti. Razlike med ameriškimi in evropskimi pogledi, razlaga Kagan, ne obstajajo od vedno, so pravzaprav nastale v novejši zgodovini. Niso naravna posledica nacionalnih značajev Evropejcev in Američanov. Ameriški voditelji v 18. in zgodnjem 19. stoletju so, podobno kot evropski voditelji danes, verjeli, da trgovanje blaži mednarodna nasprotja, in se bolj opirali na mednarodno pravo in mednarodno mnenje kot pa na grobo silo. V tem obdobju pa so Evropejci moči v politiki pripisovali znatno večji pomen. Danes so vloge zamenjane. Delno je vzrok temu dejstvo, da se je razmerje moči spremenilo. V preteklosti so bile ZDA namreč šibke in so izvajale strategijo šibkosti; danes so močne in se tudi vedejo kot močna država. Prav tako so v preteklosti evropske velesile, ko so bile na višku svoje moči, verjele v moč in vojno slavo. Danes tudi večje evropske države nimajo več statusa velikih svetovnih sil. Na svet gledajo z zornega kota šibkejšega. Kagan v razlagi psihologije »moči in šibkosti« trdi, da je vojaška moč ZDA povzročila njihovo nagnjenost k uporabi te moči. Evropska vojaška šibkost pa, kar smatra za razumljivo, averzijo Evropejcev do uporabe vojaške moči. V evropskem interesu je svet, kjer moč ne šteje, kjer imajo prevladujočo vlogo mednarodno pravo in mednarodne institucije, kjer so unilateralne aktivnosti močnih držav prepovedane in kjer so vse države ne glede na moč enako zaščitene s skupno dogovorjenimi mednarodnimi pravili vedenja.

»Evropa se odreka sili ali, povedano malo drugače, z opuščanjem moči vstopa v samovzdrževan svet zakonov, pravil, transnacionalnih pogajanj in sodelovanja. Vstopa v postzgodovinski paradiz miru in relativne prosperitete, v realizacijo Kantovega 'trajnega miru'. ZDA med tem ostajajo ujete v zgodovini, opirajoč se na moč v anarhičnem Hobbsovem svetu, kjer se ni moč zanašati na mednarodno pravo in pravila in kjer so varnost, obramba in promocija liberalne ureditve še vedno odvisne od posedovanja in uporabe vojaške moči. Zato so v razpravah o strateških in mednarodnih vprašanjih Američani tisti z Marsa in Evropejci z Venere. [...] Ko pride do določanja nacionalnih

prioritet, razpoznavanja grožnje, določanja izzivov, oblikovanja in izvajanja zunanje in obrambne politike, grede ZDA in Evropa po različnih poteh.« (Kagan, 2002)

Če povzamemo, Kagan meni, da je Evropa po drugi svetovni vojni šibka, zato se izogiba uporabi vojaške moči in razvija vizijo sveta, kjer ima namesto moči veljavo mednarodno pravo in institucije. ZDA pa se prav zato, ker posedujejo edinstveno vojaško moč, nagibajo k njeni uporabi. Glede vprašanj moči, njene učinkovitosti, moralnosti in zaželenosti se ameriški in evropski pogledi oddaljujejo.

Po letu 2000 je ena najzaznavnejših značilnosti ameriške zunanje politike unilateralizem. ZDA so po letu 2000 zavrnilo pristop k vrsti multilateralnih dogovorov, kot so Kjotski protokol, pogodba o prepovedi uporabe pehotnih min, Mednarodno kazensko sodišče itd. Teroristični napadi 11. septembra 2001 so samo še okrepili izvajanje takšne politike tudi na področju uporabe vojaške sile. V devetdesetih letih so ZDA vodile dokaj multilateralno politiko, oprto za sodelovanje v mednarodnih institucijah, vendar tudi z željo po prevladi ZDA v svetovnih okvirih. Ta politika se je znatno spremenila z izvolitvijo predsednika Georga W. Busha. Konservativna ultradesničarska miselnost je izražala skrb, da dotedanja politika škoduje interesom ZDA, ker vstopanje v multilateralne pogodbe in zaveznitva ter prevzemanje različnih obveznosti v svetu postavljajo ZDA v položaj odvisnosti od volje drugih. Zahtevala je vračanje k nekdanji ameriški zunanji politiki, temelječi na avtonomiji in podprti z vojaško silo. Iz zgodovinske perspektive pravzaprav takšna politika ni novost. Rifkin (2004: 291) opozarja, da so ZDA samo v obdobju 50 let po drugi svetovni vojni opustile svojo tradicionalno držo in vzpostavljale multilateralne odnose s preostalim svetom. Multilateralizem je torej izjema, unilateralizem pa pravilo.

Na način razmišljanja, ki je značilen za oblikovanje ameriške zunanje politike, pa so dodatno vplivali še teroristični napadi leta 2001. K spremembam politike in strategije ZDA po 11. septembru 2001 je po Gordonu (2006) prispevalo skupno učinkovanje dveh dejavnikov: ranljivost in moč. Za ameriško družbo je značilna nizka tolerantnost do groženj. Glede na svoj geografski položaj ZDA niso nikoli izkusile neposredne grožnje lastnemu ozemlju, teroristični napadi septembra 2001 pa so neposredno ogrozili varnost in povzročili žrtve na ozemlju države. To dejstvo skupaj s prepričanjem, da je treba odgovoriti, in z zavedanjem o enkratni ameriški moči – vojaški, ekonomski, kulturni in diplomatski – pa je privedlo do prepričanja, da je odgovor možen. Ameriška politika je sedaj jasno izoblikovala svoj cilj zagotoviti varnost ZDA, najprej tako, da z vojaško silo odstrani grožnje, kot je Sadam Husein, nato pa postopno širi svobodo in demokracijo v svetu.

Posledično so ZDA krepile svojo vojaško moč in pripravljenost za njeno uporabo. Po terorističnih napadih leta 2001 je bila sprejeta nova nacionalnovarnostna doktrina ZDA, ki je uveljavila možnost izvajanja t. i. preventivnih napadov (*preemptive strikes*). Rifkin (2004: 292) ocenjuje, da ameriško razumevanje vojaške sile kaže na to, da bodo ZDA uporabile »svoj ogromen vojaški stroj, da bi ohranile položaj hegemonistične sile, da ne bodo dovolile, da bi jih omejevale multilateralne obveznosti ali pogodbe ali zaveznitva, ki zahtevajo skupno presojo in konsenz za pričetek akcije«. V tej politiki je poglobitno, da ZDA lahko samostojno, brez posvetovanja ali dogovorov z drugimi državami, sprejemajo politične odločitve in samostojno presojajo, kdaj bodo uporabile vojaško silo. S tem so si ZDA dejansko »prisvojile 'carte blanche'<sup>5</sup> pravico do napada na vsako državo, za katero sumijo, da skriva ali financira teroriste ali razvija orožje za množično uničevanje, ki bi lahko prišlo v roke teroristom.« (Prav tam: 293)

Med temelje takšne zunanje politike sodi tudi specifično razumevanje suverenosti kot atributa države. Za ameriški način razmišljanja je vrhovna suverenost države, ko gre za odnose z drugimi državami, še vedno temeljno vodilo. Že zamisel, da bi »jih lahko omejevala volja drugih, je v nasprotju z vsebino ameriškega duha«. V temelju so Američani drugače kot Evropejci prepričani, da »prenos suverenih pravic na sporazume ali institucije izven države zmanjšuje njihovo suverenost in ima za posledico izgubo osebne svobode« (Rifkin, 2004: 292). V nasprotju za evropske države velja, da so se pripravljene odreči znatnemu delu suverenosti. Zanje velja v večji meri »inkluzivnost in ne toliko avtonomija. Skušajo živeti v svetu, ki ga vodi konsenz. [...] Skrbi jih, da ameriško neupoštevanje mednarodnih norm in sporazumov odpira vrata Hobbovemu svetu 'vojne vseh proti vsem', za katerega so prepričane, da so ga same zapustile v zadnji svetovni vojni.« (Prav tam: 295)

Podobno tudi Gompert (2003) opozarja, da se ZDA in Evropa razlikujejo glede pojmovanja suverenosti držav, legitimnosti in intervencije. ZDA so manj pripravljene spoštovati suverenost druge države, če jo smatrajo za nevarno, še posebej, če vladavina trdega režima v taki državi negira njeno legitimnost. Evropejci pa suvereno državo po definiciji obravnavajo kot legitimno ne glede na notranjo politiko, ki jo izvaja trenutni režim. To vpliva na pripravljenost za intervencijo, ki bi imela za cilj spremeniti režim. Američani so bolj nagnjeni k intervencijam za spremembo režima v neki državi, kar pa je za Evropejce po večini nelegitimno dejanje.

<sup>5</sup> Neomejeno pooblastilo, ki daje imetniku proste roke.

## 2.2 Interesna in ekonomska povezanost

V hladni vojni je obstajal močan interes ZDA, da se obvežejo k obrambi Evrope pred morebitno agresijo in prevlado Sovjetske zveze ter interes Zahodne Evrope po varnostnih zagotovilih ZDA. S koncem tega obdobja je nastalo vprašanje varnostne povezanosti ZDA in Evrope, kar se je najprej pokazalo v kontekstu prihodnjih odnosov znotraj Nata. Postopoma pa so v ospredje stopale tudi nastajajoče razlike med ZDA in Evropo v geopolitičnih in ekonomskih interesih. Čezatlantski odnosi so pričeli izgubljati svojo trdnost zaradi »konca hladne vojne, relativnega premika prioritet od varnosti k ekonomskim in drugim notranjim zadevam, spremenjenih demografskih in trgovinskih vzorcev v ZDA in naraščajočega relativnega pomena drugih regij, tako za Evropo kot za ZDA« (Gordon, 1997: 12).

Konec hladne vojne je pomenil, da so se ZDA intenzivneje usmerile v reševanje svojih notranjih političnih, ekonomskih in socialnih problemov. V obdobju predsednika Clintona je ameriška politika dajala prednost notranjim problemom pred mednarodnimi problemi. Kot je poudaril državni podsekretar Tarnoff, so »ekonomski interesi primarnega pomena ... Glede na omejene vire morajo ZDA določiti obseg svojih obveznosti in jih uskladiti s to realnostjo« (Gordon, 1997: 14). Osredotočenje pozornosti na notranje probleme je podpiral tudi tedanji kongres pod vodstvom republikancev, ki je zahteval celo znatno zmanjšanje mednarodne pomoči in poseganja na mednarodno področje ter prekinitev multilateralnega angažiranja. (Prav tam: 15)

Spremembe v strateških prioritetah ZDA naj bi po pričakovanjih nastale tudi zaradi sodobnih demografskih gibanj. Za nove generacije ameriških političnih voditeljev v devetdesetih letih so izkušnje druge svetovne vojne in skupnega bojevanja ZDA in evropskih zaveznic v tej vojni vedno bolj oddaljene. Prav tako pa tudi izkušnje skupnega nastopa Zahoda proti sovjetski nevarnosti. »Prej ali slej bodo ameriški in evropski voditelji bolj pripadali vietnamski generaciji kot pa generaciji berlinske in kubanske krize.« (Gordon, 1997: 16) Nove generacije se torej vedno bolj oddaljujejo skupnim zgodovinsko-političnim temeljem, ki so združevali ZDA in Evropo. K temu je treba dodati še demografske trende, ki spreminjajo strukturo prebivalstva ZDA glede na izvor. V preteklosti je večina ameriškega prebivalstva izvirala iz evropskih migracij, kar je utrjevalo vez med Evropo in ZDA. Od sedemdesetih let naprej pa vse pomembnejši delež migracij v ZDA predstavljajo ljudje iz Latinske Amerike in Azije. V prihodnje je najbrž težko pričakovati, da bodo vedno bolj »azijsko-španske ZDA občutile enako povezanost z Evropo, kot so ZDA v času, ko so bile njihove korenine še trdneje v Evropi« (Gordon, 1997: 16).

Tabela 1: Prebivalstvo ZDA po izvoru

Leto	evropski	afriški	azijski	španski
1980	80 %	11 %	2 %	6 %
2000	72 %	12 %	4 %	11 %
2020*	64 %	12 %	7 %	16 %
2050*	56 %	14 %	9 %	22 %

\* projekcija

Vir: Gordon, 1997.

Spreminjajo pa se tudi ekonomske vezi ZDA z Evropo, ker so za ZDA vse pomembnejši trgi izven Evrope. Po pričakovanjih bo v 21. stoletju Azija najbogatejša svetovna regija, skladno z gospodarsko rastjo v tej regiji pa se krepijo tudi trgovinske vezi ZDA z njo. Podatki o uvozu in izvozu ZDA kažejo, da se je delež Evrope nekako od sredine sedemdesetih let zmanjševal, naraščal pa je delež azijsko-pacifiške regije (graf 1 in 2). Sredi devetdesetih je ameriška trgovina z državami Azije obsegala 350 mrd. USD, z državami EU pa 220 mrd. USD. Po prepričanju ameriških političnih elit in vlade postaja t. i. »Pacific Rim« vedno pomembnejši; Evropa bo ostala ZDA kulturno bližje kot Azija ali celo Latinska Amerika, vendar pa se v relativnem smislu njen pomen za ZDA zmanjšuje (Gordon, 1997: 19).

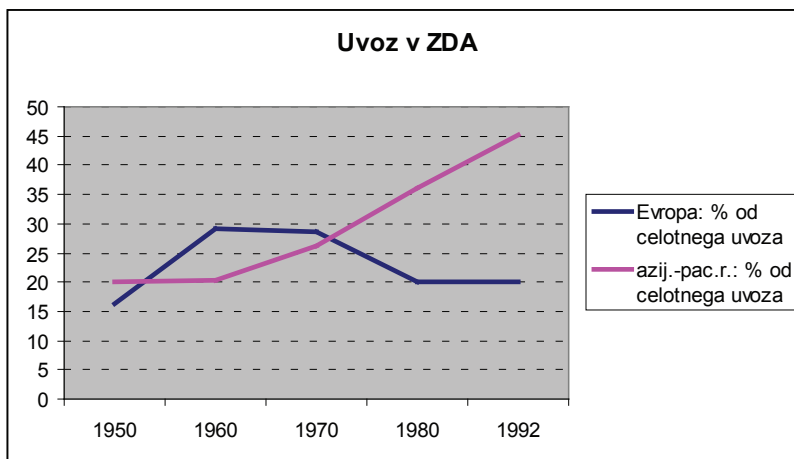
Tabela 2: Projekcija BNP za Azijo, Evropo in Severno Ameriko

Leto	Azija	Evropa	Severna Amerika
1972	1871	3591	3350
1992	4511	5583	5323
2002	8079	7503	7154

Konstantne cene za 1987 v mrd. USD.

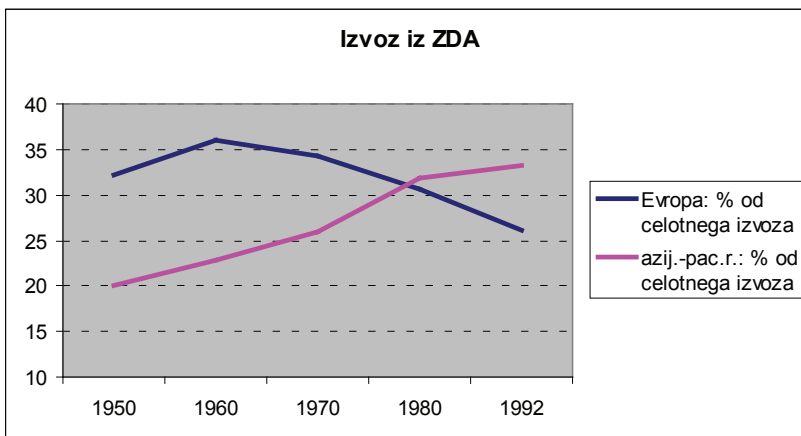
Vir: Gordon, 1997.

Graf 1: Delež Evrope in azijsko-pacifiške regije v uvozu ZDA



Vir: Gordon, 1997.

Graf 2: Delež Evrope in azijsko-pacifiške regije v izvozu ZDA



Vir: Gordon, 1997.

## 2.3 Razkorak v vojaški moči

Pogosto se razprave o ZDA in Evropi dotikajo tudi obstoja velikih razlik v vojaški moči – t. i. *capability gap*. ZDA v primerjavi s skupnimi zmogljivostmi evropskih zaveznic v Natu ali držav članic EU razpolagajo z znatno večjimi sposobnostmi nameščanja vojaških sil v operacijah v oddaljenih delih



sveta. Te sile pa so tudi tehnološko naprednejše od večine sil evropskih držav. Tehnološki razkorak pa pogosto tudi onemogoča, da bi vojska ZDA in vojske evropskih držav (tudi članic Nata) sodelovale v vojaško zahtevnejših operacijah. Posredovanje v konfliktih na Balkanu v devetdesetih in še posebej posredovanje Nata proti ZRJ leta 1999 so pokazali, da imajo evropske članice Nata v primerjavi z ZDA znatno manjše skupne vojaške sposobnosti za delovanje v krizah in da v takšnem primeru največje breme posredovanja prevzamejo ZDA. Tako so na primer v posredovanju Nata proti ZRJ leta 1999 ZDA opravile med 70–80 odstotkov vseh bojnih poletov in odvrgle 80 odstotkov precizno vodenih projektilov (Flournoy, Smith, 2005: 42).

**Tabela 3: Primerjava vojaških zmogljivosti ZDA in EU**

	EU – 25*	ZDA
BNP (mrd. USD)	11.650	11.750
vojaki (aktivne sile)	1.867.610	1.427.000
obrambni izdatki (mrd. EUR)	193	405
obrambni izdatki kot % BDP	1,81	4,06
obrambni izdatki na preb. (EUR)	425	1.363
obrambni izdatki na vojaka (EUR)	103.891	296.134
izdatki za raziskave in razvoj (mrd. EUR)	9,0	53,2
naložbe v opremo in R & D na vojaka (EUR)	19.034	95.476
povprečno število v tujini nameščenih vojakov (% glede na celotne sile)	73.578 (4 %)	227.400 (16 %)

\* Uporabljeni so podatki za EU pred zadnjo širitvijo, preračunani v USD ali EUR, odvisno od vira.

Vir: Bugajski in Teleki, 2007, in spletna stran European Defence Agency.

Podatki, ki jih povzemamo po študiji Bugajskega in Telekija (2007) in iz pregleda Evropske obrambne agencije (EDA), prikazujejo primerjavo med ZDA in petindvajseterico članic EU v preteklem desetletju. Opazen je ogromen razkorak v obremenitvi nacionalnih ekonomij, pa tudi v drugih parametrih, ki opredeljujejo zmogljivosti oziroma tehnološko razvitost vojaških sil. ZDA imajo približno enak bruto nacionalni proizvod kot petindvajseterica članic EU skupaj. Primerjava števila aktivnih pripadnikov oboroženih sil pa kaže, da članice EU razpolagajo celo z več pripadniki. Vendar gre za približno podoben številčni obseg oboroženih sil. Znatna razlika pa obstaja v nominalnem znesku obrambnih izdatkov, ZDA namenjajo temu področju dvakrat več sredstev, temu primeren pa je tudi delež teh sredstev,

izražen v odstotkih BDP (1,81 % v povprečju za članice EU in 4,06 % za ZDA). Obrambni izdatki na prebivalca so v ZDA približno trikrat višji kot v članicah EU. Velike razlike so vidne tudi pri indikatorjih, ki kažejo tehnološko raven in izurjenost oboroženih sil. Izdatki na vojaka so v ZDA skoraj trikrat višji, kot je povprečje za članice EU, nominalni znesek sredstev, namenjenih za raziskave in razvoj na vojaškem področju, pa v ZDA več kot petkrat presega skupni znesek v članicah EU. Podobno razmerje je tudi, ko gre za naložbe v opremo ter raziskave in razvoj, merjene v zneskih na vojaka. Število vojakov, ki so jih ZDA namestile v tujini, pa za približno trikrat presega število vojakov vseh članic EU v tujini.

Med Evropo in ZDA ne gre za tekmovanje v vojaški moči in te razlike seveda s tega vidika niso zaskrbljujoče. Dejansko pa so pomembne, če nanje gledamo z vidika Evrope oziroma evropskih članic Nata ali članic EU kot potencialnega partnerja ZDA v posredovanju v različnih krizah v svetu. ZDA se po eni strani ozirajo na EU kot morebitnega partnerja v obvladovanju kriz in podpirajo tudi razvoj njegovih vojaških zmogljivosti. Tudi v Natu bi želele na tej strani Atlantika imeti zaveznice z ustreznimi vojaškimi zmogljivostmi. Vendar so obstoječe vojaške zmogljivosti evropskih držav realnost in glede na druge prioritete ni pričakovati dviga vojaških bremen v teh državah.

Za ZDA Nato ostaja pomembna vez z Evropo. Po drugi strani pa se pomen Nata z vidika izvajanja zunanje politike in strategije ZDA zmanjšuje. Podlaga za delovanje Nata je konsenz in zelo malo je verjetno, da bi članice Nata podprle neki poseg ZDA, ki je predvsem v ameriškem interesu. V tem smislu je delovanje v okviru Nata lahko ovira za doseganje ciljev ZDA. Zato je najverjetneje, da bodo ZDA težile, da bi za posege, ki so predvsem v njihovem interesu, oblikovale t. i. koalicije voljnih (*coalitions of the willing*). Problem v posegih, če bi jih ZDA izvajale v okviru Nata, lahko predstavljajo tudi manjše in predvsem manj tehnološko sofisticirane oborožene sile večine zaveznic. Čeprav se ZDA ne nagibajo k temu, da bi posege, ki so v njihovem interesu, izvajale v okviru Nata, pa v vojaških silah zaveznic vidijo potencialne članice koalicij voljnih. V tem smislu vidijo v Natu vir koristnih vojaških zmogljivosti (t. i. *toolbox of capabilities*), saj so sile držav članic glede na uveljavljene standarde, interoperabilnost, obvladovanje določenih postopkov ipd. primernejše za skupno delovanje z ameriškimi silami kot sile držav nečlanic Nata.

### 3 Sklep

Od konca hladne vojne naprej se je pričelo pojavljati vprašanje, koliko so interesi in politika ZDA na eni ter evropskih držav na drugi strani še skladni. Vse več je ugotovitev, da razlike med partnerji z obeh strani Atlantika naraščajo. Razlike med ZDA na eni in evropskimi državami, posplošeno lahko rečemo tudi EU, so vidne, ko gre za razumevanje vloge oborožene sile v mednarodnih odnosih, vloge mednarodnega prava in mednarodnih institucij ter razumevanje mednarodne politike in poglede na probleme varnosti in miru nasploh. Zelo posplošeno lahko rečemo, da Evropa v doseganju svojih političnih ciljev v mednarodnem okolju v večji meri stavi na uporabo različnih nevojaških sredstev in metod – t. i. mehka moč (*soft power*), medtem ko se v ZDA v večji meri opirajo na koncepte političnega realizma, kjer elementi moči in še posebej vojaška moč igrajo pomembno vlogo – t. i. trda moč (*hard power*). Vzroke za to pogosto iščejo v odpravi nekdanje skupne grožnje in s tem zmanjšanja kohezivnosti med nekdanjimi vojaško-političnimi zaveznicami, v diametralno drugačni politični kulturi in vrednotah, v razlikah glede uporabe moči na mednarodni sceni, v gospodarskih trendih idr.

Kljub temu da se EU opira predvsem na mehko moč, pa si prizadeva tudi za okrepitev svoje vojaške moči, s katero bi podprla doseganje svojih interesov na mednarodni sceni. Oblikovanje skupnih sil EU za posredovanje v zadnjem desetletju, kljub temu da so njihove zmogljivosti relativno omejene, pomeni na področju evropske integracije popolnoma novo razsežnost. V ZDA pa hkrati prihajajo do spoznanja, da doseganje zunanjepolitičnih ciljev na način, ko ima vojaška moč poudarjeno vlogo, ni učinkovito ter da je treba relativno preproste pristope uporabe moči v reševanju mednarodnih problemov nadomestiti s kompleksnejšimi. Ob naraščajočih razlikah v pogledih partnerjev z obeh strani Atlantika je tako mogoče zaslediti tudi elemente približevanja ter uveljavljanje spoznanja, da lahko delujejo tudi komplementarno. V tem smislu je treba razumeti napotilo enega od znanstvenikov, ki meni, da je naloga ZDA opomniti Evropo, da je svet še vedno nevaren, in naloga Evrope, da opomni ZDA, da je svet še vedno zapleten (Slocombe, 2006: 79).

Izkušnje skupnega posredovanja v devetdesetih kažejo, da so ZDA in evropske zaveznice sposobne tudi skupnega delovanja, kadar obstaja konsenz o naravi in pomenu grožnje ter o načinih reševanja konkretnega problema. ZDA in evropske države so soglasno skupno delovale v primeru Kuvajta (prva zalivska vojna), v Bosni in Hercegovini, na Kosovu in v Afganistanu. Nesoglasja med ZDA in evropskimi zaveznicami oziroma

poglabljanje že tradicionalno obstoječih delitev znotraj Evrope pa so se pojavili v primeru napada ZDA na Irak.

Omenjene razlike v politični in strateški kulturi, moči in interesih bodo najbrž imele za posledico, da bo v prihodnje skupni pristop k reševanju varnostnih problemov, še posebej, če gre za uporabo oborožene sile, težje doseči. Vendar v letih po ameriškem napadu na Irak ugotavljajo, da se je intenzivnost razdora med ZDA in Evropo pričela zmanjševati. V ZDA pa je tudi vse bolj dozorevalo spoznanje, da lahko njihovi evropski partnerji kljub svoji vojaški inferiornosti v primerjavi z ameriško vojaško močjo ponudijo pomemben prispevek pri reševanju varnostnih problemov v svetu. Kot ugotavlja Dobbins (2006: 24), v primerih posredovanja v konfliktih postajajo vse bolj pereči problemi stabilizacije in rekonstrukcije, potem ko so vojaški spopadi končani. Tudi v ameriških vojaških krogih so se pričeli zavedati, da je treba več kot samo doseči zmago v vojni. Obrambno ministrstvo je prvič uvrstilo operacije za vzpostavljanje stabilnosti (*stability operations*) med ključne funkcije ameriških oboroženih sil. Tovrstne operacije so edine, za katere ocenjujejo, da bi jih lahko v dogledni prihodnosti zaupali Natu ali silam EU. V nalogah doseganja stabilnosti se kažejo možne oblike sodelovanja med ZDA in EU, saj slednja tudi razpolaga s pomembnimi zmogljivostmi in izkušnjami na tem področju. Poleg nasprotnih pogledov in stališč, ki so v zadnjem času postala zelo poudarjen predmet obravnave, se tako kažejo tudi možnosti komplementarnega delovanja na varnostnem področju.

## Literatura in viri

- Brimmer, Esther (2007): Seeing blue: American visions of the European Union. Chaillot Paper n° 105, EU Institute for Security Studies.
- Bugajski, Janusz, Teleki, Ilona (2007): Atlantic Bridges: America's New European Allies. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Collard-Wexler, Simon (2006): Integration Under Anarchy: Neorealism and The European Union. European Journal of International Relations, Vol 12, No. 3.
- Dobbins, James (2006): Friends Again? V: Zaborowski Marcin (ur.) (2006): Friends again? EU-US relations after the crisis. EU Institute for Security Studies.
- Flournoy, A. Michele, Smith, Julianne (2005): European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities. CSIS, Washington.
- Garnett, John (1987): The Role of Military Power. V: Baylis in drugi: Contemporary Strategy. Holmes and Meier, New York, London.
- Gompert, C. David (2003): What does America Want of Europe?. V: Lindstrom Gustav (ur.) Shift or Rift: Assessing US-EU relationships after Iraq, EU Institute for Security Studies, Paris.

- Gordon, H. Philip (ur.) (1997): *NATO's Transformation: The Changing Shape of the Atlantic Alliance*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Kagan, Robert (2002): *Power and Weakness*. Policy Review no. 113.
- Rifkin, Jeremy (2004): *The European Dream*. Jeremy P. Tarcher/Penguin, New York.
- Slocombe, B. Walter (2006): *The Context for the Transatlantic Relationship in the New Century*. V: Zaborowski Marcin (ur.): *Friends again? EU-US relations after the crisis*. EU Institute for Security Studies.
- Vasconcelos de Alvaro (2009): *Introduction – Responding to the Obama moment: the EU and the US in a multipolar world*. V: Vasconcelos de Alvaro, Zaborowski Marcin (ur.): *The Obama Moment – European and American perspectives*. Institute for Security Studies, EU.
- Wallace, William (2006): *A Rational Partnership in a Post-Atlantic World*. V: Zaborowski Marcin (ur.): *Friends again? EU-US relations after the crisis*. EU Institute for Security Studies.



---

# Pristopi in strategije preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov Evropske unije in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi

53

I. del

Rok Zupančič, Anton Grizold

## Uvod

Ni dvoma: zgodovina je slaba učiteljica, če jo prepoznavamo skozi prizmo oboroženih konfliktov.<sup>6</sup> Zdi se, da se kljub prizadevanjem številnih subjektov

---

<sup>6</sup> Uporaba termina konflikt se v tem prispevku nanaša na *oboroženi konflikt*, ne pa na druge vrste konflikta (npr. na nesoglasja na delovnem mestu idr.). Znanstveno opredeljevanje oboroženega konflikta ima sorazmerno dolgo zgodovino, zato je tudi definicij precej. Po definiciji SIPRI gre pri oboroženem konfliktu za tekmujoč spor med dvema stranema za oblast in/ali ozemlje, pri čemer uporaba oborožene sile povzroči vsaj 25 žrtev letno; dodaten pogoj, da je neki konflikt opredeljen kot oboroženi konflikt, je, da je vsaj ena stran v sporu vlada (neke države). Wallensteen in Sollenberg (1998) ločujeta konflikte tudi po intenziteti: manjši oboroženi konflikt, srednji oboroženi konflikt ter vojna. Po tej definiciji so manjši oboroženi konflikti tisti, kjer je število žrtev v času konflikta manj kot 1000 v vsakem letu; pri srednjih je to število več kot 1000 od začetka konflikta in manj kot 1000 v vsakem letu; o vojni pa govorimo, ko je število žrtev večje od 1000 vsako leto.

mednarodnih odnosov, da bi se konflikte preprečevalo ali pa vsaj reševalo po mirni poti, na tem področju ni kaj dosti spremenilo. Iz večjega dela sveta, ki je na pragu tretjega tisočletja bolj prepleten in povezan kot kdaj koli prej, vsakodnevno prihajajo poročila o nasilnih spopadih. Realnost zatorej navaja na več možnosti sklepanja: prvič, da se subjekti mednarodnih odnosov v dolgoletni zgodovini niso kaj dosti naučili; drugič, da so subjekti mednarodnih odnosov, vpleteni v nasilno reševanje konfliktov, nezainteresirani spoznati ter preobrniti tok tovrstne nasilne zgodovine; in še tretja možna razlaga, ki je tudi temelj našega proučevanja: da so pristopi in strategije,<sup>7</sup> ki so jih za preprečevanje konfliktov razvili subjekti mednarodnih odnosov, nepopolni in/ali napačni ali pa je nekaj narobe z njihovo implementacijo v praksi. Čeprav je bila besedna zveza »nikoli več« v dosedanji zgodovini že ničkolikokrat izrečena, ostajajo znotraj- in meddržavni oboroženi konflikti tudi slabi dve desetletji po hladni vojni stalnica mednarodne skupnosti.

V obdobju po hladni vojni so bile opravljene številne raziskave in študije o vzrokih konfliktov in njihovih posledicah (npr. Freedman 1994; Keegan 1994; Smith 1995; Bollerup in Christensen 1997; Holsti 1998; Brownlie in Mason 2002; Moyo in Yeros 2005; Billon 2005; Senese in Vasquez 2008). Šele v zadnjih letih pa je opaziti porast števila študij in znanstvenikov, ki gredo korak dlje od razlage zgolj vzrokov sodobnih oboroženih konfliktov in ki proučujejo bodisi načine njihovega uravnavanja (npr. Butler 2009; Sandole *et al.* 2009; Bercovitch *et al.* 2008; Jeong 2008; Ramsbotham *et al.* 2008; Schlee 2008) bodisi se ukvarjajo z možnostmi preprečevanja izbruha (oboroženih) konfliktov (npr. Mason in Meernik 2006; Ramcharan 2005; Ury 2001; Lund 2008; Carment in Schnabel 2003; Ackermann 2003; Kronenberger in Wouters 2004).

Čeprav se, kot kaže zgornji pregled del(a) na tem področju, teorija preprečevanja oboroženih konfliktov (*conflict-prevention*) razvija v pomembno poddisciplino mednarodnih odnosov, še zlasti problematike varnosti v mednarodnih odnosih, sistematičnega pregleda stanja na tem področju v slovenski znanstveno-strokovni sferi še ni.<sup>8</sup> Posledično so odgovori oz.

<sup>7</sup> S pristopom razumeva konceptualno zasnovo vseh dejavnosti države ali mednarodne organizacije za preprečevanje oboroženih konfliktov, medtem ko je strategija ožji pojem, ki opredeljuje postopke, sredstva in načine delovanja za doseganje temeljnega cilja, tj. preprečevanje oboroženih konfliktov.

<sup>8</sup> Konflikt ima svoj življenjski cikel in je razdeljen na naslednje faze: nesoglasje, naraščanje napetosti, zaostrovanje razmer (eskalacija), izbruh konflikta, vrhunec konflikta, deeskalacija, iskanje rešitve, pokonfliktna obnova. Tej logiki po analogiji sledijo tudi discipline, ki proučujejo posamezne faze konflikta: preprečevanje konfliktov (*conflict-prevention*), upravljanje konfliktov (*conflict-management*), (raz)reševanje konfliktov



odzivi (političnih) odločevalcev na aktualne krize razmeroma nesistematični in sporadični. Drugače je v nekaterih drugih državah (npr. Švedska, Norveška, Kanada), kjer so že spoznali nujnost proučevanja preprečevanja konfliktov in kjer posledično to področje teorije in prakse sistematično razvijajo ter ponujajo rešitve.

Dva za evropski prostor pomembna subjekta mednarodnih odnosov, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Evropska unija (EU), sta v zadnjem desetletju med svoje prednostne naloge zastavila prav preprečevanje oboroženih konfliktov. Preprečevanje konfliktov, kot trdita npr. Moolak (2005) in Ackermann (2003), ni le uradna politika številnih mednarodnih organizacij (npr. Organizacije združenih narodov (OZN), EU, OVSE, Svetovne banke, Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav in G-8 idr.), ampak tudi številnih nevladnih organizacij. V mnogih mednarodnih organizacijah, kjer je preprečevanje konfliktov ena od prednostnih nalog, deluje tudi Slovenija, zato je proučevanje tega področja mednarodnih odnosov dodatno pomembno.

Toda v praksi zaznamo razkorak med normativno ravno (deklaracije, resolucije oz. »poslanstvo« preprečevanja konfliktov EU in OVSE) in dejanskim stanjem (konflikti izbruhnejo ne le v neposredni soseščini obeh subjektov, npr. na Bližnjem vzhodu, ampak celo na »njunem« ozemlju, npr. v Jugovzhodni Evropi, Gruziji, Gorskem Karabahu ...). Zato je *namen* tega prispevka predstaviti rezultate primerjalne analize pristopov in strategij za preprečevanje konfliktov, ki sta jih v zadnjih dveh desetletjih razvila EU in OVSE. Skušala bova odgovoriti na vprašanja, kaj so glavne determinante preprečevanja sodobnih oboroženih konfliktov v EU in OVSE, kaj so dobre prakse in kje slabosti, ali prihaja do nepotrebnega podvajanja zmogljivosti glede na to, da je preprečevanje konfliktov v EU in OVSE v veliki meri namenjeno istim območjem (Balkan, Kavkaz, Srednja Azija, Afrika), in ne nazadnje, kateri so glavni problemi, s katerimi se soočata EU in OVSE pri uresničevanju pristopov in strategij preprečevanja konfliktov.

Najmanj pet *razlogov* je, zakaj je taka primerjalna analiza relevantna:

- *strateški*: preprečevanje konfliktov je eden od temeljnih razlogov obstoja in delovanja tako OVSE kot tudi EU, zato je treba ugotoviti, katere so prednosti in slabosti vsake od njih na tem področju;

---

(*conflict-resolution*) in pokonfliktna obnova (*post-conflict-rehabilitation*). V Sloveniji je bilo v znanstveno-strokovnem proučevanju sorazmerno malo pozornosti namenjene prav prvi fazi (preprečevanju konfliktov), zato je eden od namenov tega prispevka preseči to stanje.

- *institucionalno-operativni*: EU in OVSE se pogosto očita neučinkovitost oz. nezmožnost preprečevanja oz. reševanja oboroženih konfliktov, zato je treba poiskati vzroke za to (da bi se pristopi in strategije lahko izboljšali);
- *verodostojnost in prepoznavnost*: Slovenija je v preteklih letih tako v OVSE (predsedovanje l. 2005) kot tudi v EU (predsedovanje v prvi polovici l. 2008) imela pomembno vlogo; (pro)aktivno vlogo, s katero bi bolje uresničevala svoje cilje, pa želi v mednarodnih organizacijah imeti tudi v prihodnje;
- *aktualnost liberalizma in nekaterih drugih pristopov v mednarodnih odnosih*: čeprav ima v teoriji in praksi (neo)realistična teorija mednarodnih odnosov pomembno vlogo, ne gre zanemariti druge pomembne teorije – liberalizma; ta teorija se v nekaterih inačicah sicer približuje postavkam (neo)realizma in postavkam nekaterih drugih teorij sodobnih mednarodnih odnosov; liberalizem ima precej močnih argumentov za razlago sodobnih problemov varnosti v mednarodnih odnosih – tudi ideje preprečevanja oboroženih konfliktov, ki izhajajo iz te podstati;
- *znanstveno-prakseološki*: kljub številnim analizam teorije in prakse konceptov preprečevanja konfliktov znanstveno-strokovna literatura ne ponuja celostnih konceptov/rešitev niti v prostorskem smislu (ki bi zajemali celotno mednarodno skupnost) niti v vsebinskem smislu (kjer bi se upoštevalo vzroke za nastanek oboroženih konfliktov ter celosten nabor sredstev in načinov njihovega preprečevanja).

Dve vzajemno dopolnjujoči se raziskovalni metodi sta bili uporabljeni za izvedbo analize: 1) *metoda analize primarnih in sekundarnih dokumentov*, ki določajo delovanje EU in OVSE na področju preprečevanja oboroženih konfliktov (na normativni ravni temeljne pogodbe oz. zakonodajni dokumenti, na politično-instrumentalni ravni pa pristopi in strategije preprečevanja oboroženih konfliktov); 2) *strukturirani intervjuji z visokimi civilnimi uradniki in strokovnjaki* v EU in OVSE, ki so vpeti v načrtovanje, analizo in spremljanje dejavnosti preprečevanja oboroženih konfliktov.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> V ciljni skupini raziskovanja so bili pri OVSE visoki civilni uradniki Centra za preprečevanje konfliktov (*OSCE Conflict Prevention Centre*), pri EU pa visoki civilni uradniki Generalnega direktorata EU za zunanje odnose (EU DG RELEX). Intervjuje smo izvedli telefonsko, od oktobra do decembra 2009.

## I Preprečevanje konfliktov v širšem kontekstu varnosti v mednarodnih odnosih in nekatere s tem povezane terminološke zagate

Znanstvena poddisciplina preprečevanja konfliktov se je v širšem sklopu varnostnih študij začela uveljavljati po hladni vojni, še posebej pa se je uveljavila v zadnjem desetletju. Preprečevanje konfliktov je zato treba umestiti v širši kontekst varnosti v mednarodnih odnosih.<sup>10</sup> Da bi to dosegli, moramo najprej opredeliti, kako je varnost v mednarodnih odnosih po hladni vojni sploh razumljena in kako je do takega razumevanja prišlo.

V zgodovini je bil koncept varnosti v glavnem osredotočen na vojaško moč in strateške odnose med državami.<sup>11</sup> Tako razumevanje se je še zlasti intenziviralo v obdobju hladne vojne. Varnost se je povezovalo predvsem z vojaško-političnimi razsežnostmi ogrožanja varnosti ter organiziranim odzivanjem države in mednarodne skupnosti na to ogrožanje. Tak državno- in vojaškocentrični pristop je pomenil, da je oborožena sila glavno sredstvo zagotavljanja varnosti, referenčni objekt pa je država. Od konca osemdesetih let 20. stoletja pa se je v znanstvenih krogih ponovno intenzivirala razprava o konceptu varnosti, ki je postopno preseгла tradicionalno konceptualizacijo nacionalne in mednarodne varnosti.<sup>12</sup>

T. i. »köbenhavnska šola varnosti« (Buzan, Waever, de Wilde, Kelstrup) je v začetku devetdesetih let 20. stoletja uveljavila celostno (holistično) razumevanje varnosti. Za razliko od preostalih različic konstruktivistične teorije varnosti, kamor uvrščamo tudi »köbenhavnsko šolo«, predstavniki

<sup>10</sup> Namen tega prispevka sicer ni zgodovinski pregled znanstvenih dognanj o tem, ali se preprečevanje konfliktov izplača oz. ali je nasilje kot tako inherentno človekovi naravi in je preprečevanje konfliktov zatorej onemogočeno (več o tem v Zupančič 2009), je pa nujno opredeliti izhodišče teorije preprečevanja oboroženih konfliktov. Ta pravi, da je preprečevanje konfliktov kot tako možno, saj naj bi za vsak oboroženi konflikt obstajala določena kombinacija postopkov, taktik, strategij, mehanizmov oz. instrumentov, ki jih imajo na razpolago subjekti mednarodnih odnosov, da preprečijo eskalacijo zaostrenih razmer. Teorija preprečevanja konfliktov je torej glede človekove narave pozitivna, saj ne izhaja iz hobbsovske logike človeka kot zlega bitja.

<sup>11</sup> Natančnejši pregled razumevanja koncepta varnosti od prvih zametkov proučevanja varnosti v predantičnem obdobju do današnjega kompleksnega razumevanja varnosti ter definicije varnosti ponuja Udovič (2009, 22–49).

<sup>12</sup> Udovič (2009, 37) ugotavlja, da težnjo po redefiniciji pojma varnost oz. težnjo po razširitvi razumevanja koncepta srečamo že v člankih nekaterih avtorjev zlasti po I. 1973 (naftna kriza), ko so teoretiki kot grožnjo varnosti razumeli tudi pomanjkanje virov.

te šole niso ostali zgolj na tezi, da je varnost socialni konstrukt, ampak so skušali razložiti v tistem obdobju neproučevane in morda celo protislovne teme (kako varnost kot socialni konstrukt sploh deluje v kontekstu mednarodnih odnosov, kako lahko varnost, če je res »le« socialni konstrukt, sploh proučujemo itd.). »Köbenhavnska šola« je razširila dimenzije groženj varnosti (na ekonomsko, socialno, politično, izobraževalno, okoljsko, obrambno dimenzijo); vključujejo vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi, ki so prepoznani kot družbena vrednota, ter vse ravni človekovega povezovanja in družbenega organiziranja (regionalno, nacionalno, mednarodno, svetovno) (Grizold 2001, 83) in ne pomeni zgolj zagotavljanja fizičnega preživetja ljudi, ampak tudi njihovega blagostanja. Celostni pristop k varnosti pomeni, da politično-vojaške zadeve niso edine pomembne za zagotavljanje mednarodnega miru in stabilnosti, temveč da morajo biti področja, kot so spoštovanje človekovih pravic, okolijska in gospodarska vprašanja, integralen element varnostne politike sodobne države in mednarodne skupnosti. Tak pristop tudi poudarja, da je varnost kot taka nedeljiva (Bakker 2004, 394).

Koncept preprečevanja konfliktov je s širšim koncipiranjem varnosti inherentno povezan, saj so sodobne konceptualizacije preprečevanja konfliktov razširile koncept preprečevanja konfliktov na skoraj vse možne ukrepe za preprečitev konflikta kakor tudi na načine za (raz)reševanje konflikta na miren način. Preprečevanje konfliktov je v skladu z liberalistično teorijo mednarodnih odnosov mednarodnim organizacijam imanentno. Preprečevanje konfliktov pa, čeprav ideja izhaja prav iz omenjene teoretske šole, ne ostaja več zgolj domena liberalistične teorije, ampak se s tem konceptom ukvarjajo tudi druge teorije. Ta koncept je torej treba razumeti široko. Gre namreč za širok sveženj strategij, politik, mehanizmov, instrumentov, pobud in drugih ukrepov, ki bi lahko pripomogli k zmanjševanju napetosti med dvema (ali več) potencialnima nasprotnikoma, ki se lahko, če se z njunim (njihovim) medsebojnim nasprotjem oz. konfliktom ne postopa primerno, zapleteta v nasilje.

Zanimivo je, da se je razvoj strategij preprečevanja konfliktov v mednarodnih odnosih začel ravno v mednarodnih organizacijah, šele v zadnjem času pa se uveljavlja tudi kot ena od prednostnih nalog sodobne države.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Termin »preprečevanje konfliktov« (z njim pa tudi politika) je zaživel v šestdesetih letih 20. stoletja s tedanjim generalnim sekretarjem OZN Dagom Hammarskjöldom. Ko je Hammarskjöld skoval izraz »preventivna diplomacija«, je imel v mislih predvsem poslanstvo OZN, da mirovne sile svetovne organizacije konflikte v državah tretjega sveta zadržijo do te mere, da ne prerastejo v spopad globalnih razsežnosti. Ko se je varnostna

Mednarodne organizacije, npr. OZN, OVSE, EU in NATO, v širši mednarodni skupnosti pa npr. Šanghajska organizacija za sodelovanje, Organizacija pogodbe o kolektivni varnosti, Afriška unija, so sprejele tako kompleksno razumevanje varnosti (in preprečevanja konfliktov). Če bi mednarodne organizacije vztrajale na tradicionalnem (vojaško-političnem) razumevanju varnosti in bi kompleksnega pristopa k varnosti, ki vključuje tudi preprečevanje konfliktov, ne sprejele, bi lahko izgubile *raison d'être*. Poleg tega mednarodne organizacije še zlasti v zadnjem obdobju poudarjajo spopadanje z vzroki, ne le s simptomi konfliktov.<sup>14</sup>

Na področju mednarodnih odnosov oz. mednarodnih organizacij zaradi velikega števila bolj ali manj vključenih akterjev, zaradi težav pri prevajanju ali pa zgolj zaradi neposvečanja pozornosti jezikovni plati pogosto prihaja do nedosledne rabe terminov. To velja tudi za področje preprečevanja konfliktov. Evropska in ameriška znanstvena in strokovna javnost ne ločujeta strogo nekaterih terminov s tega področja, npr. mehanizmov od instrumentov, kar je vidno ob pregledu literature s tega področja. Zato je treba opredeliti predvsem ta dva termina, ki sta v tem prispevku uporabljana najpogosteje: *mehanizem* in *instrument* (preprečevanja konfliktov).

Začnimo pri slovenski stroki. Pri obravnavi institucionalizacije pojmov nacionalne in mednarodne varnosti sistemska teorija predvideva opredelitev treh osnovnih ravni zagotavljanja sodobne varnosti (Grizold 1999, 38).

---

paradigma po hladni vojni bistveno spremenila, se je spremenilo tudi pojmovanje koncepta preprečevanja konfliktov. Generalni sekretar OZN Butros B. Gali je v začetku devetdesetih let 20. stoletja tudi v svoji znani Agendi za mir (*Agenda for Peace*) koncept razširil na vse možne oblike preprečevanja prelivanja krvi (torej ne le na tiste, ki bi lahko prerasle v globalni spopad). Pomemben korak naprej je naredil tudi generalni sekretar OZN Kofi Anan, ki je zagovarjal idejo, da mora OZN preiti s »kulture reagiranja na kulturo preprečevanja« (Ackermann 2003, 340).

<sup>14</sup> *Tradicionalni (operativni) koncept* preprečevanja konfliktov sicer na kratki rok lahko vodi do učinkov, ne odpravi pa temeljnih vzrokov konflikta. Med operativno preprečevanje lahko uvrstimo npr. diplomatski pritisk, posredovanje, mirovna pogajanja, finančno, gospodarsko, vojaško oz. drugo obliko pomoči, grožnje ali dejansko uporabo sankcij, embargo orožja, pošiljanje mirovniških opazovalcev oz. mirovniških posrednikov na konfliktno območje (Keukeleire 2004, 151). Na drugi strani pa *strukturno preprečevanje* konfliktov pomeni vse akcije oz. politike, ki naslavlajo globlje socialne pogoje, ki generirajo konflikte (Lund 2008, 290). Povedano drugače, ne gre le za izogibanje nasilju (negativna definicija miru kot odsotnost nasilja), ampak za aspiracije po pozitivnem miru. Številne ukrepe držav oz. mednarodnih organizacij, čeprav se bistvo skriva za povsem drugačnimi imeni, lahko uvrstimo pod strukturno preprečevanje konfliktov (npr. pomoč Svetovne banke l. 2000 ob zemljiški reformi v Zimbabveju, gradnja vodovodov, infrastrukture na potencialno konfliktnih območjih ipd.).

Razmerje med njimi je hierarhično, (varnostni) mehanizem in instrument pa sta v skladu s sistemsko teorijo postavljena v širši okvir (varnostnega) sistema:

- varnostni sistem je skupek načel, po katerih poteka zagotavljanje varnosti;
- varnostni mehanizem je pojavna oblika delovanja varnostnega sistema;
- varnostni instrument je posamična oblika delovanja varnostnega mehanizma.

Tovrstna logika sledi razmišljanju klasika realizma Hansa Morgenthaua, ko razpravlja o mehanizmih mednarodnih odnosov. Morgenthau (v Guzzini 1998, 29) meni, da v okviru varnostnih mehanizmov soobstajajo posamezni varnostni instrumenti (npr. v okviru mehanizma preventivne diplomacije instrumenti pogajanj, mediacije in arbitraže). Razlikuje tri mehanizme mednarodnih odnosov: etiko (vključno z zakoni in moralnimi normami), svetovno javno mnenje in mednarodno pravo.

Sodobni raziskovalci preprečevanja konfliktov terminološkemu razlikovanju ne posvečajo veliko pozornosti. To nakazuje že bežen pregled literature na tem področju, kjer definicij mehanizmov oz. instrumentov skoraj ni zaslediti. Da obstaja velika terminološka površnost, ugotavlja tudi eden od najbolj uveljavljenih avtorjev na področju preprečevanja konfliktov Michael Lund, ki ob tem dodaja, da se uporaba termina v praksi preprosto prilagaja vsebini. Lund (2009) meni, da je instrument operativno udejanjenje aktivnosti neke organizacije za doseg ciljev, kot npr. program neke organizacije ali pa diplomatska iniciativa, mehanizem pa je zanj splošnejši proces, preko katerega se potem oblikujejo (oz. uvedejo) instrumenti za preprečevanje konfliktov, oz. proces, v katerem se k subjektom sistematično pristopi.<sup>15</sup>

V nadaljevanju poglejmo, kako terminološko razlikovanje razumejo proučevani akterji preprečevanja konfliktov. V temeljnih primarnih dokumentih OVSE, ki opredeljujejo mehanizme OVSE in postopke njihove uporabe, terminološke opredelitve, kaj je mehanizem in kaj postopek, ni zaslediti

<sup>15</sup> Lund (2009) kot primera instrumentov navaja program urjenja in izobraževanja policistov ter posredovanje (mediacijo) v nekem sporu, kot primer mehanizma pa navaja inštitut zgodnjega opozarjanja (*early warning*). Podobni logiki sledi še eden od raziskovalcev preprečevanja konfliktov, Dennis J. D. Sandole (2009), ki trdi, da je »[...] visoki komisar za narodne manjšine pri OVSE mehanizem, medtem ko nekatera orodja (*tools*), ki jih uporablja za doseg svojih ciljev, lahko opredelimo kot instrumente.«

(OSCE 2008a, OSCE 2008b). Kljub temu sta bistvo in vsebina mehanizmov natančno razložena – vendar posredno.<sup>16</sup>

Podobno tudi EU konkretno ne opredeljuje, kaj razume pod obema pojmomoma, zato moramo o tem sklepati posredno. EU v uradni terminologiji s področja preprečevanja oz. upravljanja konfliktov uporablja oba izraza, tako mehanizem kot tudi instrument, in še nekatere druge izraze, ki se pogosto mešajo z obema (npr. sredstvo oz. *tool* ali pa ukrep oz. *measure*).<sup>17</sup> Konkretno definicije pojma mehanizem ni, je pa kot primer naveden mehanizem za hitro odzivanje (*Rapid Reaction Mechanism*). Mehanizem je konkretno specificiran, sproži pa se za izvedbo ukrepov civilne narave v kriznih razmerah. Finančna plat mehanizma je tudi konkretno opredeljena (European Commission 2004), zato lahko rečemo, da je v tem primeru mehanizem bistveno konkretnější in bolj dorečen v primerjavi z instrumenti, kot jih razume EU. Mehanizem v primeru mehanizma za hitro odzivanje EU ima točno določen redosled (scenarij) dogodkov, torej je koncept mehanizma v tem primeru podoben razumevanju na način, kot ga razume OVSE (npr. berlinski, moskovski). Podobni distinkciji med mehanizmi in

<sup>16</sup> Na področju t. i. človekove dimenzije med mehanizme uvrščamo *dunajski in moskovski mehanizem*, s področja zgodnjega opozarjanja in preventivne akcije *berlinski mehanizem* (uradno Mehanizem za izmenjavo mnenj in sodelovanje v izrednih razmerah). Skupno vsem je, da mehanizmi, če so aktivirani, vsebujejo določen vrstni red ukrepov, npr. zahtevo, da država pojasni določeno dejanje, ki ga neka druga država vidi kot sumljivo, sklic dvostranskega srečanja (dunajski mehanizem), prostovoljno povabilo delegacije strokovnjakov OVSE v državo, ustanovitev misije poročevalcev (moskovski mehanizem), sklic izrednega zasedanja Stalnega sveta (berlinski mehanizem) ... Čeprav primarni dokumenti ukrepov mehanizmov ne poimenujejo eksplicitno – občasno se sicer uporablja izraz sredstva (*tools*) –, ugotovimo, da so v svojem bistvu ukrepi tisto, kar zgoraj omenjeni avtorji in nekatere druge mednarodne organizacije poimenujejo *instrumenti*.

<sup>17</sup> Na uradni spletni strani EU (European Union 2006) pod geslom »Preprečevanje konfliktov«, elementu Skupne zunanje in varnostne politike, je zapisano, da so »[...] razvojna politika in programi sodelovanja učinkoviti instrumenti za spopadanje z izvori konflikta.« Ali pa, da sta: »dva klasična instrumenta EU [...] izredna gospodarska pomoč in opazovalci volitev [...], med političnimi in diplomatskimi instrumenti, ki jih ima na razpolago, pa so politični dialog, posebni odposlanci in uporaba sankcij.« Podobna terminologija je prisotna tudi v nekaterih drugih opredelitvah institucij EU; npr. Evropski urad za zvezo na področju izgradnje miru med instrumente dolgoročnega preprečevanja konfliktov izvršča razvojno sodelovanje, trgovino, nadzor nad orožjem, režim človekovih pravic, okoljske politike in politični dialog (European Peacebuilding Liaison Office 2001).

instrumenti sledijo tudi pojmovanja nekaterih mednarodnih organizacij, ne le EU in OVSE.<sup>18</sup>

Indikativno je, da tudi Leksikon in slovar izrazov zgodnjega opozarjanja in preprečevanja konfliktov, bogata zbirka preko 400 gesel s tega področja, mehanizmov in instrumentov ne opredeljuje eksplicitno (torej kot slovarsko geslo), ampak ta dva termina najdemo zgolj posredno opredeljena v drugih slovarskih geslih. Tako je npr. razsodba (mednarodnopravne sodne instance) opredeljena kot instrument upravljanja konfliktov (Schmid 1998, 7), ohranjanje miru (*peacekeeping*) pa kot neprisilen instrument, ki ga ima na voljo OZN za mirno rešitev konflikta (Schmid 1998, 20).

Sklenemo lahko, da med strokovnjaki in znanstveniki obstaja strinjane o tem, kaj sta mehanizem in instrument, čeprav oba termina pogosto niti nista natančno opredeljena. S terminološko »zagato« na področju mehanizmov oz. instrumentov preprečevanja konfliktov se, kot je pokazal pregled literature, ukvarjajo le redki. Obstaja pa konsenz, da je mehanizem po navadi opredeljen s točno določenim potekom (vrstnim redom) ukrepov (akcij); na neki način gre za širši pojem oz. institucijo, znotraj katere se potem lahko oblikujejo posamezni instrumenti, ki so izvedena sredstva oz. pojavne, operativne oblike mehanizma.

## 2 EU in preprečevanje oboroženih konfliktov

Prvi del tega vsebinskega sklopa je namenjen analizi pristopov in strategij ter razvoja preprečevanja oboroženih konfliktov v EU ter umestitvi v širši mednarodnopolitični kontekst, drugi del analizi obstoječih instrumentov in mehanizmov ter njihovemu razvrščanju v skladu z že omenjeno kategorizacijo, tretji del tega pa analizi instrumentov v luči politike preprečevanja konfliktov v EU.

<sup>18</sup> Npr. Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) je v ustanovitvenem protokolu mehanizma za preprečevanje konfliktov, njihovega upravljanja in reševanja ter ohranjanja miru in varnosti zapisala, da gre za mehanizem, ki bo zagotavljal kolektivno varnost in mir; kot tak pa ima splošne cilje (preprečevanje in reševanje notranjih in meddržavnih konfliktov, povečanje sodelovanja med državami na tem področju, ustanovitev sil, ki bi ohranjale mir oz. ga vzpostavile, ko bi se za to pojavila potreba, zaščita okolja ipd. (ECOWAS 1999). Mehanizem, kot ga razume ECOWAS, je torej splošen okvir za dosego ciljev, ne zajema pa povsem natančnega vrstnega reda ukrepov (akcij).



## 2.1 Pristop in strategija EU k preprečevanju konfliktov

EU ima kot regionalna organizacija z razmeroma velikim proračunom in politično težo določene primerjalne prednosti na področju preprečevanja oboroženih konfliktov. Med regionalnimi organizacijami na tem področju je EU verjetno vodilna, in to že od samih začetkov obstoja. Zadnji vrhunec integriranja je bil dosežen konec l. 2009, ko je Lizbonska pogodba tudi uradno začela, s tem pa naj bi začel tudi funkcionalno močnejši EU, ki si je kljub številnim pomislekom kot eno od prednostnih nalog zastavil preprečevanje konfliktov.

Sprva je bilo preprečevanje konfliktov na evropskem ozemlju, katerega začetek lahko vidimo v ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo l. 1951, usmerjeno navznoter, k povezovanju držav članic (tedanje) skupnosti. V procesu integracije evropske celine je bilo preprečevanje konfliktov implicitno prisotno že od samih začetkov integriranja (Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, podpisana l. 1951, Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti iz l. 1957, Pogodba o združitvi iz l. 1965, Enotni evropski akt iz l. 1986). Proaktivnost EU in zavedanje o nujnosti preprečevanja konfliktov so v zadnjih letih okrepili nekateri dogodki v neposredni soseščini (npr. vojne na ozemlju nekdanje Jugoslavije, nestabilnost Vzhodne Evrope, Kavkaza, Severne Afrike itd.), pa tudi vzgib »od zgoraj«, in sicer povečan poudarek OZN na preventivnem delovanju.

Do pomembnega preboja na področju preprečevanja konfliktov EU je prišlo v devetdesetih letih 20. stoletja, saj je ideja preprečevanja konfliktov dejansko začela kot ena od prednostnih politik povezave (Maastrichtska pogodba o Evropski uniji iz l. 1993, Amsterdamska pogodba iz l. 1999, Pogodba iz Nice iz l. 2003), čeprav preprečevanje konfliktov v teh dokumentih eksplicitno ni opredeljeno. Preboj na normativni ravni preprečevanja konfliktov je bil dosežen s sprejetjem Programa EU za preprečevanje nasilnih konfliktov l. 2001. Sprejeta je bila zaveza, da preprečevanje konfliktov postane eden izmed glavnih ciljev zunanjih odnosov EU, da pa bo ta cilj zasledovan v sodelovanju z OZN, ki ima primarno vlogo na tem področju (European Peacebuilding Liaison Office 2001).

Po dolgotrajnih prizadevanjih uradnikov EU ter držav članic je po referendumu na Irskem oktobra 2009 postalo jasno, da bo t. i. Lizbonska pogodba vendarle postala novi temeljni dokument Unije. Z Lizbonsko

pogodbo je preprečevanje konfliktov eksplicitno izpostavljeno.<sup>19</sup> V Lizbonski pogodbi je preprečevanje konfliktov izpostavljeno tudi na nekaterih drugih mestih (npr. čl. 28b, Poglavje 2, ter čl. 69a, Poglavje 4), vendar na nobenem mestu ni natančno opredeljeno, kaj natančno (katere dejavnosti ipd.) spada v področje preprečevanja konfliktov. Z Lizbonsko pogodbo je področje preprečevanja konfliktov, s tem ko je eksplicitno zapisano v normativni okvir EU, torej postalo tudi uradni cilj EU na področju zunanjih odnosov. To pomeni nadaljnjo afirmacijo koncepta preprečevanja konfliktov v mednarodnih odnosih.

Uradne strategije za preprečevanje konfliktov EU nima izrecno zapisane, lahko pa se o njej posredno sklepa na podlagi nekaterih drugih temeljnih pogodb oz. dokumentov, dosedanjih dejavnosti EU na tem področju, pa tudi s pomočjo strukturiranih intervjujev, opravljenih za potrebe tega prispevka. Čeprav EU do nedavnega preprečevanja konfliktov ni eksplicitno opredeljeval, pa to ne pomeni, da za svoje potrebe tega vedno aktualnejšega koncepta mednarodnih odnosov ni posredno »definiral« preko opredelitve dejanj, akcij, ukrepov itd. že ob samih začetkih ukvarjanja z idejo in prakso preprečevanja oboroženih konfliktov.

Pristop in strategija EU pri preprečevanju konfliktov temeljita predvsem na diplomatskih in gospodarskih ukrepih ter na ukrepih, povezanih s spoštovanjem človekovih pravic. Zaradi pomanjkanja »vojaškega elementa« EU pogosto označujejo za institucijo mehke moči (*soft power*). V ožjem pomenu besede EU preprečevanje konfliktov opredeljuje kot vse kratkoročne aktivnosti, ki zmanjšajo manifestne napetosti in/ali preprečijo izbruh ali ponovitev nasilnega konflikta.<sup>20</sup> V širšem pomenu pa EU preprečevanje

<sup>19</sup> Najkonkretnije v določilu, ki pravi, da »Unija določi in izvaja skupne politike in ukrepe ter si prizadeva za [...] (c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov.« (Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti 2007, Poglavje 1, člen 10a, 2. odstavek), pa tudi v naslednjem določilu: »Unija jih (civilna in vojaška sredstva, op. av.) lahko uporablja pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine OZN.« (Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti 2007, Poglavje 2, čl. 28a).

<sup>20</sup> Te aktivnosti se nanašajo na tiste situacije, kjer konflikt v družbi postane očiten (npr. ko se začnejo odkriti spopadi med organiziranimi oz. neorganiziranimi silami oz. ko nastanejo ekstremni družbeni nemiri) in kjer je njegovo nadaljnje zaostrovanje odvisno od določenih dogodkov ter politične moči (Pérez 2004a, 5).

konfliktov opredeljuje kot usmerjene srednje- ali dolgoročne aktivnosti, ki se nanašajo na odpravo temeljnih vzrokov nasilnega konflikta.<sup>21</sup>

## 2.2 Mehanizmi in instrumenti preprečevanja konfliktov EU

Težko je razmejiti, ali določena aktivnost (EU) spada v področje preprečevanja konfliktov v ožjem pomenu (operativno preprečevanje) ali pa na področje preprečevanja konfliktov v širšem pomenu (strukturno preprečevanje), saj številni primeri segajo na obe polji. Akterji oz. institucije, ki znotraj EU (so)delujejo na področju preprečevanja konfliktov in imajo za to na voljo različne mehanizme in instrumente, so se z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe spremenili: število organov, zadolženih za to področje, se je povečalo. Institucionalizirani sta bili dve pomembni novi funkciji: predsednik Evropskega sveta ter visoki predstavnik EU za zunanje odnose in varnostno politiko. Edina institucija, ki je pri Evropski komisiji v celoti namenjena preprečevanju konfliktov, je Enota za preprečevanje konfliktov in krizni menedžment (Duke 2004, 129–130). Med pomembnejšimi akterji je treba omeniti tudi t. i. Trojko EU, posebne odposlance oz. predstavnike, sekretariat, enoto za načrtovanje politik za zgodnje opozarjanje in krizno sobo. Med programi in pobudami, ki so promovirali preprečevanje konfliktov, sta bila najbolj znana Partnerstvo za preprečevanje konfliktov in Mreža za preprečevanje konfliktov.<sup>22</sup> Nobena od institucij danes ne deluje več.

Med pomembnejšimi, a razmeroma dolgoročnimi instrumenti so zagotovila o članstvu določene države v EU, vzpostavitev pogodbenih odnosov, regionalno sodelovanje, finančna pomoč in zagotovitev dostopa do evropskega trga za izdelke iz tretjih držav (Pérez 2004b, 116). Med konkretnjšimi *aktivnostmi* omenimo diplomatska sredstva, politični dialog, sodelovanje EU in držav nečlanic v okviru mednarodnih organizacij/forumov, mehanizme zgodnjega opozarjanja, misije ugotavljanja dejstev, opazovalne misije, dolgoročne misije na določenih območjih, ukrepe podpore

<sup>21</sup> V tem pomenu se preprečevanje konfliktov nanaša tudi na države, ki so razmeroma stabilne in mirne, so pa v njih prisotni (strukturni) vzroki potencialnega konflikta. V širšem pomenu EU preprečevanje konfliktov dejansko razume kot proces (iz)gradnje miru (*peace-building*) (Pérez 2004a, 5).

<sup>22</sup> V Partnerstvu za preprečevanje konfliktov EU, delovalo je od septembra l. 2005 do septembra l. 2006, so bile združene nevladne organizacije International Crisis Group, International Alert in European Policy Centre. Partnerstvo je bilo namenjeno izboljšanju zmogljivosti EU na področju preprečevanja konfliktov, kriznega menedžmenta in gradnje miru (European Peacebuilding Liaison Office 2006).

oz. sodelovanja v organizacijah, ki se ukvarjajo s preprečevanjem širjenja jedrskega orožja in uničevanja orožja, človekoljubno pomoč, finančno oz. drugo podporo v volilnih, mirovnih in drugih procesih, podporo spoštovanju človekovih pravic, spodbujanje ustreznih okolijskih politik, gradnjo varnostnega sektorja, boj proti terorizmu, nadzorovanje, sankcije oz. grožnje s sankcijami (splošni embargo, embargo na orožje, usmerjeni procesi, kot npr. prepoved investicij, zamrznitev premoženja oz. omejevanje gibanja določenih oseb ...), spremljanje človekoljubne pomoči, sodelovanje v strukturah, ki uresničujejo mirovne sporazume, akcije deminiranja, akcije proti širjenju lahkega orožja, nadzorovanje meje itd.

EU je l. 2001 zaradi počasnega odločanja v primeru kriz ustanovil mehanizem za hitro odzivanje. Ta je omogočal kratkoročne (do šestmesečne), a hitre intervencije pred, med ali po krizi, zato ga lahko uvrščamo med mehanizme oz. instrumente preprečevanja konfliktov. Mišljen je tudi kot osnova za dolgoročne programe pomoči. Uporabljen je bil v Demokratični republiki Kongo, v Afganistanu, Makedoniji, v indonezijski pokrajini Aceh in Pridnestrju. L. 2004 je mehanizem za hitro odzivanje prenehal delovati. Nadomestil ga je finančno precej močnejši Instrument za stabilnost; gre za znatno povečanje finančnih sredstev, saj njegov sedemletni proračun (2007–2013) znaša 1,3 milijarde evrov.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Za primerjavo povejmo, da je proračun Mehanizma za hitro odzivanje l. 2001 znašal 20, l. 2002 pa 25 milijonov evrov (Duke 2004, 131). Če sedemletni proračun Instrumenta za stabilnost razdelimo po letih, ugotovimo, da ta na letni ravni znaša povprečno 186 milijonov evrov, kar je velik porast v primerjavi s sredstvi Mehanizma za hitro odzivanje. Če se je Mehanizmu za hitro odzivanje pogosto očitalo, da Afriki ne namenja dovolj sredstev, se je z Instrumentom za stabilnost to spremenilo. V zadnjih dveh letih je bil največji delež pomoči namenjen prav Afriki (v glavnem Demokratični republiki Kongo, Srednjeafriški republiki, Čadu in Somaliji – 29 %), sledi Azija (v glavnem v Afganistan, Šrilanko, Nepal, južno Tajsko, indonezijsko pokrajino Aceh in Vzhodni Timor – 19 %).

**Tabela 4: Instrumenti za preprečevanje konfliktov v EU**

Vojaški pristopi	Grožnja z ali uporaba oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• misije vsiljevanja in ohranjanja miru (klasične misije ali pa razmestitev Hitro odzivnih sil)</li> <li>• preventivna razmestitev oboroženih sil</li> </ul>
	Nadzor nad uporabo oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programi nadzora nad oboroževanjem</li> </ul>
Nevojaški pristopi	Prisilna diplomatska sredstva (brez uporabe oborožene sile)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sankcije (splošni embargo ali usmerjene sankcije, npr. gospodarske, politične, na orožje, prepoved naložb, zamrznitev premoženja, omejevanje gibanja določenih oseb ...)</li> <li>• grožnja s sankcijami</li> </ul>
	Nepriusilna diplomatska sredstva (brez oborožene sile oz. prisile)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• politična partnerstva, sodelovanje držav v forumih oz. regionalnih povezavah/iniciativah (Evropska sosedstva politika)</li> <li>• kratkoročne in dolgoročne opazovalne misije (volitve, opazovanje razmer na terenu)</li> <li>• misije ugotavljanja dejstev</li> <li>• obiski na območju na visoki ravni, posebni odposlanci</li> <li>• instrumenti zgodnjega opozarjanja</li> <li>• sodelovanje v institucijah za preprečevanje širjenja jedrskega in konvencionalnega orožja</li> <li>• vodenje mirovnih pogajanj</li> <li>• mirovno posredništvo (mediacija)</li> <li>• sprejem demarš, posebnih deklaracij, resolucij, izjav</li> </ul>

Razvojni pristopi in pristopi dobrega upravljanja	Politike spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vzpostavitev oz. spodbujanje trgovinskih odnosov</li> <li>• neposredna finančna pomoč</li> <li>• človekoljubna pomoč</li> <li>• spodbujanje ustreznih okolijskih politik</li> <li>• programi za gradnjo infrastrukture (oskrba z vodo, promet ...)</li> <li>• izobraževalni programi</li> </ul>
	Ozaveščanje oz. vsiljevanje človekovih pravic, demokratičnih in drugih standardov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programi za spodbujanje človekovih pravic</li> <li>• programi izobraževanja in urjenja policistov, pripadnikov oboroženih sil ter carinskih služb</li> </ul>
	Vzpostavljanje vladajočih struktur, ki spodbujajo reševanje konflikta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spodbujanje oz. izvajanje programov uničevanja orožja</li> <li>• pomoč pri izgradnji varnostnega sektorja (reforma sodstva, oboroženih sil ...)</li> <li>• financiranje programov odstranjevanja min</li> <li>• akcije proti širjenju lahkega orožja</li> <li>• programi pomoči pri nadzorovanju meje</li> <li>• programi za boj proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in pranju denarja</li> <li>• programi za pokonfliktno demobilizacijo, repatriacijo in reintegracijo</li> </ul>

### 2.3 Instrumenti v luči politike preprečevanja konfliktov v EU

Nabor instrumentov preprečevanja konfliktov, ki jih ima EU na razpolago, je obsežen in raznovrsten, izvajanje politike preprečevanja konfliktov pa je v veliki meri talec politične volje. Večina instrumentov je tudi že bila uporabljena v praksi: eni pogostejše, drugi redkeje. Daleč največ naporov v okviru preprečevanja konfliktov EU namenja t. i. instrumentom pomoči (strukturno oz. dolgoročno preprečevanje konfliktov), medtem ko se redko zateka k uporabi vojaških instrumentov.<sup>24</sup> Izkazalo se je, da EU, ki si v zadnjem obdobju izrazito prizadeva za razvoj vojaških zmogljivosti, manjka konkretnih kratkoročnih instrumentov, tudi vojaških, za neposreden

<sup>24</sup> Kar 68 % vseh iniciativ se uvršča v kategorijo pomoči. Sledijo instrumenti za spodbujanje demokracije in človekovih pravic (18 % od vseh), vojaški instrumenti pa obsegajo 5 % vseh iniciativ (Racovita 2009, 13).

poseg v krizo. Vsekakor pa le vojaški instrumenti ne morejo biti uspešni, če se EU o njihovi uporabi ne bo uskladil z nekaterimi drugimi mednarodnimi organizacijami in če »trši« ukrepi ne bodo potekali sočasno z delovanjem civilnih instrumentov.

Ugotovimo lahko, da na področju politike preprečevanja konfliktov EU nima sprejete strategije, temveč deluje *ad hoc* in na podlagi širših zunanje-političnih usmeritev povezave. Kljub temu velja opozoriti, da ima EU celo vrsto dokumentov, iz katerih lahko posredno sklepamo na »strategijo«. Podatki, zbrani s pomočjo strukturiranih intervjujev, so sicer pokazali širok vsebinski fokus EU pri preprečevanju konfliktov, ki pa je geografsko *de facto* razmeroma omejen na bližnjo soseščino (prioritetna območja, kjer naj bi se EU preventivno angažiral, uradno ne obstajajo). Lahko pa iz prakse in namenjenih sredstev ugotovimo, katerim območjem EU posveča večji del pozornosti. Afrika je do nedavnega kot ena najbolj ogroženih celin prejela sorazmerno malo sredstev EU, v zadnjih letih pa se količina sredstev relativno povečuje.

EU se preprečevanja konfliktov loteva generično, ne s točno določenimi predpisani »recepti«. To je morda bolje, saj v tem primeru ne prihaja do oblikovanja rigidnega sistema po načelu akcija–reakcija, po drugi strani pa je v takem primeru preventivno delovanje vedno podvrženo politični volji odločevalcev. Analiza je pokazala, da je v svetu medsebojne kompleksne soodvisnosti z razvejano mrežo institucij le malo sivih območij, za katera odločevalci ne bi imeli podatkov, kaj se tam dogaja. Na številnih območjih so tudi opazovalne misije oz. drugi instrumenti zgodnjega opozarjanja, ki razmeroma hitro zaznajo eskalacijo razmer. Te informacije tudi hitro pridejo do Generalnega direktorata za zunanje odnose EU oz. do resornega komisarja. Od tu naprej pa konflikt stopi na polje »političnega« in je odgovor EU nanj odvisen predvsem od Evropskega sveta, torej od političnih predstavnikov držav članic.

Eni izmed pomembnih ovir EU na področju preprečevanja konfliktov sta izrazito počasno odločanje in administracija (Duke 2004, 131). Da je to (poleg pomanjkanja politične volje za preventivno delovanje!) eden od glavnih problemov, menijo tudi strokovnjaki, ki smo jih intervjuvali. Očitki o tem so stari že vrsto let; EU se je nanje odzval z ustanovitvijo mehanizma za hitro odzivanje, ki ga je zaradi določenih pomanjkljivosti l. 2004 nadomestil finančno trdnejši mehanizem za stabilnost.

Ta sklop sklenimo z razmislekom o pravkar potekajočih procesih v EU. Danes se sorazmerno notranje stabiliziran EU, ki ga morda že lahko označimo za t. i. varnostno skupnost, v kateri je oboroženi konflikt med državami članicami težko predstavljen, usmerja predvsem navzven – v svojo neposredno soseščino in celo globalno. To potrjuje tudi nova Lizbonska pogodba,

ki vzpostavlja funkcijo zunanjega ministra EU. Sedemindvajseterica je zdaj ne le končno dobila »telefonsko številko«, <sup>25</sup> temveč tudi središčno točko EU za preprečevanje konfliktov. Ob tem se sicer poraja relevantno vprašanje, kako močna bo ta vloga s prvo ministrico Catherine Ashton, ki ji očitajo neprepoznavnost, nepoznavanje širših zunanjepolitičnih problemov oz. splošno politično šibkost. Za uspešno preprečevanje konfliktov mora priti do učinkovite sinergije med dolgo-, srednje- in kratkoročnimi mehanizmi in instrumenti preprečevanja konfliktov. Ta pa bo mogoča le, ko bo nujnost preprečevanja konfliktov postala norma mednarodnih odnosov.

### 3 OVSE in preprečevanje oboroženih konfliktov

Ta vsebinski sklop je analogen prejšnjemu: prvi del je namenjen analizi pristopa in strategije ter razvoja preprečevanja oboroženih konfliktov v OVSE, drugi del analizi obstoječih instrumentov oz. mehanizmov ter njihovi kategorizaciji, tretji del pa analizi instrumentov v luči politike preprečevanja konfliktov v EU.

#### 3.1 Pristop in strategija OVSE k preprečevanju konfliktov

OVSE-jev koncept varnosti je utemeljen na širokem pojmovanju varnosti (na vseobsežnem in kooperativnem pristopu) že od samih začetkov delovanja, medtem ko so nekatere druge mednarodne organizacije tedaj varnost pojmovale predvsem v vojaškem smislu. V tako konceptualizacijo varnosti sodi tudi preprečevanje konfliktov, ki ga morda lahko opredelimo celo kot središčni *raison d'être* OVSE. Vsekakor pa OVSE ne more biti močnejši, kot mu »dopustijo« države. Zato bi bilo, kot trdi Hopmann (2005, 131), pretirano in neupravičeno OVSE pripisovati krivdo za neuspeh pri preprečevanju oboroženih konfliktov, saj je bila t. i. neaktivnost pogosto posledica odsotnosti političnega konsenza med sodelujočimi državami, da bi uvedli

---

<sup>25</sup> S temi besedami naj bi ameriški državni sekretar Kissinger zbudel svojega nemškega kolega Genscherja, češ da Evropska skupnost ni novit in enoten akter v mednarodnih odnosih.



ukrepe v skladu s priporočili vodij misij OVSE ali drugih mednarodnih organizacij.<sup>26</sup>

Čeprav OVSE koncepta preprečevanja konfliktov ni eksplicitno opredelil, lahko iz sprejetih dokumentov ugotovimo, da ga razume podobno kot strokovna in znanstvena literatura. OVSE preprečevanje konfliktov razume kot »[...] prizadevanja, da bi se izognili razvoju dogodkov, iz katerih se lahko razvijejo spori, oz. prizadevanja, da ne pride do nekompatibilnosti ciljev, in/ali ukrepi, ki prispevajo k preprečevanju neželenega konfliktnega obnašanja, ko so razmere, povezane z nekompatibilnostjo ciljev, že nastale.« (Mychajlyszyn 2004, 134). V prvi fazi si torej OVSE želi odpraviti temeljne vzroke konflikta, da bi se izognili morebitnemu pojavu nekompatibilnih ciljev potencialnih nasprotnikov, v drugi fazi pa si prizadeva preprečiti nastanek neželenega konfliktnega obnašanja.

Da bi razumeli pristop OVSE k preprečevanju konfliktov, moramo analizirati dosednji razvoj tega koncepta, kot ga razume OVSE, začenši l. 1990 s Pariško listino za novo Evropo, a ob zavedanju, da se preprečevanje konfliktov v OVSE ni začelo šele s tem dokumentom. V Pariški listini za novo Evropo je preprečevanje konfliktov opredeljeno kot ena od prednostnih nalog OVSE.<sup>27</sup>

Konec hladne vojne je v mednarodne odnose prinesel korenite spremembe. Tudi države Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) so spoznale, da bodo konflikti v prihodnosti po večini znotrajdržavnega značaja. Kot trdi Jentleson (2003, 37), je ena od ključnih potez za uspeh preprečevanja konfliktov vzpostavitev takega normativnega okvirja za preventivno akcijo, ki se bo dotikal tudi znotrajdržavnih zadev. Institucionalizacija koncepta preprečevanja konfliktov se je v naslednjih letih nadaljevala sočasno s preobrazbo KVSE v OVSE. Z ustanovitvijo stalnih organov, kot so sekretariat, generalni sekretar, visoki komisar za narodne manjšine, Center za preprečevanje konfliktov, Stalni svet itd., in dokončnim preoblikovanjem

<sup>26</sup> Hopmann (2005, 131) opozarja, da sta bila npr. konflikta na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini že v akutnem stanju, preden je OVSE konec l. 1992 lahko poslal prvo dolgoročno misijo na prizadeto območje. Podobno je bil OVSE »neodziven« v primeru dogajanj na Kosovu v začetku devetdesetih let 20. stoletja, in sicer zaradi odločitve o suspendiranju Zvezne republike Jugoslavije v OVSE.

<sup>27</sup> Zapisano je, da si »[...] bomo s političnimi sredstvi prizadevali ne le za učinkovite načine preprečevanja konfliktov, ampak tudi opredeliti v skladu z mednarodnim pravom primerne mehanizme za miroljubno reševanje sporov, ki bi se pojavili [...]« (Charter of Paris for a New Europe 1990, 8–9).

v OVSE se je začela pot od ideje k uresničevanju preprečevanja konfliktov (George, McGee 2006, 84).<sup>28</sup>

OVSE na področju preprečevanja konfliktov ni ostal samo na normativni ravni. V OVSE deluje nekaj pomembnih organov, (med drugim) zadolženih za preprečevanje konfliktov; ti imajo na razpolago širok nabor mehanizmov in instrumentov preventivnega delovanja. Med stalnimi organi OVSE, ki sodelujejo na področju preprečevanja konfliktov, ima v procesu odločanja največjo vlogo *Stalni svet*; odgovoren je za vsakodnevne posle in odločanje OVSE (Bakker 2004, 398). Če Stalni svet lahko označimo za »čebelo matico« OVSE-jevega panja preprečevanja konfliktov, mimo katere se ne more sprejeti nič, pa je »čebela delavka« oz. ključni operativni organ *Center za preprečevanje konfliktov*. Center koordinira delo OVSE na področju preprečevanja konfliktov in nudi podporo 56 sodelujočim državam na vseh »stopnjah« konflikta: na področju zgodnjega opozarjanja, preprečevanja konfliktov, kriznega menedžmenta in pokonfliktne obnove (OSCE 2009c, 1). Pomembna stalna organa v OVSE-jevem sistemu preprečevanja konfliktov sta še *Forum za varnostno sodelovanje*, ki se ukvarja predvsem z vojaškimi aspekti varnosti, ter *Ad hoc usmerjevalne skupine*.

### 3.2 Mehanizmi in instrumenti preprečevanja konfliktov OVSE

OVSE ima na razpolago precej mehanizmov in instrumentov preprečevanja oboroženih konfliktov. V glavnem so bili razviti po hladni vojni, ko so nastale za to primerne okoliščine. Mehanizmov in instrumentov je vsekar dovolj, vprašanje je le, katere in do kake mere jih Stalni svet lahko uvede v določenem primeru (OSCE 2008a; OSCE 2008b). V prizadevanju za preprečevanje konfliktov so poleg Stalnega sveta najpogosteje soudeleženi naslednji akterji: terenske misije, visoki komisar za narodne manjšine, misije ugotavljanja dejstev, poročevalske misije ter osebni odposlanci predsedujočega OVSE.

<sup>28</sup> Na Vrhu v Budimpešti l. 1994 so sodelujoče države OVSE razglasile za primarni instrument v regiji za preprečevanje konfliktov, in to tudi zapisale v sklepnem dokumentu Vrha (Towards a Genuine Partnership 1994). Na rednem letnem srečanju v Köbenhavnu l. 1997 so sodelujoče države primarnost OVSE na področju preprečevanja konfliktov potrdile (Mychajlyszyn 2004, 133). Zavezanost preprečevanju konfliktov se je v naslednjih letih še stopnjevala; v Listini Evropske varnosti iz l. 1999 so zapisali, da »[...] so zavezani preprečevanju izbruha nasilnih konfliktov, kjer koli je to mogoče.« (Charter for European Security 1999, 3)

*Terenske misije*, pogosto označene tudi kot »frontna črta« ali pa kot »oči in ušesa« OVSE, so daleč največji porabnik proračuna OVSE: kar 70–80 odstotkov sredstev je namenjenih prav njim (OSCE 2009c, 1; Bakker 2004, 400).<sup>29</sup> Misije so vzpostavljene v tistih sodelujočih državah OVSE, kjer se (lahko) pojavi medetnični konflikt, ki bi imel lahko ob nadaljnjem zaostrovanju hude posledice za državo in širšo mednarodno skupnost.<sup>30</sup> Prednost terenskih misij je njihova kontinuirana, po navadi tudi dolgoročna navzočnost. S stališča preprečevanja konfliktov je to pomembno zaradi obstoja konstantnega mehanizma za nadzorovanje razmer oz. zgodnje opozarjanje. Prav tako so informacije, pridobljene na ta način, sorazmerno kredibilne v mednarodni skupnosti, saj naj bi bile najbolj nepristranske, ker nanje naj ne bi vplivala nobena od sprtih strani. Poleg tega stalna navzočnost (lahko) predstavlja referenčno točko za sprte strani, ki lahko zahtevajo razjasnitev kakšnega ukrepa. Ne nazadnje misije pri sprtih straneh ustvarjajo občutek, da je problem relevanten za širšo mednarodno skupnost, ki bo morda ukrepala v primeru (po)slabšanja razmer.

Drugi pomembni institut OVSE za preprečevanje oboroženih konfliktov je *visoki komisar za narodne manjšine*. Gre za institucijo, ki se ukvarja izključno z zagotavljanjem spoštovanja pravic narodnih manjšin. Visoki komisar zagotavlja zgodnje opozarjanje, in če je potrebno, zgodnje ukrepanje v tistih državah OVSE, kjer bi se zaradi nespoštovanja pravic manjšin lahko razvil konflikt. Je edini instrument OVSE, katerega namen je izključno preprečevanje konfliktov. Njegovo delovanje v večini primerov poteka kot osebni obisk v državah, kjer naj bi prihajalo do takih kršitev manjšinskih pravic, ki bi se lahko razvile v širši konflikt, pa tudi kot korespondenca

<sup>29</sup> Več o pomenu in delovanju misij in drugih aktivnostih OVSE na terenu v Šabič (2005, 33–38).

<sup>30</sup> Decembra 2009 je delovalo 18 terenskih misij z različnimi mandati. Največ jih je bilo v Jugovzhodni Evropi (Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Srbija, Kosovo, Makedonija in Hrvaška); v Srednji Aziji delujejo misije v vseh petih državah regije (Tadžikistan, Turkmenistan, Kirgizija, Kazahstan in Uzbekistan), na Kavkazu delujejo misije v Azerbajdžanu, Armeniji in tudi v Gorskem Karabahu (mandata misiji v Gruziji po gruzijsko-ruski vojni l. 2008 niso podaljšali zaradi nasprotovanja Ruske federacije; podobna usoda je doletela tudi misijo v Čečeniji l. 2003 zaradi nezmožnosti dogovora o nadaljnjem delovanju med državami OVSE in Rusko federacijo), v Vzhodni Evropi pa so terenske misije v Belorusiji, Moldaviji in Ukrajini (OSCE 2009a, Bakker 2004, 401). Mandat delovanja misij določi Stalni svet in je praviloma dolgoročen ter se podaljšuje vsakih šest mesecev; vsak mandat je prilagojen razmeram na terenu, po večini pa vključuje spodbujanje takih političnih procesov, ki pripomorejo k preprečevanju nadaljnega zaostrovanja konflikta.

z vlado te države. Obenem skuša vplivati tudi na pripadnike manjšine, naj se vzdržijo potez, ki bi lahko zaostriale nasprotovanja. Njegovo delovanje pretežno poteka poltajno, v duhu tihe diplomacije (da se države kršiteljice javno ne obsoja, temveč se predvsem diplomatsko, s pogovori, skuša doseči izboljšanje).<sup>31</sup>

*Misije ugotavljanja dejstev in poročevalske misije* so v določenih okoliščinah lahko pomembni instrumenti preprečevanja konfliktov. Po navadi gre za kratkoročne skupine, sestavljene iz diplomatov in/ali strokovnjakov, ki obiščejo določeno državo. Te skupine nato poročajo pristojnim telesom OVSE, namenjene pa so tudi temu, da OVSE presodi, ali bi morali v tej državi začeti tudi dolgoročno terensko misijo (Bakker 2004, 396).

*Posebni odposlanci predsedujočega OVSE* so naslednji pomemben instrument, ki lahko pripomore k preprečevanju konfliktov. To vlogo se po navadi podeli uglednim diplomatom ali nekdanjim politikom z namenom takojšnjega ukrepanja v specifičnem primeru (*ibid.*).<sup>32</sup> Njihov namen je, da na kraju samem skušajo doseči začetek političnega dialoga ali da skušajo ustaviti nasilje.

OVSE je razvil tudi še nekaj precej specifičnih ukrepov, ki lahko pripomorejo k preprečevanju konfliktov in bi jih lahko uvrstili med mehanizme preprečevanja konfliktov. Med pomembnejšimi je uničevanje lahkega orožja in streliva. Poleg naštetih omenimo še najpogostejše uporabljene instrumente preprečevanja konfliktov: nadzor razoroževanja, demobilizacija, konverzija vojaških v civilne objekte, pomoč pri vzpostavljanju demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem, gradnja institucij demokratične države, spodbujanje vladavine prava, nadzor meja, pomoč pri organizaciji in izvedbi volitev (George, McGee 2006, 89–100).

<sup>31</sup> Do zdaj najbolj znan (in uspešen) primer preventivnega delovanja visokega komisarja za narodne manjšine je potekal v Ukrajini v prvi polovici devetdesetih let 20. stoletja, ko je prispeval k preprečitvi eskalacije konflikta med krimskimi Tatari in ukrajinsko vlado. Vprašanje krimskih Tatarov sicer še danes ni razrešeno, so pa pridobili več avtonomije in pravic na Krimu (Mychajlyszyn 2004, 143–4; Hopmann 2005, 131–2).

<sup>32</sup> Ko je OVSE l. 2005 predsedovala Slovenija, je posebni odposlanec predsedujočega OVSE za Kirgizijo, ki jo je zajela politična kriza, postal slovenski politik Lojze Peterle (OVSE 2005).

Tabela 5: Instrumenti za preprečevanje konfliktov v OVSE

Vojaški pristopi	Grožnja z ali uporaba oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mirovne misije<sup>33</sup></li> </ul>
	Nadzor nad uporabo oborožene sile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kratko- in dolgoročne terenske opazovalne misije (<i>peace-observing</i>)</li> <li>• misije ugotavljanja dejstev (<i>fact-finding</i>)</li> <li>• instrumenti za zmanjševanje napetosti v okviru uveljavljenih mehanizmov reševanja sporov (dunajskega, moskovskega, berlinskega in mehanizma iz Vallette; posvetovanje in sodelovanje v primeru nenavadnih vojaških aktivnosti; sodelovanje v primeru nevarnih incidentov vojaške narave in prostovoljno povabilo ekspertov v državo z namenom odpravljanja zaskrbljenosti zaradi vojaških aktivnosti)</li> <li>• programi uničevanja, hranjenja in nadzora nad proizvodnjo orožja</li> <li>• izmenjava varnostno relevantnih informacij o vojaško-političnih aktivnostih (količina oborožitve, višina obrambnega proračuna, orožarski posli in vojaška poraba)</li> <li>• najava vojaških vaj in povabilo opazovalcev nanje</li> <li>• opazovalni preleti letal (v okviru Pogodbe o odprtem nebu), inšpekcije</li> </ul>

<sup>33</sup> Čeprav je v devetdesetih letih 20. stoletja prihajalo do pobud, da bi terenske misije OVSE lahko dobile tudi značaj mirovne misije, do tega dejansko formalno ni nikoli prišlo, misije OVSE pa kljub temu opravljajo nekatere naloge, ki jih opravljajo (sodobne) mirovne misije, npr. pomoč pri nadzoru meje oz. urjenju varnostnih sil (George, McGee 2006, 88).

Nevojaški pristopi	Prisilna diplomatska sredstva (brez uporabe oborožene sile)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zamrznitev članstva države v OVSE</li> </ul>
	Nepprisilna diplomatska sredstva (brez oborožene sile oz. prisile)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• misije opazovanja volitev</li> <li>• ukrepi zgodnjega opozarjanja</li> <li>• vodenje mirovnih pogajanj in mirovno posredništvo (mediacija)</li> <li>• poskusi za doseglo sprave in arbitraže (Sodišče za spravo in arbitražo OVSE)</li> <li>• posebni odposlanci, obiski na območju na visoki ravni</li> <li>• sprejem političnih deklaracij zoper državo</li> <li>• podpora političnemu sodelovanju držav OVSE</li> <li>• bi- ali multilateralni sestanki organov OVSE</li> </ul>
Razvojni pristopi in pristopi dobrega upravljanja	Politike spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spodbujanje ustreznih okolijskih politik</li> <li>• programi za gradnjo infrastrukture (oskrba z vodo, promet ...)</li> <li>• izobraževalni programi</li> </ul>
	Ozaveščanje oz. vsiljevanje človekovih pravic, demokratičnih in drugih standardov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programi ozaveščanja o človekovih pravicah</li> <li>• programi izobraževanja in urjenja policistov, pripadnikov oboroženih sil ter carinskih služb</li> <li>• programi za povečanje civilnega nadzora nad varnostnim sektorjem</li> </ul>
	Vzpostavljanje vladajočih struktur, ki spodbujajo reševanje konflikta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programi pomoči za izgradnjo in reformo varnostnega sektorja</li> <li>• reforma sodstva</li> <li>• akcije proti širjenju lahkega orožja in odstranjevanja min</li> <li>• pomoč pri nadzorovanju meje</li> <li>• programi boja proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in pranju denarja</li> <li>• programi pokonfliktne demobilizacije, repatriacije in reintegracije</li> </ul>

### 3.3 Instrumenti v luči politike preprečevanja konfliktov v OVSE

Politika preprečevanja konfliktov v OVSE (z njo pa instrumenti in mehanizmi) se je razvijala postopoma. Preprečevanje konfliktov je v zadnjih letih postalo eno od prioritetnih področij; v zadnjih letih se je namreč razširil konsenz o nujnosti preprečevanja konfliktov v fazi, ko se to še da storiti. Preskok in razmah implementacije politike in instrumentov se je zgodil v devetdesetih letih 20. stoletja ob razpadu Sovjetske zveze, ko so institucije OVSE pomembno pripomogle k urejanju nekaterih problemov, ki bi lahko prerasli v večje konflikte (problemi manjšin v baltških državah, v Ukrajini ...). Danes je pomembna komponenta OVSE-jevega preprečevanja konfliktov vojaška, in sicer predvsem ukrepi za zmanjševanje oz. odpravljanje negotovosti (vzajemne inšpekcije, preleti letal, najave vojaških vaj), pa tudi konkretne aktivnosti za vzpostavljane strokovnih in demokratično-nadzorovanih in vodenih oboroženih sil.

Ugotovili smo, da je nabor instrumentov za preprečevanje konfliktov, ki ga ima na razpolago OVSE, širok. A širok nabor sam po sebi ne vodi nujno v njihovo uporabo (in posledično v preprečevanje konfliktov). Ena od glavnih značilnosti OVSE na področju politike preprečevanja konfliktov je namreč povezana s procesom odločanja: za sprejem odločitve ne sme biti proti nobena država (razen v izjemah t. i. pravila konsenz minus ena ter konsenz minus dva). OVSE temelji na sodelovanju, ne na prisili, kar ima posledice tudi za področje preprečevanja konfliktov. Odločitev najvišjega organa, Stalnega sveta, se ne da pravno uveljaviti; OVSE po mednarodnem pravu nima pravne subjektivitete (kljub imenu ni mednarodna organizacija v pravem pomenu besede). Odločitve OVSE so torej »zgolj« politično zavezujoče.

Ker je za vsakršen ukrep potreben konsenz vseh sodelujočih držav, OVSE pogosto po instrumentih ne more poseči. Če je dejstvo, da v OVSE za isto mizo sodelujejo tudi nekatere vplivne države v mednarodnih odnosih, pogosto izpostavljeno kot prednost, je na področju doseganja dogovora o uvedbi določenih instrumentov preprečevanja konfliktov to lahko slabost, saj se OVSE neformalno pogosto politično deli na območji »vzhodno« in »zahodno« od Dunaja. Če so konsenz, vseobsežnost in kooperativnost res maksime delovanja OVSE, pa velja opozoriti, da takšen pristop poraja še nekaj drugih problemov. OVSE, katerega proračun ne presega proračuna malo večjega razvitega mesta, le stežka učinkovito razprši svoje delovanje

na tako različna področja, kot so umetno namakanje ali pa mirnodobna reintegracija nekdanjih nasprotnikov v enote redne vojske.<sup>34</sup>

Politika preprečevanja konfliktov v OVSE je usmerjena navznoter, na ozemlje sodelujočih držav (na območje »od Vancouvra do Vladivostoka«). OVSE na tem področju deluje v tistih državah, kjer je za to potreba, nima pa oblikovane prednostne liste, kje naj bi te aktivnosti potekale (delujejo lahko le tam, kjer država gostiteljica pristane). Težiščna točka preprečevanja konfliktov OVSE se je v zadnjih letih z Balkana, ki se je sorazmerno stabiliziral, prestavila na območje srednjeazijskih in kavkaških držav nekdanje Sovjetske zveze. Kritike na račun OVSE, ki prihajajo iz t. i. držav »vzhodno od Dunaja«, češ da je OVSE uperjen predvsem zoper njih, so do neke mere upravičene, je pa tudi res, da se države »zahodno od Dunaja« praviloma ne soočajo z npr. (večjimi) nepravilnostmi na voliščih, avtoritarnimi režimi, pomanjkanjem demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami in drugimi področji delovanja OVSE. Zaradi nesoglasij in domnevnega »vmešavanja v notranje zadeve suverenih držav« so nekatere terenske misije morale zapustiti konfliktna območja (npr. Čečenija, Gruzija).

Politika preprečevanja konfliktov v OVSE je naravnana na dolgoročno navzočnost misij na terenu (npr. Gorski Karabah). To do neke mere dolgoročno pripomore k zmanjševanju napetosti oz., bolje rečeno, k temu, da se ohranja (vsaj) *status quo*, kar je bolje kot vnovično razplamtevanje nasilja. Z dolgoročno navzočnostjo se izboljša poznavanje konflikta, terena, sprtih strani, na drugi strani pa se na ta način lahko pridobi zaupanje lokalnih skupnosti. Kljub temu pa, če je odločenost neke države, da bo konflikt rešila z nasilnimi sredstvi, razmeroma majhna, z mandatom in kapacitetami omejene misije OVSE same ne morejo zaustaviti vojne vihre (to se je nazorno pokazalo v gruzijsko-ruskem oboroženem konfliktu l. 2008). Zaradi pogostega pomanjkanja politične volje oz. nezainteresiranosti reševanja problemov je večina instrumentov, h katerim se OVSE zateka, strukturne (dolgoročne) narave.

Instrumentov OVSE ne manjka (nasprotno, OVSE jih ima precej takih, ki jih v svoji zgodovini sploh še ni uporabil!), manjka pa v nekaterih primerih kapacitet (tudi finančnih). Pomembna primerjalna prednost OVSE na področju preprečevanja konfliktov je fleksibilnost in hitro reagiranje, saj so

<sup>34</sup> Za primerjavo: proračun OVSE za l. 2009 je znašal nekoliko manj kot 159 milijonov evrov. Za primerjavo: proračun Mestne občine Ljubljana za l. 2009 po rebalansu je bil več kot dvakrat višji, in sicer dobrih 342 milijonov evrov (OSCE 2009b; Mestna občina Ljubljana 2009, 4).



njihovi eksperti lahko na terenu hitro, če v to pristanejo politični odločevalci. Eden od problemov, ki smo ga zaznali v intervjujih, je tudi pomanjkanje kompetentnih strokovnjakov za določena območja, kjer se izvajajo aktivnosti preprečevanja konfliktov.

OVSE ima dobro razvite zmogljivosti na terenu, ki opozarjajo na naraščanje napetosti, se pa reševanje konfliktov oz. zmanjševanje napetosti velikokrat ustavi na politični ravni. Glavni izziv je torej preiti od zgodnjega opozarjanja do zgodnjega delovanja (*from early warning to early action*). To se lahko uresniči le postopoma, in sicer, da bi preprečevanje konfliktov dejansko preraslo v normo mednarodnih odnosov. Prav zato v OVSE zdaj poteka razprava o tem, da bi vzpostavili nov instrument, ki bi predsedujočemu OVSE ali civilnim opazovalcem tudi brez konsenza vseh sodelujočih držav omogočil obiskati državo, v kateri bi bile razmere zaostrene (sicer visoki komisar za narodne manjšine lahko obišče države brez konsenza, vendar je funkcija predsedujočega OVSE še politično močnejša). Dodaten prispevek k politiki preprečevanja konfliktov v OVSE naj bi v prihodnje prineslo tudi večje sodelovanje institucij OVSE z nevladnimi organizacijami na terenu in lokalnimi skupnostmi.

## 4 Sklep

Primerjalna analiza pristopov, strategij, instrumentov ter politik preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE pokaže več zanimivih ugotovitev tako za teorijo kot tudi prakso.

- Na področju teorije in prakse preprečevanja oboroženih konfliktov vlada *velika terminološka zmeda*, predvsem pri uporabi pojmov mehanizmi, instrumenti in sredstva preprečevanja konfliktov. S prakseološkega vidika koncepta preprečevanja konfliktov sicer to morda res ni najpomembnejše vprašanje, pride pa pogosto do zmešnjav, saj se že znotraj znanstveno-strokovnih krogov uporabljajo različni termini za isto stvar. Ko se premaknemo izven omenjenih krogov, npr. v svet političnih odločevalcev ali širše javnosti, pa imamo opraviti s še večjo nedoslednostjo pri gradnji »babilonskega stolpa« na področju preprečevanja konfliktov.
- Kljub temu se je izkazalo, da (v večini) primerov med znanstveniki in strokovnjaki *obstaja strinjanje, da je mehanizem širši pojem kot instrument*. Mehanizem po navadi zajema določen vrstni red ukrepov, ki se sprožijo ob razmeroma natančno določenih situacijah. Instrumenti pa so lahko, ni pa nujno, pojavnost oblika oz. del delovanja mehanizma. V

večini primerov so sicer uporabljeni neodvisno (torej ne kot del širšega mehanizma; uporaba enega instrumenta torej ne sproži avtomatične uporabe drugega instrumenta). Analiza je tudi pokazala, da se bistveno več pozornosti posveča instrumentom, medtem ko za mehanizme lahko trdimo, da so taki, kot so bili oblikovani predvsem po hladni vojni, relikv preteklosti, in posledično v sodobnem varnostnem okolju uporabljeni le izjemoma. S tem je povezana tudi ugotovitev, da imata tako OVSE kot tudi EU na voljo dovolj instrumentov, s čimer se večinoma strinjajo vsi intervjuvanci, in da je politika preprečevanja področje, v katerega je treba vlagati energijo v prihodnje.

- *Tuja znanstveno-strokovna sfera ločevanju med mehanizmi in instrumenti ne posveča veliko pozornosti*, ampak je usmerjena predvsem na analizo prakse in politike preprečevanja konfliktov. Konceptualno je zadeva že treba doreči, kljub temu pa je bolje, da se znanstveniki in strokovnjaki ne ukvarjajo toliko s tem, ali je neki ukrep mehanizem ali instrument, temveč, kako prakso preprečevanja konfliktov izboljšati. Prihodnje preučevanje preprečevanja oboroženih konfliktov naj gre torej v smeri preučevanja politike preprečevanja.
- Politike preprečevanja oboroženih konfliktov v EU in OVSE so se dejansko začele razvijati po hladni vojni, skladno z njimi pa tudi instrumenti in mehanizmi preprečevanja konfliktov. V EU se preboj zgodi v devetdesetih letih 20. stoletja, ko se politika preprečevanja konfliktov implicitno pojavi zapisana v dokumentih (Maastrichtska pogodba, Amsterdamska pogodba), uradno potrjuje doseže l. 2001 s Programom EU za preprečevanje nasilnih konfliktov, dokončno uvrstitev med (deklarirane) prednostne naloge pa l. 2009 z Lizbonsko pogodbo. Namen in nastanek OVSE sta implicitno povezana s preprečevanjem konfliktov, kar ponazarja Helsinška sklepna listina. Pomemben preboj se je prav tako zgodil v devetdesetih letih prejšnjega stoletja: l. 1990 s Pariško listino (preprečevanje oboroženih konfliktov postane prednostna naloga!) in l. 1994 s preoblikovanjem KVSE v OVSE.
- Primerjalne prednosti na področju preprečevanja konfliktov v EU in OVSE: EU je v prednosti predvsem zaradi razpolaganja z obsežnimi viri (človeški, finančni itd.), namenjenimi programom/akcijam, ki jih lahko uvrstimo v področje preprečevanja konfliktov, medtem ko ima OVSE prednosti, ker v njem sodelujejo pomembne velike države, ker so terenske misije v veliko primerih dolgoročno navzoče na terenu (kar jim povečuje znanje in krepi zaupanje lokalnega prebivalstva). Pri tem ne moremo reči, da gre med obema za tekmovalen odnos, saj EU med drugim tudi financira številne projekte OVSE.

- OVSE ima predvsem dva aduta med instrumenti, visokega komisarja za narodne manjšine ter terenske misije, EU pa (sicer podobno kot OVSE) prisega na *sui generis* pristop in zatorej nobenemu od instrumentov ne pripisuje prednosti. Posamezni instrumenti naj bi bili uporabljeni po potrebi (v odvisnosti od narave konflikta).
- Zavoljo pomanjkanja trših instrumentov preprečevanja konfliktov, saj je o njih dosti težje doseči konsenz, je EU naravnana predvsem na gospodarske in diplomatske instrumente preprečevanja konfliktov (na t. i. strukturno preprečevanje), medtem ko ima OVSE več instrumentov »vojaške« narave (ki pa še ne pomenijo tudi vojaške moči!) in je tudi, primerjalno gledano, bolj naravnana na operativno preprečevanje konfliktov.
- Glavni dejavnik, ki v obeh institucijah omejuje obsežnejšo in celostno uporabo preprečevanja oboroženih konfliktov, je politične narave. Čeprav je po hladni vojni v mednarodnih odnosih zavel optimizem, da se bo število konfliktov zmanjšalo in da se bo za globalne izzive iskalo globalne rešitve, državocentričnost (in realpolitika) ni presežena. Izkazalo se je, da so zmogljivosti v EU kot tudi v OVSE po večini na razpolago (npr. sistemi zgodnjega opozarjanja ...), da pa do medlega odziva (ali celo neodziva!) prihaja, ker določene države zaradi politične preračunljivosti ne želijo tvegati sprejema odločnejših ukrepov. Občasno pride sicer do neustreznega odziva tudi zaradi zapletenih postopkov odločanja, a so bile tovrstne težave večinoma presežene, ko je bila volja držav OVSE ali EU enotna.
- Ciljna območja preprečevanja konfliktov se le delno prekrivajo: EU večino naporov na področju preprečevanja konfliktov namenja bližnji soseščini sedemindvajseterice (sredozemska Afrika, Balkan) in je torej usmerjena navzven, težišče OVSE pa se je z Balkana prestavilo na območje Kavkaza in Srednje Azije, kjer je tudi največ izzivov, povezanih z naravo dela OVSE (opozoriti velja tudi, da je OVSE še vedno usmerjen na območje sodelujočih držav).
- Sodelovanje med OVSE in EU na področju preprečevanja konfliktov sicer obstaja, a je razmeroma šibko. Dogajajo se npr. redna srečanja visokih uradnikov, ki se ukvarjajo s preprečevanjem konfliktov, vendar so ti okvirji sodelovanja pogosto sami sebi namen. Kljub temu ne moremo mimo dejstva, da je nekaj uspešnih primerov sodelovanja vendarle bilo: OVSE je npr. l. 1991 sodeloval pri implementaciji Opazovalne misije Evropske skupnosti; sodelovanje je bilo razmeroma dobro tudi v primeru sankcij proti Zvezni republiki Jugoslaviji in Republiki srbski ter v primeru opazovanja volitev v Makedoniji.

Na podlagi teh sklepov ponudimo še nekaj z ugotovitvami povezanih misli za prihodnji razvoj koncepta preprečevanja konfliktov v EU in OVSE, ki bi jih morali upoštevati tudi slovenski politični odločevalci in strokovnjaki, vpeti v delo na tem področju.

- EU in OVSE morata koncept preprečevanja konfliktov razumeti kot partnerski proces, v katerega mora vsak prispevati po svojih močeh (izkoristiti je treba primerjalne prednosti!). Srednjeročno bi lahko prišlo do večjega sodelovanja: EU ima ogromen gospodarski in politični potencial, OVSE pa veliko izkušenj, mrež, znanja, ne nazadnje tudi infrastrukture. EU se lahko marsikaj nauči od OVSE: EU za zdaj pretežno reagira na nastale situacije, medtem ko je OVSE v večji meri že razvil t. i. kulturo preprečevanja konfliktov.
- Države EU se bodo morale odločiti, ali želijo na področju preprečevanja konfliktov igrati regionalno ali globalno vlogo. V polpretekli zgodovini se je izkazalo, da je pomoč za reševanje »evropskih« problemov prišla z druge strani Atlantika. Če želi EU postati globalen igravec na tem področju, mora tudi tršim (vojaškim) oblikam instrumentov preprečevanja konfliktov nameniti več sredstev, saj politika korenčka brez palice v aktualni mednarodni realnosti ne zadostuje.
- Z vidika teoretskega preučevanja, ki ima tudi implikacije za prakso, je pomembna ugotovitev, da bi se raziskovanje preprečevanja konfliktov bolj kot na instrumente in mehanizme preprečevanja v prihodnje moralo usmeriti na politiko in odločevalske procese, saj tu po navadi pride do zastoja. Visoki civilni uradniki po večini menijo, da se za določen konflikt, če je dovolj političnega soglasja, vedno lahko najde primeren nabor ukrepov, ki vodijo v deeskalacijo. Posamezni instrumenti in mehanizmi so že precej dobro proučeni, saj so bili predmet številnih raziskav, nadaljnje analize pa se morajo usmeriti predvsem na ugotavljanje, zakaj je preprečevanje konfliktov v nekaterih primerih uspelo, v drugih pa ne – in na podlagi tega potem iskati zakonitosti, ki imajo lahko pomen za prakso.
- Nujno je delovati tudi na izobraževalnem področju ter preprečevanje oboroženih konfliktov razvijati v normo mednarodnih odnosov – ne zavoljo mednarodnih institucij, temveč zaradi doseganja svetovnega miru. Ob tem velja dodati, da nihče ni tako naiven, da bi pričakoval, da se bo svet oboroženim konfliktom v prihodnosti povsem izognil. Nasprotno, oboroženi konflikti bodo še naprej razjedali mednarodno skupnost, vendar pa morajo nekateri uspešni poskusi njihovega preprečevanja v zadnjih desetletjih ohrabriti idejo, da je možno uspeti in jih preprečiti še več.

## Literatura in viri

- Ackermann, Alice. 2003. The Idea and Practice of Conflict Prevention. *Journal of Peace Research* 40 (3), 339–47.
- Bakker, Edwin. 2004. A culture of conflict prevention: OSCE experiences and cooperation with the EU. V: Kronenberger, Vincent in Jan Wouters: *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Bercovitch, Jacob, Kremenyuk, Victor, Zartman, William. 2008. *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. Los Angeles: Sage Publications.
- Billon, Philippe le. 2005. *Fuelling war: natural resources and armed conflict*. London: The International Institute for Strategic Studies in New York: Routledge.
- Bollerup, Soeren Rinder, Dons Christensen, Christian. 1997. *Nationalism in Eastern Europe: causes and consequences of the national revivals and conflicts in late twentieth century Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brownlie, Alison, Mason, Chris. 2002. *Why do people fight wars?* Austin: Raintree Steck-Vaughn.
- Butler, Michael J. 2009. *International conflict management*. London, New York: Routledge.
- Buzan, Barry. 1991. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. New York: Wheatsheaf.
- Carment, David, Schnabel, Albert. 2003. *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Tokio: The UN University Press.
- Charter for European Security. 1999. Dostopno prek: <http://www.unece.org/trans/osce/osceunece/istachart99e.pdf> (26. oktober 2009).
- Charter of Paris for a New Europe. 1990. Dostopno prek: [http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf) (25. oktober 2009).
- Duke, Simon. 2004. The institutional and financial dimensions of conflict prevention. V: Kronenberger, Vincent in Jan Wouters. *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- ECOWAS. 1999. *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution and Peace-keeping and Security*, sprejet na zasedanju v Lomeju 10. decembra 1999. Dostopno prek: [http://www.chr.up.ac.za/hr\\_docs/african/docs/other/ecowas4.doc](http://www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/other/ecowas4.doc) (14. oktober 2009).
- European Peacebuilding Liaison Office. 2001. *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. Dostopno prek: <http://www.eplo.org/documents/EUprogrammePreventionViolentConflicts2001.pdf> (18. oktober 2009).
- European Peacebuilding Liaison Office. 2006. The Conflict Prevention Partnership. Dostopno prek: <http://www.eplo.org/index.php?id=101> (7. december 2009).
- European Commission. 2004. *Rapid Reaction Mechanism*. Dostopno prek: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/r12701\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12701_en.htm) (18. oktober 2009).

- European union. 2006. *Conflict prevention*. Dostopno prek: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/r12700\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/r12700_en.htm) (18. oktober 2009).
- Freedman, Lawrence. 1994. *War*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- George, Bruce, McGee, Anthony. 2006. The OSCE approach to conflict prevention. V: *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*, ur. David T. Mason in James Meernik. London, New York: Routledge.
- Grizold, Anton. 1999. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- 2001. Varnostna paradigma v mednarodnih odnosih. V: *Človek, država, vojna*, ur. Evan Luard. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Guzzini, Stefano. 1998. *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold*. London, New York: Routledge.
- Holsti, Kalevi J. 1998. *Peace and war: armed conflicts and international order 1648–1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopmann, Phillip T. 2005. Vloga Organizacije za varnost in sodelovanje v evropski varnostni strukturi. V: *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jentleson, Bruce W. 2003. The Realism of Preventive Statecraft. V *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, ur. David Carment in Albert Schnabel. Tokio: The United Nations University Press.
- Jeong, Ho-Won. 2008. *Understanding conflict and conflict analysis*. Los Angeles: Sage.
- Keegan, John. 1994. *A history of warfare*. London: Pimlico.
- Keukeleire, Stephen. 2004. EU Structural Foreign Policy and Structural Conflict Prevention. V: *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*, ur. Vincent Kronenberger in Jan Wouters. Haag: TMS Asser Press.
- Kronenberger, Vincent, Wouters, Jan. 2004. *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*. Haag: TMS Asser Press.
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2007. Dostopno prek: [http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306SLC\\_002.pdf&eubphfUId=534802&catalogNbr=FX-AC-07-306-EN-C](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=FXAC07306SLC_002.pdf&eubphfUId=534802&catalogNbr=FX-AC-07-306-EN-C) (20. november 2009).
- Lund, Michael S. 2008. Methods of Managing Conflict. V *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, ur. Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk in William Zartman. Los Angeles: Sage Publications.
- Lund, Michael S. 2009. Elektronsko sporočilo Roku Zupančiču, 25. maj (dostopno v arhivu avtorja).
- Mason, David T., Meernik, James D. 2006. *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*. London, New York: Routledge.
- Mestna občina Ljubljana. 2009. *Rebalans proračuna za leto 2009*. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/file/380371/rebalans-2009.pdf> (7. december 2009).

- Mychajlyszyn, Natalie. 2004. The OSCE and conflict-prevention in the post-Soviet region. V *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, ur. David Carment in Albert Schnabel. Tokio: The UN University Press.
- Moyo, Sam, Yeros, Paris. 2005. *Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America*. London, New York: Zed Books.
- OSCE. 2008a. *Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures. SEC. GAL/121/08*. Dunaj: OVSE. Dostopno prek: [http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34290\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34290_en.pdf) (15. oktober 2009).
- 2008b. *Summary of OSCE Mechanisms and Procedures. Updated version of SEC. GAL/216/07*. Dunaj: OVSE. Dostopno prek: [http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34289\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cpc/2008/06/34289_en.pdf) (15. oktober 2009).
- 2009a. *About – Field Operations*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/about/13510.html> (4. december 2009).
- 2009b. *Greek chairmanship welcomes 2009 OSCE budget approval – Press Release*. Dostopno prek: [http://www.osce.org/pc/item\\_1\\_37079.html](http://www.osce.org/pc/item_1_37079.html) (6. december 2009).
- 2009c. *The Osce Conflict Prevention Centre – OSCE Factsheet*. Dunaj: OVSE.
- OVSE. 2005. *Nastop Osebnega predstavnika Predsedujočega OVSE na Stalnem svetu OVSE – sporočilo za javnost*. Dostopno prek: <http://www.osce.si/sporocila-za-javnost-2005-04-14-os-predstavnik-peterle-zas-stalnega-sveta-osve.htm> (7. december 2009).
- Pérez, Javier Niño. 2004a. Conflict indicators developed by the Commission – the Check-list for root causes of conflict/early warning indicators. V: *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*, ur. Vincent Kronenberger in Jan Wouters. Haag: TMS Asser Press.
- 2004b. EU instruments for conflict prevention. V: *The European Union and Conflict Prevention: policy and legal aspects*, ur. Vincent Kronenberger in Jan Wouters. Haag: TMS Asser Press.
- Racovita, Mihaela. 2009. *The European Union' Conflict Prevention Strategies. Optimal Configuration of Methods for Achieving Success*. Dostopno prek: [http://www.allacademic.com//meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/6/3/6/3/pages363632/p363632-1.php](http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/6/3/6/3/pages363632/p363632-1.php) (15. december 2009).
- Ramcharan, B. G. 2005. *Conflict Prevention in Practice: Essays in Honour of Jim Sutterlin*. Leiden in Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ramsbotham, Oliver, Woodhouse, Tom, Miall, Hugh. 2005. *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, Malden: Polity.
- Sandole, Dennis J. D. 2009. *Elektronsko sporočilo Roku Zupančiču*. (dostopno v arhivu avtorja)
- Sandole, Dennis J. D., Byrne, Sean, Sandole - Staroste, Ingrid, Senehi, Jessica. 2009. *Handbook of conflict analysis and resolution*. London, New York: Routledge.
- Schlee, Günther. 2008. *How enemies are made: towards a theory of ethnic and religious conflicts*. Oxford, New York: Berghahn.

- Schmid, Alex. 1998. *Thesaurus and Glossary of Early warning and Conflict prevention terms*. Dostopno prek: <http://www.patrir.ro/london/september/Early%20Warning%20Systems/Thesaurus%20and%20Glossary%20of%20Early%20Warning%20and%20Conflict%20Prevention%20Terms.Alex%20P%20Schmid.Pioom.pdf> (16. oktober 2009).
- Senese, Paul Domenic, Vasquez, John A. 2008. *The steps to war: an empirical study*. Princeton, Woodstock: Princeton University Press.
- Smith, James D. D. 1995. *Stopping wars: defining the obstacles to cease-fire*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Šabič, Zlatko, Bolka, Vesna, Koradžija, Klaudija. 2005. OVSE: Zgodovina in institucije. V: *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, ur. Zlatko Šabič. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Towards a Genuine Partnership*. Sklepni dokument Vrha OVSE, sprejet v Budimpešti, 5. in 6. december 1994. Dostopno prek: [http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4050\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4050_en.pdf.html) (6. december 2009).
- Udovič, Boštjan. 2009. *Ekonomska varnost in ekonomska diplomacija: primer tujih neposrednih investicij Nove Ljubljanske banke na trgih Zahodnega Balkana*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Wallensteen, Peter, Sollenberg, Margareta. 1998. Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989–97. *Journal of Peace Research* 35 (5).
- Zupančič, Rok. 2009. The Theory of Conflict Prevention. What can Kosovo draw out of it? *Thesis Kosova* 1 (2). Povzetek dostopen prek: <http://www.aabriinvest.net/?page=2,223> (4. oktober 2009).



---

# Varnostne strukture v dinamičnem globalnem okolju<sup>35</sup>

87

I. del

Marjan Malešič

## Uvod

Temeljite spremembe, ki so zaznamovale mednarodno skupnost v zadnjih dveh desetletjih in pol, so na področje varnosti prinesle nove izzive. Obdobje, za katerega nimamo ustreznega naziva, pravimo mu »obdobje po hladni vojni«, je novo v mednarodnih odnosih. Politične, ekonomske in varnostne institucije in njihovi voditelji očitno potrebujejo veliko časa, da se prilagodijo spremenjenemu varnostno-političnemu okolju, ki je zaznamovano z drugačno dejansko in zaznano ogroženostjo, kot smo je bili vajeni v preteklosti. Po razpadu bipolarne ureditve sveta se je vojaška ogroženost v veliki meri umaknila nevojaški. Podatki Štokholmskega inštituta za proučevanje miru kažejo, da se število oboroženih spopadov v svetu po hladni vojni zmanjšuje, med njimi pa prevladujejo znotrajdržavni spopadi.

---

<sup>35</sup> Prispevek temelji na izsledkih projekta *Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju*, ki ga je Obramboslovni raziskovalni center izvedel v okviru ciljnega raziskovalnega programa *Znanje za varnost in mir 2006–2010*. Projekt sta sofinancirala Ministrstvo za obrambo in Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS. Del rezultatov analize, ki jih prinaša prispevek, je avtor objavil v reviji *Teorija in praksa*, 1–2, 2009.

V ospredje stopajo drugi viri ogrožanja držav, ki so v glavnem obstajali že prej, vendar je šele manjša verjetnost obsežnejšega oboroženega spopada omogočila ustrezno zaznavo njihovega pomena. Gre za vire ogrožanja, ki zadevajo ekonomsko-socialno področje, okoljevarstvena in demografska vprašanja, zdravstveno-epidemiološke razmere, terorizem, informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, trgovanje z orožjem in mamili ter tudi antropogene, naravne in tehnične nesreče. Na teh področjih in na njihovem presečišču se vse pogosteje pojavljajo ogrožajoči dogodki in procesi, ki jih lahko poimenujemo z enotnim izrazom »kriza«.

Preliminarna in bežna primerjava sistemov nacionalne varnosti in prevladujočih virov ogrožanja sodobnih družb pokaže, da so omenjeni sistemi po svoji strukturi in organiziranosti še vedno dokaj klasični, po vsebini priprav in logiki delovanja pa konvencionalni.<sup>36</sup> Prevladujoči viri ogrožanja torej še niso pričakali dokončne teoretične elaboracije niti systemske aplikacije, ki bi omogočili intenzivno prilagajanje delov sistema spremenjenim varnostnim razmeram, v katerih iščejo svojo novo vlogo in svoje naloge tako vojska kot nevojaške prvine (nacionalne) varnosti, torej tudi civilna obramba in varstvo pred nesrečami, saj že bežen pogled na zgoraj naštetih področja virov ogrožanja pokaže, da velik del teh spada v njuno domeno. Resnici na ljubo pa je treba zapisati, da se nekatere države, kot so ZDA, Kanada, Švedska, Finska, Danska, Češka republika, Velika Britanija, Nizozemska, Švica, Nemčija, Francija, do določene mere tudi baltiške države, nahajajo v različnih fazah procesa transformacije nacionalnovarnostnih konceptov in sistemov v smeri kriznega upravljanja in vodenja.

Obdobje, ki ga živimo, je polno iskanja, negotovosti, novih idej in tudi napak. Zaznamujeta ga velika soodvisnost držav, katerih sposobnost delovanja se skozi vključevanje v različne mreže, ki jih dovoljuje sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija, povečuje, in delna erozija nacionalne države v globalnem okolju, h kateri pripomorejo tudi viri ogrožanja, ki učinkujejo prek državnih meja in se ne zmenijo za koncept suverenosti nacionalnih držav. Ta dejstva dodatno zaostrujejo potrebo po sodelovanju držav na različnih področjih varnosti, nedvomno tudi na področju kriznega upravljanja in vodenja ter sprejemanja skupnih in enotnih standardov delovanja, ki jih zahtevajo dvostranski meddržavni sporazumi in mednarodne pogodbe (na primer o članstvu držav v Evropski uniji in Natu). Tudi zaradi tega bi pričakovali, da bo proces transformacije v smeri kriznega

<sup>36</sup> Gl. več o sistemih nacionalne varnosti sodobnih držav v Tatalović, Grizold in Cvrtila, 2008.

upravljanja in vodenja potekal bolj usklajeno in na podlagi bolj ali manj enotnih temeljnih standardov.

Vprašanje ogroženosti sodobnih družb in nujne internacionalizacije pri odzivanju na različne kompleksne vire ogrožanja zelo odločno postavi Ulrich Beck v svoji tezi o globalni družbi tveganja, ki jo je pojasnil sredi leta 2008 v reviji *Development and Society*. Po Beckovem mnenju globalna tveganja kažejo tri temeljne značilnosti, in sicer delokalizacijo (njihovi vzroki in posledice niso omejeni na eno geografsko območje ali prostor, ampak so vseprisotni), neizračunljivost (njihove posledice so načeloma neizračunljive, saj vključujejo hipotetična tveganja, ki temeljijo na znanstvenem nepoznavanju in normativnem nesoglasju) in nezmožnost kompenzacije (čeprav razmišljanje o varnosti v preteklosti ni izključevalo hudih nesreč oz. preizkušenj, se je zdelo, da je bilo njihove uničevalne učinke moč kompenzirati; če pa so klimatske spremembe nepreklicne, če genetika omogoča nepovratne posege v človekov obstoj, če teroristične skupine že posedujejo orožje za množično uničevanje, potem imamo danes opraviti z bistveno zahtevnejšimi razmerami).

Nič novega ni v dejstvu, da je svet prevladujočih gotovosti v upadanju, vendar so bili v preteklosti ti procesi obvladljivi. Danes pa se zdi, da živimo v svetu samoproduktivajočih se virov ogrožanja. »Kaj je torej zgodovinsko novega v globalni družbi tveganja?« se sprašuje Beck. V 19. in 20. stoletju je večina mislecev neposredno ali posredno zagovarjala nesmrtnost samoograjanih nacionalnih suverenosti. Le redki so opozarjali na nujo po preseganju nacionalnih meja, medsebojno povezanost in odvisnost, žrtve, odgovornost, solidarnost in skupno usodo človeštva. Vendar pa razvijajoča se globalna družba tveganja po Beckovem mnenju zadaja doslej najhujši udarec omejeni nacionalni misli ter političnemu nacionalizmu. Na tem mestu je na videz naravna povezava med suverenostjo, pravico do samoodločbe, državo in izolacionizmom razgrajena z dialektiko modernosti in mobilizacijsko močjo anticipirane samouničevalnosti vseh. Unilateralne nacionalne politike so v preteklost zazrti idealizmi, kozmopolitsko sodelovanje pa postaja srčika novega političnega realizma. Nacionalni izolacionizem je iluzija, fikcija in ostanek preteklosti, je neproduktiven in je obsojen na propad. Celo ZDA kot velesila so bile pred časom prisiljene to priznati. Avtonomija držav v globalni družbi tveganja ne obstaja več, saj dodana vrednost sodelovanja spodbuja države k povezovanju. Ta dodana vrednost v bistvu krepi države in jim omogoča, da uspešno rešujejo tudi nacionalne probleme. Nacionalna suverenost ne omogoča sodelovanja, nasprotno, transnacionalno sodelovanje omogoča nacionalno suverenost. To Beckovo razmišljanje postavlja koncept nacionalne varnosti v povsem novo luč.

Razmišljanje o nujni prenovi nacionalnovarnostnega sistema je prisotno v številnih državah. V prispevku ponujamo spoznanja, do katerih so strokovnjaki prišli v ZDA, dotaknemo pa se tudi prenov nacionalne varnosti, ki potekata v Kanadi in Veliki Britaniji. Pomembne so ugotovitve, ki jih v zvezi s prenovo nacionalnovarnostnih sistemov na institucijski, strateški, tehnološki in kognitivni ravni ponuja evropski projekt FORESEC. Zanimivo pri primerih obravnavanih držav je predvsem to, da so si ne glede na razlike med njimi temeljna vprašanja prenavljanja sistema nacionalne varnosti med seboj zelo podobna, zato lahko postavimo podmeno, da imajo različne prenovitvene pobude ne glede na svoj izvor veliko skupnega. Poglejmo v nadaljevanju posamezne prenovitvene pobude in jih primerjajmo.

## I Ameriška izkušnja

### I.1 Prenova nacionalnovarnostnega sistema

Projekt civilne iniciative, ki ga financira Center za proučevanje predsedovanja (Center for the Study of the Presidency), nestrankska in neprofitna organizacija, ki jo vodi ambasador David Abshire, ugotavlja, da **nacionalnovarnostni sistem**, ki ga predsednik države uporablja za upravljanje instrumentov nacionalne moči, in način, na katerega kongres nadzoruje in financira sistem, ne dovoljujeta agilnosti, ki je potrebna za zaščito ZDA in njihovih interesov v vse kompleksnejšem in hitro spreminjajočem se svetu. Tako izkušnja 11. septembra 2001 in orkana Katrine avgusta 2005 kot tudi vojni v Afganistanu in Iraku, ki sta se pričeli leta 2001 oz. 2003, ter različni viri ogrožanja varnosti ZDA dokazujejo, da varnostni izzivi 21. stoletja zahtevajo učinkovitejše sodelovanje in komuniciranje prek tradicionalnih organizacijskih meja nacionalnovarnostnega sistema. Za spoprijemanje s temi izzivi so znotraj sistema potrebne skupna vizija in organizacijska kultura ter boljša integritetnost strokovnosti in zmogljivosti (Locher 2008, 4–12).

Sedanji ameriški sistem nacionalne varnosti temelji na izkušnji druge svetovne vojne in je omogočal predsedniku voditi hladno vojno. Veliko predpostavk, ki so v podstati tega sistema, ne velja več, saj se je svet premaknil naprej in ZDA se morajo prilagoditi novim realnostim, ki vplivajo na njihovo varnost. Obstoječi sistem daje predsedniku ozek izbor rešitev za ukvarjanje z nacionalnovarnostnimi zadevami in povzroča pretirano zanašanje na vojaški instrument nacionalne moči. Stroški vztrajanja na sedanjih rešitvah so očitni na fiskalnem področju, lahko pa se pokažejo tudi

pri izgubi življenj ameriških državljanov. Spremembe zahtevajo celovito prenovu statutarnih, regulatornih in kongresnih nadzornih pristojnosti, ki upravljajo več kot šest desetletij star nacionalnovarnostni sistem.

Izvor sedanjega sistema sega torej v čas sprejetja Zakona o nacionalni varnosti (National Security Act, 1947), ko je bila nacionalna varnost primarno funkcija vojaških zmogljivosti, nadzorovanih s strani enega ministrstva. ZDA so bile tedaj edini industrijski in ekonomski gigant na svetu, glavni vir ogrožanja ZDA pa je bila Sovjetska zveza s svojim razvijajočim se jedrskim balističnim raketnim sistemom in obsežnimi konvencionalnimi vojaškimi silami, nameščenimi na mejah ameriških zaveznikov v Evropi in Aziji. V takem predvidevanju velikih vojaških operacij in ob jedrskem zastraševanju je nacionalnovarnostni sistem zahteval le omejeno koordinacijo med vertikalno strukturiranimi ministrstvi in agencijami. Strukture in procese, ki bi bili potrebni za sodelovanje med ministrstvi, so oblikovalci sistema zanemarili, izjema je le Svet za nacionalno varnost.

Locher (*ibid.*) meni, da je ne glede na uporabnost tega sistema v preteklosti, danes le-ta »nerodni anahronizem«, ki je s svojimi strukturami in doktrinami neprimeren za aktualno strateško okolje. Globalni terorizem, kibernetični napadi, izzivi nevtralnosti vesolja, oboroženi konjeniki v Sudanu, transnacionalni verski voditelji v Iraku, etnično čiščenje na Balkanu so izzivi nacionalni varnosti, ki kljubujejo tradicionalnim kategorijam. Danes nacionalna varnost vključuje širok spekter vprašanj, na katera je moč odgovoriti s širokim skupkom visoko integriranih in pozorno odmerjenih zmogljivosti.

Ekonomska in socialna soodvisnost sodobnega globalnega sistema zahteva od ZDA, da delujejo globalno z več natančnosti in s čim manj nenameravanih stranskih učinkov, saj »postranska škoda« (colateral damage) lahko predstavlja velik problem. Globalizacija pa prinaša tudi širjenje nalezljivih bolezni, tehnologij, idej in organizacij do ravni, ki so bile v preteklosti nepredstavljive. Politično okolje zahteva od ZDA, da se ukvarjajo z akcijami in namerami velikega števila držav in drugih akterjev. Svet je bistveno bolj fluiden kot med hladno vojno, ko so bili prijatelji in sovražniki v lepo razvidnih vojaško-političnih zavezništvih, njihova dejanja pa so bila bolj ali manj predvidljiva. Pojav difuznih virov ogrožanja pa je oslabil zavezništva, saj je težko predvideti, kako bodo države reagirale v določeni krizi. Poleg tega pa na pomenu pridobivajo poddržavni in nedržavni akterji, ki se tehnološko povezujejo in koordinirajo svojo dejavnost. Mnoge od teh tehnologij omejujejo zmožnosti držav pri izvajanju tradicionalnih suverenih pristojnosti.

Tu je še demografski moment, bistveno drugačen kot po drugi svetovni vojni, mobilnost ljudi je bistveno večja, dostopnost informacij izjemna,

zaznave ekonomske izkoriščenosti so vse bolj prisotne. Posledično se bodo ZDA soočale s številnimi problemi, ki iz obrobnosti prehajajo v strateško pomembne: energija, kulturni spopadi, učinki globalnega segrevanja ozračja, pomanjkanje hrane in bolezni. Danes ZDA nimajo agilnosti, ki bi jim omogočila spoprijemanje s temi strateškimi prioritetami. Širjenje nalezljivih bolezni zahteva sodelovanje lokalnih in državnih oblasti, ministrstva za zdravje in drugih institucij. Terorizem kot vir ogrožanja ne dovoljuje več prakse, po kateri si ministrstvo za domovinsko varnost in obrambno ministrstvo rigidno delita pristojnosti oz. področje odgovornosti na notranje in zunanje.

Mnogi menijo, da je vodenje (leadership) ključno za reševanje teh problemov, vendar po mnenju avtorja to ni dovolj. Potrebovali naj bi dober sistem in dobro vodenje, saj se slednje ne more samo učinkovito ukvarjati s kompleksnostmi 21. stoletja. Potreben je sistem, ki lahko prinese skladnost razumevanja in ukrepanja vlade na omenjene izzive. Številna uradništva, vključena v nacionalno varnost, delujejo skozi optiko lastne organizacijske kulture. Skupna vladna kultura, ki omogoča razvoj nacionalnih ciljev in vizije, ne obstaja. Tudi ni mehanizma, ki bi omogočal izvajanje predsednikovih odločitev prek različnih ministrstev; če se to dogaja, se zaradi »pravih ljudi na pravih mestih«, ne pa zaradi sistemskih rešitev.

Vprašanje prenavljanja sistema nacionalne varnosti je identično tistemu, ki se je postavilo v osemdesetih letih prejšnjega stoletja na obrambnem ministrstvu. Po neuspehih v Vietnamu, Bejrutu, Grenadi in Iranu je postalo jasno, da je treba prenoviti način sodelovanja različnih zvrsti oboroženih sil. Vendar je bil poskus dokaj neuspešen, saj so se poveljniki posameznih zvrsti oboroženih sil v primeru izvajanja združenih operacij (joint operations) bali za svoj proračun, moč in prestiž. Na koncu je bila potrebna kongresna akcija, ki je prisilila obrambno ministrstvo, da zagotovi sodelovanje in združljivost med zvrstmi. Tudi danes se številna ministrstva in agencije upirajo, da bi jih formalno in institucionalno integrirali v celovit sistem nacionalne varnosti, kar pa omejuje zmožnost države, da bi se spoprijela z razvijajočimi se varnostnimi izzivi, ki terjajo boljše sodelovanje in sinhronizacijo. Kot primer avtor navaja nujno sodelovanje med obveščevalnimi službami, ki kljub ustreznim direktivam in načrtom ne poteka optimalno, pri čemer se kot ključna ovira kažejo različne organizacijske kulture in neodvisni proračuni.

Varnostno okolje je vse bolj dinamično in težko predvidljivo, kljub temu pa obstaja soglasje, da so nekateri viri ogrožanja verjetnejši kot drugi. Vendar pa je velik del dejavnosti ministrstva za obrambo še vedno osredotočen na »velikega simetričnega sovražnika«. Ministrstvo za obrambo pa je bilo tudi prisiljeno izvajati operacije, na katere je slabše pripravljeno, npr.

javno diplomacijo.<sup>37</sup> Zdaj na ministrstvu za obrambo razmišljajo o »civilnem rezervnem sistemu«, ki bi opravljal tovrstne naloge, kar pa bi bilo zelo verjetno povezano z izjemno visokimi stroški. Ministrstvo za obrambo že sicer dobiva ogromno denarja, tudi na račun ministrstva za zunanje zadeve, katerega ključna dejavnost sta diplomacija in pomoč drugim državam. Na zunanje odnose in diplomacijo se gleda precej tradicionalno, v smislu formalnih odnosov med vladaми držav, zanemarljivo pa se učinke globalizacije na tem področju, ki vzpostavlja številne načine, na katere države in skupnosti komunicirajo, sodelujejo in se odzivajo na dogodke. Akcije, ki neposredno zadevajo nacionalno varnost in mednarodno stabilnost, se pogosto odvijajo na ravneh, ki so pod tradicionalnim uradnim bilateralnim ali multilateralnim diskurzom.

Učinki globalizacije dodajajo novo mednarodno razsežnost pristojnostim, po tradiciji v notranje okolje usmerjenim ministrstvom in vladnim agencijam. Npr. Agencija za zaščito okolja (Environment Protection Agency) se ukvarja s klimatskimi spremembami po celem svetu, podobno ministrstvo za zdravje sodeluje na mednarodni ravni s sorodnimi ministrstvi in mednarodnimi organizacijami, ko gre za obvladovanje nalezljivih bolezni. Vendar pa se vlada osredotoča na krizno upravljanje in vodenje v mednarodnih odnosih zgolj tedaj, ko problemov ni več moč ignorirati, pred tem pa skuša ukrepati dokaj omejeno, predvsem z vojaško silo. Sistem nacionalne varnosti ne omogoča oblikovanja in izvajanja dolgoročne, celovite nacionalnovarnostne politike, ki bi zmanjšala verjetnost pojava virov ogrožanja, preden se le-ti materializirajo. Sistem potrebuje temeljito prenovo od zgoraj navzdol (top down), pri čemer bi moral ključno vlogo odigrati kongres.

Ameriška vlada torej po mnenju avtorja nima sposobnosti, da bi integrirala instrumente nacionalne moči na način, da bi se ustrezno spoprijela s trenutnimi in prihodnjimi varnostnimi potrebami. Nujen je celovit pristop k prenovi nacionalnovarnostnega sistema, tako v smislu širjenja in razvijanja nacionalne varnosti kot v smislu medsebojnih odnosov med izvršno in zakonodajno oblastjo. Prenova naj bi pripravila nov nacionalnovarnostni sistem, ki bi ga uveljavili na začetku mandata predsednika Baracka Obame. Gre za tri skupke preнове:

<sup>37</sup> Gre za koncept širjenja idej, mnenj, prepričanj, stališč in vrednot, ki ima precej podobnosti s psihološkim bojevanjem oz. propagando, ki sta sestavni del znanih konceptov, kot so npr. strategija posrednega nastopanja, konflikt nizke intenzivnosti in informacijsko bojevanje.

- novi Zakon o nacionalni varnosti, ki bo nadomestil mnoge člene iz zakona, sprejetega leta 1947,
- nove predsedniške direktive za uvajanje sprememb, ki ne potrebuje ustavnih oz. zakonskih podlag (statutory prescription),
- amandmaje k pravilom senata in predstavniškega doma za zagotovitev zadostne podpore medagencijskim dejavnostim in zagotovitev njihovega nadzora.

Projekt, ki ga izvaja v uvodu omenjena skupina, se je najprej osredotočil na analizo ovir pri delovanju nacionalnovarnostnega sistema. Proučuje povezave med Svetom za nacionalno varnost, Svetom za domovinsko varnost (Homeland Security Council), ministri (cabinet secretaries) in kongresnimi nadzornimi odbori. Teorije o upravljanju sprememb pravijo, da se bodo uradništva in organizacijske kulture organsko zraščale, če najprej spremenijo zahtevane rezultate (output requirements) in nadzorne procese. Vendar pa bo izvajanje sprememb na področju nacionalne varnosti nedvomno dolgoročen napor, ki bo zahteval vodenje, sodelovanje in skupno vizijo.

Nadalje, projekt se osredotoča na nacionalnovarnostni sistem skozi optiko teorije o organizacijski učinkovitosti in njenih standardnih prvin. Različne analitične skupine proučujejo naslednje prvine: človeški kapital, zagotavljanje virov (resourcing), strukture, procesi, nadzor, vizija in upravljanje znanja (knowledge management). Ena analitična skupina proučuje vrsto zgodovinskih primerov in poskuša prepoznati ponavljajoče se težave na posameznih področjih v vladah različnih predsednikov. Druga proučuje vlogo kongresa v procesu oblikovanja varnostne politike, tretja analitična skupina vzpostavlja dialog o potrebnih prenovah z javnostjo. Četrta analitična skupina je zadolžena za podporo izvajanju sprememb.

Prve ključne ugotovitve omenjenega projekta so naslednje:

- ameriška vlada ima velike težave pri integriranju instrumentov nacionalne moči,
- pojavlja se problem opredeljevanja nacionalne varnosti – projektna skupina meni, da se področje nacionalne varnosti sicer širi, da pa so njene meje slabo opredeljene; problem medagencijskega sodelovanja bi delno lahko rešili, če bi prišli do soglasja o definiciji in obsegu nacionalne varnosti,
- problemi so tudi na relaciji centralno–regionalno–lokalno, kjer analitiki ugotavljajo, da je treba krivdo za slabo sodelovanje pripisati različnim akterjem, saj se problemi sodelovanja in sinhroniziranja delovanja pojavljajo na vseh ravneh; tako se zdi, da so napake inherentne sistemu,
- oblikovalci Zakona o nacionalni varnosti iz leta 1947 se niso ukvarjali z medagencijskim sodelovanjem, zato je rezultat dokaj izolirano



delovanje ministrstev in agencij, česar tudi predsednik ne more spremeniti, saj nima dovolj časa, da bi usmerjal in vodil vse številnejše, kompleksnejše in nujne akcije; proces sodelovanja temelji na *ad hoc* rešitvah in je neučinkovit.

Tem temeljnim ugotovitvam pa avtorji dodajajo še naslednje:

- civilni del nacionalnovarnostnega sistema ne skrbi dovolj sistematično za razvoj vodenja kot pomembne funkcije sistema; vodenje je tudi sicer kritična točka celotnega sistema nacionalne varnosti,
- organizacijske kulture različnih sestavin sistema ne spodbujajo sodelovanja in delitve informacij,
- pomanjkanje strateškega načrtovanja človeških virov sili različna ministrstva v čezmerni »outsourcing«, ki ga težko obvladujejo,
- varnostna politika premalo vključuje netradicionalna ministrstva in vladne agencije v sistem nacionalne varnosti; tudi učinkovitost formalnih povezav med strateško politiko in operativnim načrtovanjem je slaba,
- proces opazovanja in ocenjevanja izvajanja nacionalnovarnostnih politik ni vzpostavljen,
- med agencijami ni skupne terminologije, skupnega načrtovanja in metodologije dela,
- vlada podcenjuje pomen znanja in človeškega kapitala nasploh,
- pravočasno zagotavljanje virov za izvajanje različnih akcij je vprašljivo,
- civilne nacionalnovarnostne organizacije nimajo ustreznih zmogljivosti, še posebno za ekspedicijske in pokonfliktne operacije,
- mehanizmi za reprogramiranje ali prenos virov znotraj sistema niso zadovoljivi.

Dolgoročno bi morala ameriška vlada izboljšati način oblikovanja ministrstev in agencij, da bi se lahko odzivali na »kompleksne operacije za zagotavljanje stabilnosti«, kot sta npr. operaciji v Iraku in Afganistanu ali še pred tem na Balkanu. Usposabljanje se morajo za vodenje operacij prek meja ministrstev in agencij in pri tem slediti Goldwater-Nicholsovemu modelu, ki je bil uspešen v povezovanju zvrsti ameriških oboroženih sil.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Podoben napor na področju civilne obrambe je bila ustanovitev Zvezne agencije za krizno upravljanje (Federal Emergency Management Agency) v letu 1979 (Malešič, 1992).

Za ilustracijo navajamo dva konkretna primera slabega sodelovanja znotraj sistema nacionalne varnosti, ki potrujeta zgornje kritične ugotovitve. Prvi je povezan s terorističnim napadom na ZDA leta 2001. Oktobra 2000 je agent FBI Ali Soufan v Jemnu preiskoval napad na ladjo USS Cole in je odkril možno povezavo med eksplozijami in Al Kaido v osebi, ki se je imenovala Khallad. V naslednjih mesecih je agent Soufan poslal številne prošnje Cii, naj mu posreduje več informacij o Khalladu, organizatorju terorističnih napadov, še posebno glede domnevnega sestanka vodij Al Kaide v Kuala Lumpurju. Cia je razpolagala z informacijo, ki bi agentu Soufanu omogočila ugotoviti, da sta dva od kasnejših terorističnih napadalcev 11. septembra v ZDA bila na tem sestanku. Lahko bi ugotovil, da sta v tistem času živela v ZDA. Trikrat so mu odrekli informacijo, ki jo je tako nujno potreboval. Potemtakem so tekmovalnost med nacionalnovarnostnimi agencijami, nepripravljenost deliti informacije, nesposobnost zaznati verjetno ogroženost ZDA in celo osebne sovražnosti prispevale k uspehu enega najdestruktivnejših terorističnih napadov v zgodovini. Dva napadalca sta z vednostjo Cie dve leti živela v ZDA. Nacionalnovarnostni sistem je preprečil dostop do informacij, kritičnih za varnost ZDA in njenih državljanov (Locher 2008, 6).

Drugi tak primer je velika naravna nesreča. Postavlja se namreč vprašanje, kje je bil ameriški sistem nacionalne varnosti med orkanom Katrina, ki je konec avgusta in v začetku septembra 2005 prizadel ameriške zvezne države ob Mehiskem zalivu, predvsem Louisiano in Misisipi? Kaj je šlo narobe v primeru New Orleansa, da je prišlo do več kot tisoč žrtev, ogromne materialne škode in največjega eksodusa ljudi po ameriški državljanski vojni? Zvezne, državne in lokalne oblasti niso dovolj resno vzele opozoril in napovedi strokovnjakov za orkane. Evakuacijski načrti, nikoli praktični, so zanemarili najrevnejše prebivalce mesta. In ko so vode v mestu narasle, ni bilo nikjer reševalnih ekip, zdravstvenega osebja in drugih kriznih zmogljivosti. Naravni nesreči se je pridružila antropogena: nezmožnost zveznih, državnih in lokalnih oblasti, da s skupnimi močmi delujejo proti dolgo napovedovani nesreči. V mnogih primerih razpoložljivi viri niso bili uporabljeni, pa naj gre za Amtrakove vlake ali pa 82. letalsko divizijo, ki je dneve čakala na ukaz, ki ni nikoli prispel. Komunikacije so bile tako slabe, da inženirski korpus kopenske vojske ni mogel obvestiti vladnih ustanov, da so nasipi v New Orleansu popustili (Glasser in Grunwald, 2005).<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Več o tem v Malešič 2006.

## 1.2 Ideja o »razumni moči«

Velike konceptualne spremembe v ameriški varnostni politiki napoveduje tudi **ideja o razumni moči** (smart power), ki sta jo aprila 2008 na senatnem odboru za zunanje zadeve predstavila Richard L. Armitage in Joseph S. Nye, in sicer v imenu Centra za strateške in mednarodne študije. Ideja poziva k uporabi razumne moči, ki »trdo« vojaško silo kombinira s številnimi »mehkimi« civilnimi instrumenti.

Pred dvema desetletjema je veljala konvencionalna modrost, da so bile ZDA zaradi »imperialistične preraztegnjenosti« (imperial overstretch)<sup>40</sup> v zatonu (decline). Po hladni vojni naj bi bila za svet značilna unipolarna ameriška hegemonija, danes pa Američani potrebujejo novo razumevanje ameriške moči in njenih omejitev. Preostanek sveta se sicer zaveda moči ZDA, vendar je pomembno, ali so ZDA v svetu zaznane kot »nasilnež« ali »prijatelj«. Po mnenju avtorjev ideje o razumni moči skromnost krepi ameriško veličino.

Nekateri so »razumno moč« v medijih opisovali preprosto kot prijaznejši obraz ZDA v svetu. Potemtakem se zdi, da bi bilo dovolj, če se zamenja vlada ali spremeni slog, ni pa treba spreminjati vsebine. Razumna moč pa je več kot to, je pristop, ki želi uskladiti notranje strategije in strukture z ameriškimi izzivi v tujini. Ameriška vojska je po mnenju avtorjev »najboljša« na svetu, vendar izzivi, s katerimi se ZDA spoprijemajo danes, nimajo vojaških rešitev. Potrebni so močnejši civilni instrumenti za boj proti Al Kaidinim idejam, podnebnim spremembam, krepitvi dobrega upravljanja (good governance) in preprečevanju smrtonosnih nalezljivih bolezni. Avtorja menita, da dodatna poraba denarja za »trdo varnost« (hard security) ne bo nujno prinesla več dejanske varnosti.

Razumna moč temelji na treh temeljnih načelih:

- ameriški položaj v svetu je pomemben za varnost in razvoj države,
- z današnjimi izzivi se je moč spoprijeti zgolj s pomočjo sposobnih in pripravljenih zaveznikov in partnerjev,
- civilna orodja lahko povečajo legitimnost, učinkovitost in vzdržljivost (sustainability) ameriških vladnih politik.

Zato avtorja predlagata integrirano »veliko strategijo« (grand strategy), ki za dosego »razumne moči«, podobno kot ob zmagi v hladni vojni, kombinira

<sup>40</sup> Gre za opozorilo, ki ga predstavniki realistične teoretične paradigme namenjajo velikim državam (hegemonom), ki ne znajo uskladiti svojih mednarodnih obveznosti s svojimi (ekonomskimi) zmogljivostmi in pri tem tvegajo svoj zaton.

trdo vojaško moč z mehko »privlačno močjo« (attractive power). Moč razumeta kot sposobnost vplivanja na vedenje drugih, da dosežemo zelene cilje.

Razumna moč je okvir za razvoj integrirane strategije, virov in orodij za doseg ameriških ciljev, opirajoč se na trdo in mehko varnost. Poudarja nujnost močne vojske, toda hkrati daje veliko pozornost zavezništvom, partnerstvom in institucijam na različnih ravneh, da bi razširili ameriški vpliv in vzpostavili legitimnost ameriškega delovanja. ZDA bi lahko postale razumnejša sila, če bi investirale v svetovno dobro: ljudem in vladam bi lahko zagotovile storitve in politike (policies), ki si jih želijo, vendar jih ne morejo doseči brez ameriškega vodstva. To pomeni podporo mednarodnim institucijam, povezovanje države z mednarodnim razvojem, razvoj javnega zdravstva, povečevanje interakcij ameriške civilne družbe z drugimi, ohranjanje odprtega mednarodnega gospodarstva ter resno ukvarjanje s podnebnimi spremembami in energetskimi problemi.

Posamezne prvine razumne moči že obstajajo, vendar nimajo kohezivne logike in institucionalne podlage. Ameriška zunanja politika se pretirano zanaša na »trdo moč« (hard power), ker je to najneposrednejši in najvidnejši vir ameriških zmogljivosti. Ker je vojska najboljše pripravljena zvezna institucija, velikokrat opravlja delo, ki bi bolj ustrezalo civilnim institucijam. Vojska je vedno bila tudi vitalen vir »mehke moči« (soft power), kar se je še posebej pokazalo ob cunamiju v JV Aziji leta 2004 in ob potresu v Pakistanu leta 2005.

Ameriška vlada se še vedno bori za razvoj instrumentov mehke moči zunaj vojske. Civilne institucije niso ustrezno popolnjene z osebjem in podporo z viri, še posebno ne za zahtevne naloge. Civilna orodja so zanemarjena tudi zato, ker je težko prikazati njihov kratkoročni vpliv na kritične izzive, hkrati pa zaprte institucionalne kulture ovirajo skupne akcije.

Avtorja skozi optiko razumne moči nakažeta tudi sistemsko-koordinacijske probleme. Ameriško odločanje o zunanji politiki je preveč razdrobljeno in razpršeno po različnih institucijah. Mnogi uradni instrumenti mehke moči – javna diplomacija, delovanje radia in televizije, izmenjava programov, razvojna pomoč, pomoč ob nesrečah, diplomacija, celo stiki »milito-mil« (vojska vojski) – so razpršeni po vladnih strukturah, brez skupne strategije ali proračuna, ki bi jih skušala skupaj z vojaško močjo povezati v enotno nacionalnovarnostno strategijo. Za vojsko se porabi ogromno, za druge instrumente moči zelo malo, civilna družba pa je sorazmerno skromno vključena v ta prizadevanja.

Avtorja koncept razumne moči ponujata kot odgovor na globalno vojno proti terorizmu, saj menita, da so ZDA prevelika in preveč pomembna država, da bi svojo zunanjo politiko zožile na idejo zmage nad Al Kaido. Američani so bili 11. septembra 2001 dvakrat žrtev terorističnega napada,

in sicer najprej zaradi napada samega, potem pa še zaradi izgube nacionalne samozavesti in optimizma ter pogleda na sodobni svet zgolj skozi optiko terorizma. Boj proti terorizmu bo še prisoten in teroriste je res treba preganjati z uporabo trde moči, hkrati pa je treba graditi spoštovanje in verodostojnost pri zmerni sredini muslimanskih družb. Zloraba trde moči v boju proti terorizmu ustvarja še več terorizma.

Podobno je, ko se dejanja ne ujemajo z besedami, saj tudi to negativno vpliva na značaj, moralo in posledično zmanjšuje ameriški vpliv. ZDA ne morejo pridigati o demokraciji, če podpirajo diktatorje. ZDA ne morejo obsojati raznih oblik mučenja ljudi po svetu, če doma same to počnejo. Guantanamo Bay in Abu Graib ne smeta postati simbol ameriške moči. V zunanji politiki je treba uspešno uravnovesiti načela in pragmatičnost, kot se je pokazalo že v času hladne vojne. Američani so mogoče res manj zagreti internacionalisti, po drugi strani pa velja, da se država ne more ločiti od preostanka sveta. Zmanjšan vpliv ZDA v svetu verjetno ne bo dolgotrajen, saj mnogi po svetu vidijo ZDA kot nepogrešljivo državo, hkrati pa si želijo boljših idej in več zavzetosti. ZDA morajo skratka ponovno ugotoviti, kako postati razumna sila. To ne bo rešilo vseh problemov, lahko pa obnovi vodenje, ki bo uskladilo vizijo in njeno odgovorno uresničevanje, ter ponudi širši pogled na ameriške cilje, strategije in vpliv v spreminjajočem se svetu.

Avtorja verjameta, da obstaja nadstrankarsko strinjanje, da ZDA morajo postati »razumnejša sila« (smarter power). Številni vplivni Američani so v zadnjem času spregovorili o potrebi po moderniziranju civilnih orodij nacionalne moči in povečanju vpliva teh orodij v ameriški globalni strategiji. Tu je nekaj primerov:

- obrambni minister Robert Gates je govoril o potrebi po uporabi »mehke moči« in njeni boljši povezanosti s »trdo močjo«; opozoril je, da so bili mnogi programi civilne »mehke moči« v preteklih letih ukinjeni (npr. US Information Agency),
- nekdanji in sedanji politični voditelji sprejemajo idejo razumne moči (Sam Nunn, Madeleine Albright, John Edwards, Harry Reid, William Cohen, Frank Carlucci, Christine Todd, Newt Gingrich in drugi),
- predsedniški kandidati (tudi izvoljeni Barack Obama) so v svojih izjavah podprli krepitev agencij, ki se ukvarjajo s civilnimi mednarodnimi zadevami,
- vojaški voditelji so najbolj zavzeti pri izrekanju podpore pristopu razumne moči; njihove akcije je pogosto treba podpreti z mehko močjo, saj v nasprotnem primeru ne morejo biti uspešne,
- tudi nekdanji nemški zunanji minister Frank-Walter Steinmeier je pred ameriškim občinstvom izjavil, da je razumna moč tista, ki lahko obnovi čezatlantske odnose in bolje služi interesom celega sveta.

Konsenz o ideji razumne moči naj bi v prihodnjih mesecih omogočil konkretnejši sporazum o posebnem dnevnem redu sprememb (Agenda for Change). Številne komisije, namenske sile (task force) in strokovnjaki pripravljajo načrte, kako dograditi in modernizirati ameriška civilna orodja in napraviti iz ZDA v tujini razumnejšo silo. Avtorja ponujata vrsto strateških prioritet, ki so plod delovanja skupine, ki jo vodita:

- predsednik bi moral vzpostaviti funkcijo namestnika svetovalca za nacionalno varnost, ki bi imel poleg tega še položaj (double hatted) namestnika Urada za upravljanje in proračun,
- vlada bi morala zahtevati, kongres pa zagotoviti osebje in druge vire za civilne agencije, da bi lahko povečale obseg urjenja in strokovnega razvoja,
- vlada bi morala okrepiti koordinacijo med civilnimi agencijami in zagotoviti njihovo prisotnost na ekspedicijskih nalogah po regionalnem načelu (številne agencije niso organizirane po regionalnem načelu, kot je npr. ministrstvo za obrambo, kar onemogoča oblikovanje regionalnih strategij in izvajanje medagencijskih operacij na regionalni ravni),
- vlada bi morala okrepiti ameriško zavezo k novemu multilateralizmu,
- vlada bi morala poenotiti in dvigniti na višjo raven njen pristop h globalnemu razvoju,
- vlada in kongres bi morala spodbujati večjo avtonomijo, povezanost in učinkovitost ameriške »javne diplomacije« in strateških komunikacijskih naporov,
- vlada bi morala oblikovati dovolj prilagodljivo in konkurenčno gospodarstvo, ki bi prinašalo ekonomske koristi in zmanjšalo človeško ceno (human cost) prilagajanja ekonomski dislokaciji,
- vlada in kongres morata na inovativen način in ne zgolj s politično retoriko pristopiti k problemom podnebnih sprememb in energije,
- ameriški voditelji morajo z diplomatskimi sredstvi preseči celostno podobo ZDA kot nestrpne, izkoriščevalske in nepravilne države,
- vlada se ne bi smela zaplesti v hladno vojno proti Kitajski, ki vse bolj uporablja vzvode razumne moči.

### 1.3 Alternativni pogled na nacionalno varnost

Tretji ameriški pogled na prenovu politike in sistema nacionalne varnosti ponuja Projekt o obrambnih alternativah (Project on Defense Alternatives), ki izhaja iz predpostavke, da bi morale biti z nastopom novega ameriškega predsednika Baracka Obame januarja 2009 to področje temeljito prenovljeno, saj je potreba po spremembi več kot očitna. Projekt v izhodišču

ponuja osupljiv paradoks: ameriška politika nacionalne varnosti ponuja vse manj varnosti ob vse višjih stroških.<sup>41</sup> Na globalni ravni ta politika prinaša proces ponovne polarizacije in militarizacije, hkrati pa naznanja vrnitev hladne vojne, ki bi lahko spodbudila oboroževalno tekmo in nove konflikte (<http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html>).

Projekt v tem kontekstu izpostavlja tri ključna vprašanja. Prvič – kakšna je vizija varnostne politike oz. kako ameriške oblasti razumejo varnost in kako jo nameravajo zagotoviti? Vprašanje zadeva presojo varnostnega okolja in njegovo dinamiko, pa tudi varnostne interese, cilje, skrbi in strategijo. Ob koncu leta 2008 »vojna proti terorizmu« zagotavlja ključno »organizacijsko temo« ameriške varnostne politike, kar državo postavlja v razmere permanentne vojne.<sup>42</sup> To vsekakor ni ustrezen način ukvarjanja z varnostnimi izzivi po hladni vojni. Alternativni pristop bi moral poudariti široko multilateralno sodelovanje in ponovno presojo virov ogrožanja in nestabilnosti v mednarodnem sistemu. V tem kontekstu morajo ameriške oblasti najti ravnovesje med sodelovanjem in prisilo oz. med močjo idej in diplomacije na eni ter vojaško prevlado na drugi strani.

Drugič – kakšna naj bo vloga sile in oboroženih sil v ameriški zunanji in varnostni politiki? Po hladni vojni sta se vlogi ameriške vojske v svetu in sile v ameriški politiki nasploh občutno okrepili, rezultat pa ni spodbuden, saj je to prineslo več nestabilnosti kot stabilnosti. Poleg tega pa je ta napor zahteval veliko žrtev in je bil zelo drag v finančnem pogledu, zato mora alternativa prinesiti novo usmeritev pri uporabi sile in opredeljevanju vloge vojske pri doseganju nacionalnih ciljev.

Tretjič – ali je ameriška obrambna struktura ustrezna glede na globalno varnostno okolje? Ameriška vojaška struktura ni dovolj prilagojena sodobnim varnostnim izzivom, kar prispeva k problemu njene premajhne vzdržljivosti. Rešitev tega problema bi zgoraj omenjeni paradoks lahko razrešila: verjetno bi zagotovila večjo varnost ob nižjih stroških.

Pobudniki omenjenega projekta se zavedajo, da naloga prenove sploh ne bo lahka, saj so v ameriški družbi obstoječa nacionalnovarnostna struktura in politične preference na tem področju zelo zakoreninjene, tako ideološko in politično kot tudi institucionalno.

<sup>41</sup> Leta 2007 je obrambna poraba v ZDA znašala 630 (<http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html>), v času Clintonove administracije pa okoli 300 milijard dolarjev.

<sup>42</sup> Podatki kažejo, da »vojna proti terorizmu« po 11. septembru 2001 po svetu prinaša bistveno več smrtnih žrtev zaradi terorizma, kot jih je bilo pred tem datumom: približno štiri leta pred »11. septembrom« je bilo smrtnih žrtev v povprečju 176, približno štiri leta po tem datumu pa 444 mesečno (<http://www.comw.org>).

## 2 Prenova procesa odločanja na področju nacionalne varnosti v izbranih državah

Tretji prenovitveni proces, ki poleg ZDA vključuje še Veliko Britanijo, Kanado in nekatere druge države, ponuja ameriški »think tank« RAND, in sicer v kontekstu **prenove varnostnega sektorja**. RAND je za potrebe britanskega svetovalnega tima za razvoj varnostnega sektorja izdelal študijo, ki se ukvarja s temelji, legitimnostjo, funkcijo, organizacijo in sestavo odločevalskih struktur na področju nacionalne varnosti. V zaključku razpravlja o naslednjih pomembnih vprašanjih: centralizaciji nacionalnovarnostnih funkcij, izbirah varnostnih funkcij na relaciji konsolidacija–diseminacija, skupni varnostni oceni ali konkurenčnih varnostnih ocenah ministrstev ter o vlogi sveta za nacionalno varnost pri prenovi varnostnega sektorja (Bearne, Oliker, O'Brien in Rathmell 2005).

Pri prenovi varnostnega sektorja gre za zelo kompleksen proces. V ožjem smislu varnostni sektor zajema institucije in organizacije, ki so oblikovane za ukvarjanje z zunanjimi ali notranjimi viri ogrožanja varnosti države in njenih državljanov. Najmanj, kar lahko torej rečemo, je, da varnostni sektor vključuje vojsko in paravojaške enote, civilno obrambo, obveščevalne službe, nacionalne in lokalne policijske sile, obmejno in obalno stražo ter carino. V širšem smislu pa so strukture varnostnega sektorja politične, vojaške, policijske, sodne, komunikacijske, finančne, zunanjepolitične in obveščevalne in so med sabo povezane. Pomembno vlogo v razvoju varnostnega sektorja, še posebej v deželah v razvoju, pa lahko igrajo tudi nevladne organizacije, organizacije za zaščito človekovih pravic in različna mednarodna telesa.

Ko govorimo o potrebi po odločevalskih strukturah na področju nacionalne varnosti, se kot ena od rešitev ponuja oblikovanje vseobsegajočih (overarching) ali centraliziranih struktur, ki konsolidirajo in koordinirajo različne vidike nacionalnovarnostnega odločanja. Učinkovita prenova varnostnega sektorja namreč zahteva koordinirano akcijo in integracijo širokega spektra z varnostjo povezanih politik, zakonodajnih, strukturnih in nadzornih vprašanj. Take centralizirane strukture lahko koordinirajo politiko, jo izvajajo ali preprosto ocenjujejo in svetujejo, vendar pa je njihova naloga vedno povezovanje različnih prvin varnostnega dnevnega reda v smiselno celoto. Te strukture so torej pomembne za prenovu varnostnega sektorja bodisi kot cilj sprememb bodisi kot njihov vzvod. Zaradi povezanosti varnostnih in ekonomskih dejavnikov lahko način, na katerega država strukturira nacionalno odločanje, neposredno vpliva, ne zgolj na to, kar tradicionalno imenujemo varnostno prizadevanje, ampak tudi na širši, nič manj pomemben socialno-ekonomski razvoj države.



Vloga odločevalskih struktur na področju nacionalne varnosti:

- oblikovanje skupnih ocen, na katerih temeljita politika in odločanje (to je ena od prioritet sodobnih držav, pri čemer je največji poudarek na delitvi informacij in povezovanju obveščevalnih naporov pri odkrivanju ogroženosti; svet za nacionalno varnost je forum, kjer se o teh ocenah kolektivno razpravlja, se odloča o poteku aktivnosti in dogovarja o odgovornosti),
- sprejemanje odločitev o alokaciji virov, ki so potrebni za spoprijemanje z viri ogrožanja nacionalni varnosti (to je še posebej zahtevno v deželah v razvoju, kjer je treba varnostno porabo uskladiti s potrebami družbe na drugih področjih in gre potemtakem za zelo težke odločitve),
- izvajanje nadzora nad upravljanjem nacionalnovarnostnega sistema (pregled nad telesi in mehanizmi, odgovornimi za upravljanje nacionalne varnosti, je pomembna funkcija demokratičnih političnih sistemov; nadzor naj zagotovi učinkovito porabo virov, ustrezno načrtovanje delovanja, zagotovitev delovanja telesa v kriznih razmerah, nadzor nad stroški, administracijo in politikami različnih varnostnih agencij),
- oblikovanje varnostnih prioritet glede na varnostne potrebe države (notranjevarnostni vidiki, povezovanje obveščevalnih služb, krizno načrtovanje in upravljanje, krize v javnem zdravstvu, varnost v prometu; zunanje varnostne dejavnosti, npr. mirovne operacije ali obrambna diplomacija),
- krizno (emergency) koordiniranje teles, ki so odgovorna za spoprijemanje z naravnimi nesrečami ali drugimi krizami (izboljšanje koordiniranosti in povezanosti teles, ki se odzivajo na naravne nesreče in druge krize; analiza pokaže, da svet za nacionalno varnost med krizo ne igra ključne vloge, za to so bila v glavnem formirana druga telesa).<sup>43</sup>

Raziskovalci ponujajo nekaj temeljnih ugotovitev v zvezi s prenovo varnostnega sektorja po posameznih državah. Ugotovitve se nanašajo predvsem na strukturiranost odločanja na področju nacionalne varnosti. Kanadska varnostna strategija na veliko poudarja krizno odzivanje (emergency response) na širok spekter potencialnih virov ogrožanja kanadskemu blagostanju. Kanadska »nacionalnovarnostna politika« predstavlja strateški okvir in akcijski načrt, ki naj zagotovi, da bo Kanada pripravljena in se bo lahko odzivala na sedanje in prihodnje vire ogrožanja. Vlogo Sveta za nacionalno varnost v bistvu igra Vladni odbor za varnost, javno zdravje in

<sup>43</sup> Podobno je tudi v Sloveniji, kjer poleg Sveta za nacionalno varnost obstaja Nacionalni center za krizno upravljanje, ki pa še ni v celoti opredelil svojega položaja v odločevalski strukturi in tudi ne svoje krizne vloge.

krizno pripravljenost (Cabinet Committee on Security, Public Health and Emergency Preparedness), ki zagotavlja centralizirano odločanje o nacionalnovarnostnih problemih, naj bodo antropogenega ali naravnega izvora. Obstaja pa tudi Svet za nacionalno varnost, ki vladi zagotavlja svetovanje o nacionalnovarnostnih vprašanjih, še posebno pri vladnem procesu oblikovanja bolj integriranega varnostnega sistema! S tem želijo zagotoviti boljše koordinacijo in učinkovitost odzivanja na različne krize.

V Veliki Britaniji vlada in ministrski odbori koordinirajo in razsojajo o razlikah v politiki posameznih ministrstev. Odbori dovoljujejo vsem relevantnim političnim akterjem, da sodelujejo pri oblikovanju in razvoju varnostne politike, kar omogoča, da se razlike izgladijo, še preden o politiki odloča vlada. Čeprav nimamo opraviti zgolj z eno strukturo odločanja, gre za učinkovito centralizirano odločanje v zelo fleksibilni strukturi. Vendar pa ustanavljanje novih medsektorskih organov v zadnjih letih priča o potrebi po izboljšanju medvladne koordinacije in implementacije, še posebej v luči današnjega ogrožanja nacionalne varnosti in stabilnosti.

V ZDA je Svet za nacionalno varnost statutarno telo, katerega položaj ureja zakon, ki ga sprejme kongres. Zakonodajne varovalke podpirajo Svet za nacionalno varnost kot svetovalno telo predsednika in koordinacijsko telo nacionalnovarnostne politike v celoti. Pomembno pa je pripomniti, da so glavni člani Sveta imenovani s strani predsednika, kar pomeni, da ne gre za neodvisno institucijo. Člani Sveta so mešanica vladnega osebja iz državne uprave (civil service), vojske, zunanjih zadev in politično imenovanih oseb, ki v Svetu opravljajo najpomembnejše naloge. Zanimivo je tudi, da se delovanje Sveta spreminja od mandata do mandata, saj je od predsednika in njegovega svetovalca za nacionalno varnost zelo odvisno, ali bo Svet voden bolj v smer lojalnosti ali v smer neodvisnosti. Njegovo delovanje je odvisno tudi od osebnih odnosov med predsednikom, njegovimi ključnimi svetovalci in ministri (department heads).

Torej lahko vidimo, da so v vseh treh primerih bolj ali manj poudarjene značilnosti, kot so koordiniranje, integriranje in centraliziranje nacionalnovarnostnega sistema in politike. V tem smislu avtorji raziskave komentirajo štiri ključna vprašanja, ki se nanašajo na odločanje znotraj sistema nacionalne varnosti.

**Centraliziranje nacionalnovarnostnih funkcij.** Države se bodo še naprej spoprijemale z vprašanjem, ali je nacionalnovarnostne naloge bolje izvajati centralizirano ali po posameznih agencijah (ministrstvih). Centralne oblasti so učinkovit mehanizem koordiniranja in integriranja aktivnosti različnih teles, vključenih v nacionalnovarnostno odločanje, in nadziranja (overseeing) njihovega delovanja. Centralne oblasti predstavljajo tudi forum, v katerem politiki, odločevalci in vladni uradniki soočijo svoje poglede

in ideje. Velikokrat vlogo takega foruma igra Svet za nacionalno varnost, še najbolj znan je ameriški primer. Poudariti pa je treba, da se v zadnjem času na področju kriznega koordiniranja in odzivanja (emergency co-ordination and response) pojavlja trend ustanavljanja ali krepitev posebej oblikovanih teles, ki imajo posebne odgovornosti na tem področju in predstavljajo osrednjo funkcijo (ne vedno znotraj strukture Sveta za nacionalno varnost).

**Izbire varnostnih funkcij – konsolidacija ali diseminacija.** Ali naj bodo različne nacionalnovarnostne funkcije združene v posameznem telesu ali razpršene po različnih vladnih agencijah? Nacionalnovarnostne funkcije so po tradiciji organizirane hierarhično, vendar pa so osrednji organi odločanja podprti z vrsto odborov in pododborov, ki se avtonomno ukvarjajo z vprašanji iz svoje odgovornosti. To omogoča predstavitev različnih pogledov in njihovo usklajevanje že na nižjih ravneh, še preden pridejo kot predmet odločanja na vlado. To se zdi najučinkovitejši pristop, še posebej v sistemih, kjer so pristojnosti posameznih teles jasno (zakonsko) določene, kot je to primer v Veliki Britaniji.

**Skupna varnostna ocena ali konkurenčne varnostne ocene po ministrstvih.** Skupne ocene prinašajo poglede vseh zainteresiranih strani in so lahko podlaga za natančna priporočila in načrtovalne predloge. Trend v različnih sodobnih državah gre v tej smeri. Vendar pa obstaja bojazen, da se bodo ob oblikovanju skupnih varnostnih ocen izgubila neodvisna mnenja, zato je treba vzpostaviti varovalke, ki bodo omogočale izražanje neodvisnih mnenj, še posebno tistih, ki se ne strinjajo z večinskim mnenjem. Obstaja tudi nevarnost, da bo ustanavljanje vrste teles, ki se ukvarjajo z enim virom ogrožanja (npr. terorizmom), privedlo do neuravnovešenega pristopa k nacionalni varnosti. Kanadski primer, ki upošteva cel spekter virov ogrožanja, lahko pomaga pri preseganju te pasti.

**Vloga svetov za nacionalno varnost pri prenovi varnostnega sektorja.** Centralizirane strukture odločanja lahko igrajo pomembno vlogo pri razvoju in izvrševanju prenove varnostnega sektorja. V teh telesih je moč odločati o politiki in virih ter koordinirati in izvrševati odločitve.

### 3 Prenova prizadevanja v nekaterih državah članicah Evropske unije

V uvodu omenjena skupina FORESEC izvaja projekt v okviru 7. okvirnega programa EU. Skupina ugotavlja, da se **koncept varnosti spreminja** in bi ga danes lahko razumeli kot prizadevanje za zaščito življenj posameznika in družbe nasploh. Delovna definicija evropskega koncepta varnosti je

naslednja: varnost se nanaša na sposobnost in napore vseh sektorjev družbe (posameznikovih in zasebnih) ter vlade (države), da zaščitijo družbe držav članic EU in državljane pred viri ogrožanja (threats), tveganji (risks) in nesrečami (hazards), zunanjimi ali notranjimi, antropogenimi ali naravnimi, ki lahko ogrozijo njihovo preživetje.

Varnost se je tradicionalno povezovala z viri ogrožanja, ki so prihajali iz drugih držav, in z uporabo vojaške sile, danes pridobivajo na pomenu pogledi, ki to perspektivo presegajo, kar je razvidno v konceptih vseobsegajoče varnosti (comprehensive security), človekove varnosti, mehke moči in mehke varnosti, ki se ukvarjajo s skrbmi državljanov in dolžnostjo vlad v trenutnem varnostnem okolju.

V skupini je precej protislovno razmišljanje, kako razumeti varnost na dveh ključnih razsežnostih: zunanja-notranja varnost in civilno-vojaški instrumenti za zagotavljanje varnosti. Ta razlikovanja je vse težje ohranjati, ker evropske države (med njimi tudi največje tri: Francija, Nemčija in Velika Britanija) prehajajo na »celovite vladne strategije«, ki zajemajo vse vladne resorje (all-of-government strategies). Tudi ambicija EU, da postane integriran in vseobsegajoči akter, npr. na področju **kriznega upravljanja in vodenja**, gre v to smer. Civilni in vojaški instrumenti morajo biti uporabljeni v sozvočju in z medsebojno podporo, so pa med članicami EU še vedno prisotne velike razlike, kar zadeva strategijo, instrumente in tehnologijo. V varnostnem premisleku skandinavskih članic EU, Švedski in Finski, ki sta nevtralni, še vedno pomembno vlogo igra koncept totalne obrambe.

Očitno pa je v vseh državah članicah EU prisotno zavedanje o hitro naraščajoči kompleksnosti varnostnega področja. Države analizirajo varnost od posameznika prek družbe do države. Zdi se, da je vse bolj v ospredju varnost posameznika, medtem ko si vlade hkrati prizadevajo, da bi oblikovale varnostno politiko, ki bi bila rezultat medagencijskega (medresorskega) procesa, ki bi vključeval vsa ministrstva, zasebni sektor in civilno družbo. Prej omenjena velika evropska trojka je v zadnjih dveh letih sprejela zelo široko zastavljene vseobsegajoče ali omrežne (networked) varnostne politike.

Varnostne spremembe se v državah članicah EU torej dogajajo na področju institucij, strategije, tehnologije in industrije ter zaznave varnosti.

**Institucije.** Obstoječa institucionalna struktura in pristojnosti posameznih ministrstev in agencij na varnostnem področju v sodobnih državah postajajo neprilagojene številnim virom ogrožanja, izzivom in tveganjem, s katerimi so države soočene. Poročila iz držav FORESEC kažejo, da v razvijajočem se varnostnem okolju in v razmerah povečane potrebe po medresorskem sodelovanju in uveljavljanju celovite vladne koordinacije ta institucionalna delitev dela ne ustreza več potrebam moderne varnostne politike.

Neodvisnost posameznih ministrstev postaja ovira učinkoviti koordinaciji dela.<sup>44</sup>

**Strategija.** Potreba po večji medagencijski koordinaciji se do določene mere odraža tudi v dokumentih, ki jih sprejemajo države članice EU in se nanašajo na varnostno politiko. Tovrstne koordinirane dokumente so sprejele Velika Britanija, Nemčija in Francija. V nekaterih državah je osredotočenost na posameznika kot referenčno točko varnosti, in ne na državo, očitna. Ponekod pa je strategija še vedno osredotočena na ozko perspektivo posameznih institucij, kar povzroča koordinacijske težave. Poročila po državah kažejo, da popolna slika še ni dosežena. Večina vlad poudarja difuzno in kompleksno naravo virov ogrožanja, prekrivanje notranje in zunanje varnosti, ki ga spodbujajo povezani, asimetrični in deteritorializirani izzivi, vključno z množico nedržavnih akterjev. Vendar pa nimajo vse vlade držav iz proučevane skupine primerljivih strategij, saj na to vplivajo še drugi dejavniki, od zaznane vloge v svetu do zemljepisne lokacije. Tudi niso vse strategije enako podrobne in ne izpostavljajo v enaki meri različnih državnih institucij. Na eni strani imamo torej trende, kot so povečano ujemanje ocen ogroženosti, zaznana potreba po večjem sodelovanju in povečana osredotočenost na koncept človekove varnosti, na drugi strani pa še vedno nimamo opraviti s koherentnim ukvarjanjem z varnostnimi vprašanji.

**Tehnologija in industrija.** Nekatere države članice EU imajo pomemben delež obrambne industrije, kar tudi pomembno vpliva na premislek o prenovi nacionalne varnosti in na porabo obrambnega proračuna.

**Družba: nizka zaznava ogroženosti.** Raziskave javnega mnenja kažejo, da državljani evropskih držav niso zaskrbljeni zaradi vprašanj zunanje varnosti, bolj jih skrbijo brezposelnost, kriminal, izobraževanje in socialna vprašanja. V nekaterih državah je varnost bolj vprašanje varnosti v ožjem pomenu besede (safety), v drugih bolj vprašanje ekonomske varnosti. Med državami pa so v zaznavi ogroženosti tudi manjše razlike.

<sup>44</sup> Avtorja navajata primer Švedske, kjer reorganizirajo obstoječe institucije. Novo telo za zaščito družbe in priprave bo koordiniralo dejavnosti na različnih ravneh (državni, regijski, lokalni) in med različnimi institucijami. Prejšnje koordinacijsko telo, ki je delovalo v ministrstvu za obrambo, bo prenehalo obstajati. Novi nacionalni center za krizno upravljanje in vodenje v uradu ministrskega predsednika bo zagotavljal celovito oceno ogroženosti in spremljal zmogljivosti različnih ministrstev, da se ukvarjajo s kompleksnimi in resnimi krizami. Na Finskem se v uradu ministrskega predsednika oblikuje informacijsko telo za primer nesreč in drugih kriz. Osebe tega telesa bo sestavljeno iz posameznikov, pristojnih za izvajanje priprav v ministrstvih, in bo zagotavljalo informacije za oblikovanje in sprejemanje odločitev v krizi vsem drugim agencijam.

Raziskovalna skupina FORESEC je v premislek ponudila naslednje zaključke:

- vlade držav članic EU nimajo primerljivih varnostnih strategij ali prioritete, ki bi omogočile ustrezno ukvarjanje s trenutnimi varnostnimi izzivi, pred katerimi je Evropa,
- ključni viri ogrožanja in njihovi trendi so po Evropi podobni, gre pa za pomembne odtenke tako v javni kot vladni zaznavi virov ogrožanja in njihovega pomena,
- ohranjanje evropske varnosti zahteva celovit pristop na nacionalni in evropski ravni,
- raziskovanje in napovedovanje na področju nacionalne varnosti nista ustrezno koordinirana z evropskimi raziskovalnimi programi, kar prinaša tako podvajanje kot sive lise,
- povečuje se osredotočenost na državljana kot referenčne točke (objekta) varnosti,
- širi se razprava o tem, čigava odgovornost je zagotavljanje varnosti (države, vlade, pa tudi zasebnih institucij).

## 4 Sklep

Iz predstavljenih pobud o prenovi nacionalnovarnostnih sistemov in politik razberemo, da varnostni izzivi 21. stoletja zahtevajo učinkovito komuniciranje in sodelovanje prek tradicionalnih organizacijskih meja sistemov. Države se morajo prilagoditi novim resničnostim, ki vplivajo na njihovo varnost. V tem duhu strokovnjaki pogrešajo skupno vizijo, poenoteno organizacijsko kulturo ter večjo integriranost strokovnosti in zmogljivosti na področju (nacionalne) varnosti. Opozarjajo tudi na pretirano vlogo vojaškega instrumenta nacionalne moči in zanemarjanje njenih civilnih vzvodov.

Kompleksne varnostne razmere, ki jih zaznamujejo globalni terorizem, kibernetični napadi, izzivi nevtralnosti vesolja, oboroženi spopadi, demografska gibanja, podnebne spremembe, nalezljive bolezni in drugi viri ogrožanja, v razmerah globalizacije zahtevajo več sodelovanja, pri čemer pa se številna ministrstva in agencije upirajo, da bi jih formalno in institucionalno integrirali v celovit sistem nacionalne varnosti. Sistem nacionalne varnosti potrebuje celovito prenovu od zgoraj navzdol (top-down), ključno vlogo pa mora odigrati zakonodajno telo. Pri izvajanju sprememb se je treba osredotočiti tudi na vprašanja, kot so človeški kapital, zagotavljanje virov, strukture, procesi, nadzor, vizija in upravljanje znanja. Dodatno pa je

treba spodbuditi mednarodno sodelovanje držav pri zagotavljanju varnosti, saj omenjene kompleksne varnostne razmere državam (tudi največjim silam) praktično onemogočajo, da bi svojo varnost zagotavljale izolirano od preostanka sveta.

Prenoviti je treba tudi odločevalske strukture na področju nacionalne varnosti, kjer se kot ena od rešitev ponuja oblikovanje centraliziranih struktur, ki utrjujejo in koordinirajo različne vidike odločanja. Prenova varnostnih struktur zahteva sodelovanje in povezovanje široke palete politik, zakonodajnih, strukturnih in nadzornih vprašanj, ki posegajo na varnostno področje. Centralizirane strukture lahko koordinirajo politiko, jo izvajajo ali zgolj ocenjujejo in svetujejo, vendar pa je njihova ključna naloga povezovanje različnih varnostnih vprašanj v smiselno celoto. Te strukture oblikujejo skupne varnostne ocene, sprejemajo odločitve o porabi finančnih in drugih virov, izvajajo nadzor nad upravljanjem nacionalnovarnostnega sistema, oblikujejo varnostne prioritete države in koordinirajo delo teles, ki so odgovorna za spoprijemanje z različnimi krizami. V zadnjem času evropske in nekatere druge države ustanavljajo ali krepijo telesa, ki koordinirajo odzivanje različnih akterjev na krizo. Praviloma gre za odbore ali agencije, ki pokrivajo področje kriznega upravljanja in vodenja.

Zgornje ugotovitve potrjujejo našo izhodiščno podmeno, da imajo različne prenovitvene pobude veliko skupnega, saj se zavzemajo za povezovanje, sodelovanje, koordiniranje, racionalnost in učinkovitost nacionalnovarnostnih sistemov sodobnih držav. Na koncu bi lahko strnjeno zapisali, da se na področju nacionalne varnosti dogajajo (ponekod pa šele napovedujejo) pomembni konceptualni in sistemski premiki, ki temeljijo na preseganju naslednjih, nekdanjih pomembnih delitev:

- zunanje-notranje ogrožanje varnosti; dejstvo, od kod vir ogrožanja prihaja, ni več tako pomembno, večji je poudarek na njegovih družbenih posledicah in učinkih,
- civilno-vojaško odzivanje na krizo; prihaja do konceptualnega preseganja delitev na vojaške in civilne krize in posledično do funkcionalnega preseganja toge civilno-vojaške razmejitve,
- nacionalno-mednarodno odzivanje na krizo; narava sodobnih kriz sili države v sodelovanje pri njihovem razreševanju, saj so učinki večine velikih kriz praviloma globalni.

Predvsem pa lahko ugotovimo, da prenove nacionalnovarnostnih sistemov v številnih državah bolj ali manj intenzivno potekajo na kognitivni ravni, saj se zaznave in spoznanja o varnosti temeljito spreminjajo, na strateški ravni, kjer prihaja do pomembnih sprememb vsebine strateških

dokumentov, na institucionalni ravni, kjer se izvaja intenzivna sistemska in organizacijska prenova, in politični ravni, ki se kaže v svežih pristopih k nacionalnovarnostni politiki in načinih njenega uveljavljanja.

## Literatura in viri

- Armitage, Richard L., Nye, Joseph S. *Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform*. Center for Strategic & International Studies, 24 april, 2008.
- Bearne, Susanna, Oliker, Olga, O'Brien, Kevin A., Rathmell, Andrew. 2005. *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*. Santa Monica: RAND Europe.
- Beck, Ulrich. *World at Risk: The New Task of Critical Theory*. *Development and Society*. Volume 37, No. 1, June 2008, 1–22.
- Giegerich, Bastian in Raffaello Pantucci. 2008. *FORESEC – Europe's Evolving security: drivers, trends and scenarios*. Deliverable D 2.4 Synthesis Report – IISS, 15. avgust. Dostopno prek: [http://www.foresec.eu/wp2\\_docs/Synthesis\\_Report\\_150808.pdf](http://www.foresec.eu/wp2_docs/Synthesis_Report_150808.pdf) (24. november 2008).
- Glasser, Susan B., Grunwald, Michael. 2005. *The Steady Buildup to a City's Chaos*. *The Washington Post*, (11. september).
- Grizold, Anton. 1999. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
- Locher III., James R. 2008. *The Most Important Thing: Legislative Reform of the National Security System*. *Military Review* (May–June 2008): 4–12.
- Malešič, Marjan. 1992. *Ameriška civilna obramba*. *Ujma* (6): 244–248.
- Malešič, Marjan. 2006. *Krizno upravljanje in vodenje v ZDA: orkan Katrina*. V: *Varnost v postmoderni družbi*, ur. Marjan Malešič, 89–102. Ljubljana: Založba FDV.
- Re-Envisioning Defense: An Agenda for US Policy Debate and Transition*. Dostopno prek: <http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html> (10. december 2008).
- Tatalović, Siniša, Grizold, Anton, Cvrtila, Vlatko. 2008. *Suvremene sigurnosne politike*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.



# Varnostne razmere v Bosni in Hercegovini

Iztok Prezelj

## Uvod

Zahodni Balkan (»države nekdanje Jugoslavije minus Slovenija plus Albanija«) je, zgodovinsko gledano, najmanj stabilna regija Evrope. Dediščina vojn v nekdanji Jugoslaviji v obdobju med letoma 1991 in 2000 je naslednja: več kot 200.000 mrtvih, več kot 3 milijone razseljenih ljudi (beguncev in interno razseljenih ljudi), materialna škoda v spektru med 20 in 60 milijardami dolarjev, več kot 1000 mrtvih ali ranjenih pripadnikov OZN, več kot 3 milijone min, razpršenih po celotni regiji, bruto družbeni proizvod na ravni polovice tistega iz leta 1989 in več kot 300 domnevnih množičnih grobišč v BiH in na Kosovu (After Milosevic, 2001: 3). Tem vojnám je sledil še albanski oboroženi upor v Makedoniji, ki je navedene statistike še poslabšal. Varnostna situacija se je po vojnah dokaj popravila, saj danes skorajda ne moremo več govoriti o verjetnosti meddržavnih oboroženih konfliktov. Vendar pa regija glede na indikatorje ogrožanja in tveganja še vedno predstavlja najbolj tvegano območje Evrope. Ključni varnostni problemi so povezani s Kosovom, BiH in Makedonijo.

Bosna in Hercegovina je protektorat mednarodne skupnosti od podpisa Daytonskega sporazuma dalje. Državo vodi mešano predsedstvo, ki ga sestavljajo člani oziroma predstavniki vseh treh etničnih skupin. Država je razdeljena na Federacijo BiH (bošnjaško-hrvaško federacijo) in Republiko

srbsko. Navkljub prizadevanjem mednarodne skupnosti država ostaja krhka politična konstrukcija oziroma tvorba in za to je mogoče najti veliko internih indikatorjev. Oboroženi spopad med entitetami ali oboroženi napad na državo je za zdaj navkljub politični retoriki malo verjeten, kar je v veliki meri povezano tudi z vojaško prisotnostjo EUFOR-ja in mednarodne skupnosti. Brez te prisotnosti pa bi se lahko številne medetnične delitve udeležile na politično in varnostno izrazitejši in bolj tvegan način. Resolucija Varnostnega sveta, 1895 (Resolution 1895, 2009), je podaljšala mandat EUFOR-ju za eno leto ravno zaradi negotovih varnostnih razmer v BiH. Mandat je bil podaljšan v skladu s VII. poglavjem ustanovne listine in na podlagi ocene, da situacija v regiji še vedno predstavlja grožnjo mednarodnemu miru in varnosti. Sicer pa danes v BiH prevladujejo številna nevojaška varnostna tveganja, kar odražajo številni nacionalnovarnostni dokumenti.<sup>45</sup>

112

2. del

Cilj tega članka je prikazati in oceniti spekter ključnih varnostnih tveganj in groženj, s katerimi se sooča BiH. V zaključku bo podana sintetična ocena varnostne situacije in njen pomen za regijo Zahodnega Balkana. Posredni namen članka je tudi opozoriti na nevarnost podcenjevanja resnosti bosanskega problema. Spekter ogrožanja bo ocenjen v skladu z večdimenzionalnim pojmovanjem ogrožanja varnosti, ki izpostavlja politično, kriminalitetno, teroristično, ekonomsko in druge dimenzije (glej Prezlej 2000, 2004, 2005), pri čemer bodo v tem članku izpostavljene le najpomembnejše. Poleg tega bo upoštevano dejstvo njihove vzajemne povezanosti (glej Buzan, Waeber in Wilde, 1998; Terriff, Croft, James in Morgan, 1999; World Disaster Report, 1999; Human Development Report, 1994; Mandel, 1999; Keys, 1999; Dandeker, 1994; Davies in Gurr, 1998; Boin in Lagadec, 2000; Dynes, 1974; Rosenthal, Charles in T'Hart, 1989; Quarantelli, 2001; Rosenthal in Kouzmin, 1993; Jarman, Sproats in Kouzmin, 2000; Rosenthal, 1986). Zbiranje varnostno relevantnih podatkov je potekalo na podlagi odprtih virov (open source metoda). Ocene ogrožanja in tveganja na podlagi odprtih virov so lahko dokaj dobre, saj odprti oziroma javni viri predstavljajo pomembno osnovo tudi pri samih obveščevalnih ocenah. Zbiranje virov zajema obdobje od leta 1999 do 2010. Pri iskanju

<sup>45</sup> V nacionalnovarnostnih dokumentih je zapisano, da je oboroženi napad na BiH skoraj neverjeten. V primeru radikalne spremembe v varnostnem okolju pa bi se BiH naslonila predvsem na kolektivno obrambo s pomočjo prijateljskih partnerskih držav. Poleg tega pa so identificirane številne druge nekonvencionalne grožnje. Še posebej relevantno klasifikacijo groženj ponuja Zakon o obveščevalnih službah, ki navaja: terorizem, vohunjenje proti BiH, sabotaze proti nacionalni infrastrukturi BiH, organizirani kriminal, tihotapljenje drog, orožja in ljudi, ilegalno širjenje orožja za množično uničevanje, organizirana nasilna dejanja ali ustrahovanje etničnih ali verskih skupin itd. (Palinkasev, 2007: 57).

relevantnih podatkov so bili uporabljeni »univerzalni iskalni nizi«, ki so obsegali ključne izraze, kot so terorizem, bombni napad, atentat, ilegalne migracije, korupcija, etnične napetosti, nemiri, odcepitev itd. Analiza ogrožanja in tveganja je bila izdelana v okviru raziskovalnega projekta *Varnost in sodelovanje v Srednji in Jugovzhodni Evropi*, poleg tega pa je bila tudi dopolnjena z najaktualnejšimi dogodki. V nadaljevanju so torej na omejenem prostoru predstavljeni ključni vidiki ogrožanja in tveganja.

## I Nacionalistični separatizem kot grožnja integriteti BiH

Najresnejša grožnja integriteti države izhaja iz nacionalističnega separatizma, katerega cilj je omajati ukrepe za stabilizacijo in integracijo države. Obstajajo strahovi in neposredni indici, da nekateri srbski in hrvaški nacionalisti še vedno želijo razdelitev države na tri etnične entitete s ciljem priključitve hrvaške in srbske entitete k matičnima državam, pri čemer preostane samo še sama bošnjaška država. Poenostavljeno rečeno: vodstvo srbske entitete hoče neodvisnost, Hrvati tretjo entiteto, Bošnjaki pa centralizacijo. Daytonski sporazum je bil kritiziran zaradi legitimiziranja srbske kvazidržave, v kateri se ne nadzira nacionalizma in separatizma, vendar preoblikovanje statusa Republike srbske ostaja politično nerealistično. Poleg tega se nezadostno razrešuje tudi problem odnosov znotraj Federacije med Hrvati in Bošnjaki (kljub veliki odmevnosti odprtja povezovalnega mosta v Mostarju). Napredek pri oblikovanju optimalno delujoče Federacije je zelo počasen, ključni razlog pa je v pritisku hrvaških nacionalistov k oblikovanju tretje entitete. HDZ po oceni Jane's igra bolj vlogo negativnega kot pozitivnega faktorja pri oblikovanju in delovanju Federacije (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007). Težave se tako kažejo tudi na navidez neproblematičnih področjih, kot je denimo popis prebivalstva, ki mu Bošnjaki nasprotujejo zaradi možnosti legitimizacije etničnega čiščenja, Srbi pa zaradi nevarnosti spodkopavanja srbske identitete na račun bosanske. ZDA, EU in OHR so kaznovali nekatere ljudi, ki so ovirali proces stabilizacije v državi, kar vključuje prepoved potovanja, zamrznitev pomožnosti ipd. za več sto državljanov BiH. Veliko kaznovanih ljudi je nekdanjih ali sedanjih predstavnikov treh vladajočih strank.

Dogodki iz regionalnega varnostnega okolja dokaj vplivajo na integriteto BiH in njeno notranjepolitično situacijo. V tem smislu je predvsem očiten vpliv dogodkov v Srbiji, na Kosovu in na Hrvaškem. Naj ponazorimo to v nadaljevanju.

Razdružitev Srbije in Črne gore je prispevala k novi inspiraciji glede ohranjanja entitete Republike srbske in celo oblikovanja novih držav iz BiH. Izpostavlja se tudi logika morebitne srbske kompenzacije za izgubo Kosova. Nekateri iz srbske pogajalske ekipe za Kosovo so namreč leta 2006 sugerirali, da bi v primeru spreminjanja meja na Kosovu bilo treba razmisliti o spreminjanju meja v BiH. Daytonski sporazum sicer to možnost zavrača, vendar se pojavlja vedno več kritikov načela nespremenljivosti meja na dolgi rok. Takšen scenarij vodi neposredno v razpad BiH (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007). Politična situacija se je zaostрила še posebej po volitvah leta 2006, ko je Milorad Dodik postal premier Republike srbske, Haris Silajdžić pa predsednik tričlanskega Predsedstva BiH.

Parlament Republike srbske je na izrednem zasedanju februarja 2008 sprejel resolucijo o pravici organiziranja referendumu o svojem državno-pravnem statusu v primeru enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova. Resolucijo je oktobra istega leta še enkrat potrdil. Na tej osnovi so se pojavile medijske senzacionalistične špekulacije o novi vojni v BiH in o ilegalnem oboroževanju posameznih skupin, da bi pripravljene pričakale nove spopade, kar je bilo nedvomno povezano s sočasnim odkritjem manjše ilegalne tovarne orožja na meji med Federacijo BiH in Republiko srbsko. Sledila je reakcija predsednika Hrvaške, ki je v neformalnem pogovoru z novinarji dejal, da bi vojska njegove države v primeru razglasitve neodvisnosti Republike srbske presekala ozki posavski koridor, ki kot popkovernica povezuje zahodni del Republike srbske z vzhodnim in Srbijo. Zatrdil je, da bi v tem primeru morala Republika srbska nemudoma izginiti (Delo, 20. 1. 2010, 4. 2. 2010). Medijski odziv je bil takojšen, izjavo so poimenovali »vojna napoved« in »obnovitev vojnega besednjaka, kakršnega v regiji že petnajst let nismo slišali« (Delo, 20. 1. 2010). Dodik je Mesićevo mnenje označil za »radikalno ekstremne izjave, o katerih smo mislili, da jih v naši regiji ne bomo slišali nikoli več, so klasični vojaško hujskaški klic in so dramatične, ker je Mesič še vedno predsednik in vrhovni poveljnik vojske Hrvaške, ki je članica zveze Nato«. Dejal je tudi, da gre za »vznemirjajoče grožnje človeka, ki je politično kariero začel z vojno, zdaj pa bi jo z vojno tudi končal« (Delo, 20. 1. 2010). Srbski predsednik je Mesića označil za vojnega hujskača (Delo, 22. 1. 2010).

Odziv mednarodne skupnosti je bil buren, in sicer v smeri izpostavljanja nevarnosti takšne pobude:

- Nekdanji visoki predstavnik mednarodne skupnosti, Paddy Ashdown, je v sredini leta 2008 začel opozarjati, da je BiH veliko bližje dezintegraciji, kot je bil v času vojne. S tem je mislil predvsem na oblikovanje določenih vzporednih oblastnih struktur s strani Republike srbske (SE Times, 28. 7. 2008).

- Ashdown je skupaj s Holbrookom, nekdanjim ameriškim pogajalcem pri oblikovanju Daytonskega sporazuma, z javnim pismom opozoril na nevarnost razpada BiH. Ugotavljala sta, da je dolgoročna politična vizija Dodika pripeljati Republiko srbsko do stopnje, da bi se ta lahko dejansko odcepila, če bi se za to pokazala priložnost. Dodik naj bi izkoriščal šibke točke v konstitucionalni strukturi države in naveličanost ukvarjanja mednarodne skupnosti z BiH ter nesposobnost EU, da bi odločneje urejal razmere v BiH (Mladina, 30. 10. 2008).
- Predsedujoči predsedstvu BiH, Haris Silajdžić, je obtožil vodstvo Republike srbske, da se nezakonito poskušajo odcepiti, saj se poskušajo navzven predstaviti kot ločena neodvisna entiteta mednarodnega prava, pri čemer si pomagajo z lobističnimi in PR-pristopi v sodelovanju z belgijskim in ameriškim podjetjem. Cilj tega pristopa naj bi bil tudi promocija svojih kulturnih, ekonomskih in športnih interesov (SE Times, 16. 9. 2008).
- Predstavnik mednarodne skupnosti v BiH, Lajčak, je dejal, da Kosovo in BiH nimata ničesar skupnega, in kritiziral retoriko politikov, ki spodbuja državljane k čustvenim izpadom (Delo, 26. 2. 2008; SE Times, 29. 4. 2008).
- NATO in EU sta izrazila zaskrbljenost nad politično klimo v BiH (SE Times, 28. 10. 2008).
- Svet za ohranjanje miru v BiH je sklenil, da nihče nima pravice posegati v celovitost BiH (Delo, 23. 10. 2008).
- Uradni Washington je ocenil vsak referendum, ki ogroža stabilnost, suverenost ali teritorialno celovitost BiH, za provokativno dejanje (SE Times, 10. 2. 2010).
- Namestnik visokega predstavnika mednarodne skupnosti zavrne možnost razdelitve BiH (SE Times, 20. 10. 2008), prav tako je naslednjega leta storilo tudi Češko predsedstvo EU (Vjesnik, 9. 1. 2009).
- Novi predstavnik mednarodne skupnosti, Valentin Inzko, je prav tako zavrnil referendumski predlog Vlade Republike srbske, rekoč, da gre za kršitev Daytonskega sporazuma in poskus preusmerjanja pozornosti javnosti iz ekonomskih problemov (SE Times, 8. 1. 2010, 20. 12. 2009). Prav tako je izrazil pripravljenost, da zamenja vsakega politika, ki predstavlja grožnjo državi (SE Times, 8. 5. 2009).

Odziv Republike srbske stalno niha med pokornostjo in upornostjo. V določenih trenutkih premier Dodik zmanjšuje pomen secesionizma in obljublja nadaljevanje spoštovanja Daytonskega mirovnega sporazuma (SE Times, 29. 8. 2008, 10. 2. 2010), po drugi strani pa je izjavljal, da bi iniciral odcepitev v primeru želje po ukinitvi Republike srbske (ibidem) ali v

primeru želje, da ga mednarodna skupnost odstavi s svojega položaja (SE Times, 12. 10. 2008).

Ugotovimo lahko poostreitev politične retorike in konflikta v BiH v zadnjih nekaj letih. Spiralno iniciranje idej in reagiranje nanje je podobno t. i. notranji varnostni dilemi. Še posebej zaskrbljujoče so nekatere analize javnega mnenja. Denimo: javnomnenjska raziskava Mednarodne komisije za Balkan je pokazala, da scenarij odcepitve Republike srbske v povprečju pozitivno dojemajo prebivalci Albanije in kosovski Albanci, medtem ko ga prebivalci Makedonije, Bosne (v celoti), Srbije in Črne gore dojemajo bolj v negativnem smislu (še najbolj negativno prebivalci BiH). Vprašanje se je glasilo: Kako dobro ali kako slabo za vašo državo bi bilo, če bi se RS odcepil od BiH (The Balkans in Europe's Future, 2005: 42). Druga anketa, ki je bila izvedena samo v Republiki srbski, pa je pokazala, da bi se 77 odstotkov Srbov v BiH strinjalo, da je treba zapustiti BiH v primeru osamosvojitve Kosova (SE Times, 22. 11. 2007).

Prihod nacionalističnih politikov na oblast na Hrvaškem, v Srbiji in Črni gori bi nedvomno vplival na njihovo podporo entitetam v BiH. Tako denimo HDZ lahko zelo vpliva na situacijo v hrvaškem delu Federacije. Izvolitev Koštunice leta 2000 je zaradi njegovega »zmernega nacionalizma« prav tako vplivala na odnos do nacionalizma s strani srbskih in hrvaških politikov v BiH. Srbski zunanji minister Vuk Jeremič odkrito poudarja, da Srbija podpira celovito BiH, poleg tega pa sta obe državi šele v začetku leta 2010 vzpostavili polne diplomatske odnose na ravni veleposlanikov.

Možnost prenosa konfliktov s Kosova na BiH se je že potrdila v preteklosti v času nemirov na Kosovu leta 2004. Kljub množičnim političnim obsodbam nasilja na Kosovu je prišlo do podtahnjenega požara v srbski pravoslavni cerkvi v Bugojnu in kamenjanja predstavništva islamske skupnosti v Banjaluki. Ti nasilni dogodki so bili verjetno povzročeni s strani srbskih posameznikov in torej niso bili politično organizirani, vendar s svojo pojavnostjo dokazujejo možnost prenašanja nasilja.

## 2 Stalna politična kriza in konflikt s predstavnikom mednarodne skupnosti

OHR (Office of High Representative) in EUSR (EU Special Representative) sta motor za izvajanje reform v državi in sankcioniranje zaviranja reform. OHR je bil ustanovljen z namenom nadzora uresničevanja civilnega dela Daytonskega mirovnega sporazuma. Na mestu visokega oziroma posebnega predstavnika se menjajo izkušeni ljudje, ki pa imajo vsi po vrsti težave

z oblastmi entitet, kjer politično življenje večinoma obvladujejo nacionalistično usmerjeni politiki. Načrti za zaprtje OHR sredi leta 2007 so bili tako opuščeni. Institucija je trenutno v fazi prenosa odgovornosti na EU.

V Republiki srbski politično življenje obvladuje Srbska demokratska stranka (SDS), ki jo je ustanovil vojni zločinec Radovan Karadžić. Premier Milorad Dodik sodi sicer med kooperativne predstavnike entitete v primerjavi s številnimi nacionalisti, vendar mora zaradi želje po ohranitvi oblasti tudi sam mnogokrat igrati na nacionalistično karto. Dodik je denimo v preteklosti izjavljal, da se bo z urejanjem statusa Kosova postavil predsednik za Republiko srbsko, da teži v smeri neodvisnosti od BiH, da bi se bilo treba odcepiti, da je le RS trajna kategorija, za BiH pa ni jasno, koliko časa bo obstajal, da bo razpisal referendum o neodvisnosti ipd. Vendar pa je pod pritiskom mednarodne skupnosti od nekaterih izjav odstopil, potem pa je podobne izjave zopet podajal. Lajčak ga je avgusta 2007 opozoril, naj preneha s takimi izjavami, ki postavljajo pod vprašanje suverenost in integriteto BiH, ki se pripravlja na pridružitve EU. Pozval ga je, naj pazljivo razmisli glede tovrstnega izzivanja. V primeru nadaljevanja s takimi izjavami bo mednarodna skupnost posegla po ostrih ukrepih, kot je npr. zamenjava konkretnih oseb. Dodik potem javno izjavi, da se ne boji tovrstnih groženj s strani visokega predstavnika.

Dolgotrajna politična kriza se izraža v zastojih pri praktično vseh relevantnih nacionalnih vprašanjih. Odcepitvene težnje in nacionalna »nepokorščina« so povzročile konflikt z visokim predstavnikom, zastoj reform policije, vladno krizo in celo v zadnjem času ustavno krizo. Težave s policijsko reformo so se pojavile jeseni leta 2007. Lajčak je predlagal reformo policije s ciljem vzpostavljanja združenih nacionalnih policijskih sil namesto entitetnih policijskih sil. V tedanjem sistemu sta imeli obe entiteti svoje policijske sile, ki odgovarjajo entitetnim ministrom za notranje zadeve. Takšna organizacija ni učinkovita v stroškovnem in funkcionalnem smislu, saj je težko zagotoviti učinkovit boj proti organiziranemu kriminalu, tihotapljenju ipd. Po mnenju kritikov je takšen sistem bolj pomagal kriminalcem, ker jim je omogočal, da bežijo preko entitetnih meja.<sup>46</sup> Evropska komisija je v procesu pridruževanja države opozorila na omenjeno in priporočila reforme sistema v skladu z več načeli. Načela zajemajo vzpostavitev enotnih nacionalnih policijskih sil, prenos vseh proračunskih obveznosti in reševanja zakonodajnih zadev na nacionalno raven, vzpostavitev meja med

<sup>46</sup> Relevanten je primer kraje avtomobila v Federaciji BiH. Storiteli so bežali proti Republiki srbski in se zaleteli na sami medentitetski meji. Medtem ko sta se policiji RS in Federacije BiH pogajali glede vodenja preiskave, so storiteli pobegnili (SE Times, 29. 12. 2008).

policijskimi regijami po tehničnih in ne etničnih kriterijih ipd. Na tej podlagi je Lajčak predlagal reformo, ki pa je bila javnosti znana samo po delih in ne v celoti. Politični voditelji entitet so najprej zavrnil predlog reforme. Premier RS, Dodik, je najprej zavrnil načrt kot popolnoma nesprejemljiv in neustaven. Zagovarjal je stališče, da se policija RS ne more enostavno razpustiti. Član predsedstva BiH, Silajdžić, pa je menil, da je načrt preveč v korist RS. Oba sta več mesecev kritizirala predlog, potem pa sta verjetno pod pritiskom mednarodne skupnosti (EU v zvezi s podpisovanjem pridružitvenega in stabilizacijskega sporazuma) sklenila kompromis in ga sporočila javnosti. Ta predlog pa ni bil sprejemljiv za EU, ker ni bil v skladu z njegovimi načeli. Lajčak je glede tega ugotavljal, da bo v primeru nesoglasja prišlo do stagnacije, izolacije in celo do destabilizacije.

Posledično je sredi leta 2007 izbruhnulo takšno poslabšanje politične klime, da lahko govorimo že o politični krizi oziroma o najhujši krizi vlade po koncu vojne. Dodatni vzrok za izbruh velike krize je poleg zastoja pri policijski reformi v dejstvu, da je visoki predstavnik zaznal funkcionalno neučinkovitost države in 19. oktobra 2007 za njeno rešitev predlagal ukrepe, ki nikakor niso bili po volji nekaterim politikom. Njegov načrt je obsegal predlog za spremembo (zmanjšanje) kvoruma v svetu ministrov in parlamentu, s katerim se ministrom in parlamentarcem oteži blokiranje sprejemanja odločitev v obeh telesih. Problem je bil, da so v primeru nestrinjanja predstavniki določenih strani vztrajno zapuščali seje ali pa se jih niso udeleževali. To taktiko so pogosto uporabljali predvsem bosanski Srbi, zato pa so tudi oni najostreje reagirali. Proces reform je veliko trpel ravno zaradi teh političnih igric.

V odgovor na ukrepe je bil organiziran protest v Banjaluki, ki se ga je udeležilo več tisoč ljudi. Protest je organiziralo združenje nevladnih organizacij, podpirale pa so ga vse politične stranke. Skupščina Republike srbske je sprejela deklaracijo, s katero zavrača predloge Lajčaka kot neustavne in v nasprotju z Daytonskim mirovnim sporazumom. Predsednik Sveta ministrov BiH, Nikola Špirić, je 1. novembra 2007 odstopil v znak protesta proti predlaganim ukrepom. Premier je odstopil po tem, ko je PIC (Peace Implementation Council) izrazil podporo reformam Lajčaka. Špirić je dejal, da je Lajčakovo vmešavanje v zadeve BiH onemogočilo normalno delo ministrskega predsednika, da BiH 12 let po Daytonu še vedno ni suverena država, saj imajo tujci izključno pravico nad to državo, kar pa zanjo in njene državljane ni dobro. S to potezo je BiH dobil samo tehnično vlado. Bosanski Srbi trdijo, da bi bili z zmanjšanjem kvoruma lahko vedno preglasovani s strani Bošnjakov in Hrvatov, s čimer se izničuje enakost treh narodov v BiH. Politični voditelji (npr. Dodik) so zagrozili, da bodo zapustili vse skupne institucije, v kolikor se ukrepi ne opustijo. Dodik je še dodal, da vidijo odločitev



visokega predstavnika kot nepotrebno in kot prevaro. Poleg tega je še pozval politike v Sarajevu, da naj sprejmejo RS, da bi RS lahko sprejel njih.

V politično krizo se je seveda vmešal tudi srbski faktor iz tujine. Srbski premier, Vojislav Koštunica, je namreč pozval Lajčaka, da ponudi odstop. Dejal je še, da je izključno Lajčak kriv za politično krizo, zaradi česar bi bilo naravno, da odstopi in ne da še naprej spodbuja krizo. Koštunica je izrazil popolno srbsko podporo RS v njihovem boju proti grožnji temeljnim interesom srbskega naroda. Poleg tega je še zatrdil, da so Lajčakovi ukrepi usmerjeni na ukinjanje Republike srbske, kar je samo del zarote, s katero se želi tudi dodeliti neodvisnost Kosovu. Dejal je tudi, da bo Srbija branila pravice Srbov v BiH z isto odločnostjo kot brani pravico Srbije, da zadrži Kosovo. »Ohranitev Kosova in RS je sedaj najpomembnejši cilj naše državne in nacionalne politike.« Socialistična stranka Srbije pa je oktobra 2007 tudi pozvala bosanske Srbe, da razglasijo neodvisnost, če se Kosovo odcepi od Srbije po 10. decembru (SE Times, 26. 10. 2007, in drugi medijski viri). Temu je sledil odziv nekaterih diplomatov zahodnih držav v Srbiji, ki so poslali uradne proteste ministrstvu za notranje zadeve, s katerimi so opozorili na škodljivost povezovanja BiH z reševanjem statusa Kosova.

Zgoraj predstavljena politična kriza je v nekem smislu postala tudi ustavna kriza. Lajčak je menil, da je izbruh umetno sproducirane krize pokazatelj, da država potrebuje ustavno reformo. Lajčak je tudi dejal, da bo v primeru, če ukrepi ne bodo uresničeni, začel izkoriščati svoja pooblastila za njihovo vsiljevanje. Dejansko je vprašanje, če je Daytonski sporazum še vedno pravo vodilo za prihodnost. Sporazum je po eni strani kritiziran, po drugi strani pa zagotavlja stabilnost v državi. Poskus prve faze iskanja kompromisa glede nove, primernejše ustave se je izjalovil. Po mnenju nekaterih (npr. Mednarodne komisije za Balkan; glej *The Balkans in Europe's Future*, 2005: 24) je za državo pomembno, da čim prej pride do prehoda iz protektorata na kredibilno državo. Zato so začele ZDA in EU s podajanjem mediacijskih predlogov glede ustavne reforme, kar so nekateri poimenovali Dayton 2. Leta 2009 pa so vse politične stranke zavrnilе te predloge.

V okviru konflikta z visokim predstavnikom je parlament RS sprejel sklep za preiskavo t. i. bonških pooblastil visokega predstavnika mednarodne skupnosti, ki mu omogočajo, da sprejema zakone, kaznuje in zamenjuje politike. Predlog je bil posredovan tudi parlamentu BiH, PIC in njegovemu upravnemu odboru. Lajčak je pol meseca kasneje sporočil, da bo obnovil oddelek za preiskavo korupcije in organiziranega kriminala v BiH, katerega prva naloga bo preiskava možnih povezav med politikami in kriminalnimi skupinami. Z razočaranjem je ugotovil, da politiki očitno ne opravljajo svojega posla v procesu pridruževanja EU. »Za tango sta potrebna dva.« (SE Times, 15. 11. 2007)

Članice PIC (Britanija, Kanada, Francija, Nemčija, Italija, Japonska, Rusija, ZDA, predsedstvo EU, Evropska komisija in Organizacija islamske konference), ki nadzira povojno normalizacijo razmer v BiH, so sporočile, da je postopek Lajčaka povsem v skladu z njegovim mandatom in ustavo BiH. Dodale so še, da je edini cilj teh ukrepov poenostavitev procesa sprejemanja odločitev v svetu ministrov in parlamentu, kar je nujno potrebno za okrepitev procesa reform. 19. novembra 2007 so ministri EU izrazili globoko zaskrbljenost zaradi poslabšanja politične klime v BiH. Ministri so pozvali politične voditelje, da prenehajo s spodkopavanjem države in da ji namesto tega raje omogočijo funkcioniranje, da bi sploh lahko nadaljevala z reformami. Poleg tega so pohvalili deklaracijo o reformi policije, ki so jo vodilne stranke izdelale 28. oktobra v Mostarju, in pozvali vodje, da jo izvedejo. Predstavnik portugalskega predsedstva EU je izjavil, da bo EUFOR ostal v BiH, dokler je to potrebno, saj je njihova prisotnost ključna za ohranjanje regionalne stabilnosti (SE Times, 20. 11. 2007). Predstavnik EUFOR-ja za odnose z javnostmi pa je dejal, da politična kriza za zdaj ne vpliva na varnost (SE Times, 14. 11. 2007). PIC je dodatno izjavil še, da mednarodna skupnost ne bo tolerirala agresivne retorike in poskusov spodkopavanja napredka v državi. Odgovarjajoči ukrepi se bodo v primeru potrebe sprejeli proti kateremu koli političnemu voditelju ali instituciji. Poleg tega pa je PIC še opozoril, da ima mednarodna skupnost v BiH še vedno instrumente za zoperstavljanje destruktivnim tendencam in da ne bo dovolila poskusov izničenja Daytonskega sporazuma od znotraj ali od zunaj države (SE Times, 1. 11. 2007).<sup>47</sup> Ameriški veleposlanik v BiH je temu še dodal, da bi morale oblasti RS prenehati dajati izjave o reformah, ki prispevajo k radikalizaciji in nacionalizmu. Dejal je še, da bo vsaka zapustitev državnih institucij zaznana kot nepotrebna provokacija (SE Times, 28. 10. 2007).

### 3 Šibka centralna državna struktura

BiH je kompleksna državna struktura z veliko podvajanja na vsaki ravni. Vodenje države zahteva veliko koordinacijskih prizadevanj. Stroški za koordinacijo na občinski, kantonalni ali entitetni ravni pa so tako veliki, da ne ostane veliko sredstev za integralno vodenje države, kar se še posebej vidi pri reševanju kompleksnih vprašanj, kot so denimo vrnitev beguncev

<sup>47</sup> Vendarle pa je treba omeniti, da je Rusija, kot članica PIC, kritizirala trenutek, v katerem je Lajčak predlagal ukrepe.

in reforme. Ukrepi mednarodne skupnosti so sicer v letu 2003 okrepili centralno oblast na račun kantonalne moči, vendar pa dogodki od leta 2006 dalje ogrožajo integriteto države. Če že ne obstaja neposredna verjetnost za začetek medentitetnega oboroženega konflikta, pa lahko z gotovostjo rečemo, da je verjetnost vzpostavitve optimalno delujoče države v bližnji prihodnosti zelo majhna. Sodelovanje med predsedstvom in vladami entitet ni zadostno, poleg tega pa se pojavljajo politični boji znotraj predsedstva.

Po letu 2005 se sicer povečuje moč centralne vlade na račun moči entitet, pri čemer igra ključno vlogo ustanavljanje novih centralnih ministrstev in organov. Vendar pa so centralne državne strukture v BiH šibke tudi zaradi njihove mladosti. To je še posebej problematično, če gre za centralne varnostne strukture, kot je nedavno ustanovljena Federalna policija BiH. Za Srbe je bilo strateško pomembno čim dlje in na kakršen koli način ohraniti svoje policijske sile, saj so njihovo zadnje preostalo sredstvo, ki lahko izvaja oborožene operacije v primeru potrebe. Julija 2004 je bila ustanovljena Državna agencija za preiskovanje in zaščito (SIPA), leta 2000 pa je bila ustanovljena Agencija za nadzor meje. Vojska BiH je bila z veliko muko vendarle ustanovljena. Entitetske vojske so bile ukinjene z vzpostavitvijo centralne državne vojske, vendar pa je le-ta danes bolj papirni tiger kot neka integrirana vojaška sila. Enotna vojska in civilni nadzor sta pogoja za vključitev v mednarodne integracije, zato je ta korak BiH moral narediti. Problem pa je v tem, da so se v prejšnjem desetletju entitetne vojske med seboj spopadale, sedaj pa morajo sodelovati. Zato prihaja do bolj ali manj pasivnega upiranja integraciji, kar se vidi v tem, da je integracija dokaj uspešna na strateški strukturalni ravni, bistveno manj pa na ravni enot. To pomeni, da je bil končan projekt vzpostavitve državne vojske, vendar pa integracija med vsemi vojskami še zdaleč ni končana. Probleme pri integraciji ponazarjajo posamezni incidenti, kot je bil denimo incident ob prisegi aprila 2005 na Manjači in v Bileći, kjer so vojaki prisegli, da bodo branili Republiko srbsko namesto BiH. General Novak Djukić je bil zaradi incidenta odpuščen iz vojske.

Primer mesta Mostar kaže na tempo in zapletenost razreševanja delitvenih problemov. Mesto je šele marca 2004 po 12 letih neurejenega statusa dobilo združeno mestno administracijo in še to po tem, ko je moral Ashdown odpustiti šest županov (bošnjaških in hrvaških). Integracija se je začela z odprtjem mostu, ki povezuje vzhodni in zahodni Mostar.

Poseben problem je povezan tudi z Brčkim, ki ima takšno strateško vrednost za Federacijo BiH in RS, da bi lahko prišlo do ponovne vojne v primeru nezadovoljivega reševanja problema. Strateški pomen Brčkega za RS je v povezovanju vzhodne in zahodne RS, za Federacijo pa predstavlja edino točko dostopa do donavskega rečnega sistema. Zaradi problematičnosti mesta je bilo v Daytonu sklenjeno, da se bo status mesta uredil kasneje z

arbitražo. Tako se je ozemlje neposredno podredilo Predsedstvu BiH, kar pa je bilo s strani RS zaznano kot izguba, saj je bilo mesto prej pod njenim nadzorom. Šele nedavno so se začele aktivnosti s strani OHR za integriranje mesta v državo BiH.

## 4 Organizirani kriminal in korupcija

Med vojno so ključne nacionalistične politične stranke na vseh treh straneh financirale svoje vojaške aktivnosti tudi s tihotapljenjem in ilegalnimi finančnimi transakcijami. Vojno dobičkarstvo je mnogokrat tudi presehalo etnične meje. Pomembno je to, da se te mreže niso preveč spremenile po letu 1995. Črni trg je izjemno razvit (npr. Arizona market je eden od večjih evropskih črnih trgov) (Nations Hospitable to Organised Crime and Terrorism, 2003). Pranje denarja se pojavlja kot evidentni problem, saj je bilo v preteklosti ustanovljenih kar nekaj lažnih podjetij (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007). Organizirani kriminal cveti tudi zaradi delnega delovanja močnih centralnih državnih oblasti.

Še posebej pereče je tihotapljenje drog skozi BiH v smeri od juga proti severu. Prisotno je tudi tihotapljenje orožja in ljudi. Slednje je povezano tudi z zagotavljanjem ponudbe v spolni industriji v Zahodni Evropi. Poleg tega je preiskava organizacije uboja premierja Zorana Djindjića v Srbiji pokazala, da je obstajala povezava med Miloradom Lukovićem – Legijo (obtoženim za organizacijo uboja), in vojaškimi oblastmi RS, ki so bile lojalne Radovanu Karadžiću (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007).

Korupcija je endemična v BiH, kar pomeni, da je razširjena na vseh področjih, kot so npr. državna uprava, varnostni organi, poslovni krogi, politika ipd. Veliko število odkritih večjih koruptivnih dejanj je odraz tega, vendar pa je v politiki premalo volje za resno spopadanje s tem problemom, poleg tega pa je pravosodni sistem tudi prešibek. Sam premier Čović je bil osumljen korupcije in podkupovanja s strani hrvaškega predstavnika državnega predsedstva, ki je zaradi tega izgubil svojo funkcijo (ibidem). Korupcija prav tako šibi mejno kontrolo. Denimo leta 2002 je prišlo do afere, v kateri je bilo razkrito, da je 27 carinikov prejelo 15 milijonov dolarjev podkupnin od njihovih ilegalnih strank (Nations Hospitable to Organised Crime and Terrorism, 2003: 79). Indikativen primer skorumpiranosti tistih, ki imajo oblast, se je zgodil 7. novembra 2007. Človek, ki je obtožil uradnike Republike srbske za korupcijo, je bil ubit v bombni eksploziji svojega avtomobila. Milan Vukelić je bil zaposlen v Banjaluki v mestni službi za planiranje. Svojega šefa je obtožil za prejemanje podkupnin, policijo pa, da mu grozi. Policija ni hotela

komentirati obtožb, sporočila pa je, da preiskuje bombni napad na drugi avtomobil v lastništvu žrtve in namerni zažig hiše njegove matere. Vukelićev avtomobil je eksplodiral v Banjaluki v bližini stavbe ministrstva za notranje zadeve. Pri tem sta bili še dve osebi težko ranjeni (SE Times, 8. 11. 2007).

V državi je še posebej močna mrežna povezava med vojaškimi zločinci, organiziranim kriminalom in nacionalistično politiko v BiH in v regiji. Povezava med politiko in organiziranim kriminalom je bila potrjena avgusta 2006, ko je bila pri Banjaluki odkrita večja proizvodna enota marihuane. Bosanska kriminalna združba je bila tudi v tesnem stiku z nizozemsko kriminalno združbo, ki je v BiH kupovala orožje, strelivo in drugo lahko orožje v zameno za tehnologijo in opremo za proizvodnjo drog. Še posebej je problematična torej koruptivna povezava omenjenih subjektov s poslovnimi subjekti in interesi.

Mednarodna skupnost je po letu 2003 poostrila ukrepe proti politikom, osumljenim podpiranja vojnih zločincev in za povezovanje z organiziranim kriminalom. Junija 2004 je tako OHR dramatično odpustil 60 uradnikov RS. Poleg tega je na nekaterih točkah malce težko govoriti o državni enotnosti, če naj bi med seboj sodelovali ljudje, za katere se govori, da so potencialni potniki za Haag. V drugi polovici leta 2007 je zaradi politične krize prišlo zopet do zaostritve politike OHR, saj se je obnovilo proučevanje povezav politikov z organiziranim kriminalom. V tem smislu je novembra 2009 izbruhnil škandal, ko je iz urada visokega predstavnika ušla zaupna informacija, da so vrh islamske skupnosti v BiH in številni ugledni bošnjaški politiki in poslovneži osumljeni, da so povezani v nevarno »mafijško-teroristično« hobotnico. Med osumljenimi so bili tudi Haris Silajdžić, član predsedstva BiH, Sulejman Tihić, predsednik največje bošnjaške stranke SDA, Zlatko Lagumdžija, predsednik SDP, Razvojna banka Federacije BiH itd. (Delo, 3. 11. 2009). Sledila je nova afera, ki je temeljila na zgodbi o prepletenosti političnega, obveščevalnega, finančnega (zasebna podjetja – varnostne agencije, Investicijsko-razvojna banka RS) in paravojaškega aparata v RS. Nekdanji vojaški obveščevalci naj bi vodili zasebna varnostna podjetja, ki naj bi vohunila proti mednarodni skupnosti v BiH (Delo, 7. 11. 2009).

Konec leta 2007 pa so se pojavile tudi alarmantne novice, kot je naslednja. Bosanske oblasti so ugotovile, da je bilo iz bolnice v Banjaluki ukradena skoraj ena tona radioaktivnega materiala, ki je bila skladiščena v svinčenih zabojnikih v kleti. Ta material se je uporabljal v diagnostične in terapevtske namene. Po mnenju ministra za zdravje material ni predstavljal grožnje za javnost. Lokalni mediji so nakazali, da so material verjetno ukradli kriminalci, ki so želeli prodati svinčene zabojnike kot staro železo (SE Times, 14. 11. 2007). Z odtujitvijo takšnega materiala postane tudi radiološki teroristični scenarij bolj mogoč v prihodnosti.

## 5 Problem vojnih zločincev na prostosti in nacionalne katarze oziroma sprave

Ratko Mladić, nekdanji poveljnik vojske RS, je še vedno na prostosti. Radovan Karadžić, nekdanji predsednik RS, pa je bil šele nedavno zajet in predan sodišču v Haagu. Oba sta bila na begu že od leta 1996. Karadžić je obtožen genocida, zločinov proti človeštvu, kršitve vojnih zakonov in običajev in večjih kršitev ženevskih konvencij. Mladić pa je odgovoren za masaker v Srebrenici, genocid, zločine proti človeštvu in kršitve vojnih zakonov in običajev. Mednarodna skupnost izvaja intenziven lov na še nezajetega, kar zajema sodelovanje različnih držav v regiji in njihovih obveščevalno-varnostnih služb. Poleg tega pa omenjeni lov zajema tudi pritisk na RS in Srbijo, zaradi česar se je njuno sodelovanje povečalo, kar se odraža v aretaciji in izročitvi nekaterih vojnih zločincev marca 2005 (npr. Savo Todović, Mičo Stanišić in Gojko Janković) in ne nazadnje z zajetjem samega Karadžića. Mednarodna skupnost je večkrat reagirala na informacije, da se glavna vojna zločinca skrivata v RS ali Srbiji, vendar večina iskalnih dejavnosti ni dala konkretnih rezultatov. Po številnih neuspehih se je taktika mednarodne skupnosti spremenila. Glavni način za doseganje cilja prijetja je bil v zoževanju zanke okrog obeh obtožencev, kar zajema spremljanje in aretacije podpornikov skrivanja. Tako je bilo zamrznjeno premoženje tistih, za katere se je smatralo, da so finančno podpirali skrivanje.

Lov na ključna vojna zločinca je bil povezan tudi z obstojem paravojaških struktur, ki so opravljale nalogo varovanja in zaščite. Po navedbi Jane's se je smatralo, da je bila v vzhodni Bosni (trikotnik med Fočo, Višegradom in Rudom) prisotna paravojaška enota, sestavljena iz kakih 50 oseb, ki je varovala Karadžića. Šlo naj bi za skupino s sofisticirano komunikacijsko opremo in dobro obveščevalno podporo. Več intervencij SFOR-ja in EUFOR-ja je bilo na tem območju neuspešnih. Podobno naj bi veljalo za varovalno mrežo okrog Mladića, ki naj bi nekaj časa (po nekaterih informacijah) preživel v jedrsko zaščitenem vojaškem objektu v Velikem Žepu (ostanek infrastrukture JLA) (glej Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007).

Sile EUFOR podobno kot stalno izvajajo preiskave stanovanj in objektov, kjer bi se po njihovem mnenju lahko skrivali vojni zločinci, ali pa, da bi zbrali dokaze o podporni mreži. Tako je denimo EUFOR septembra 2007 preiskal domova nekdanjega srbskega člana predsedstva BiH in nekdanjega predsednika Republike srbske Mirka Šarovića. Ta je bil obtožen tudi za nezakonito prodajo vojaške opreme Iraku, zlorabo položaja, organizirani kriminal in pomoč vojnim zločincem, vendar je bil leta 2006 razbremenjen obtožbe. Podobno je EUFOR v novembru 2007 preiskal palski dom

Dragana Šojića, pomembnega poslovneža iz Republike srbske. Preiskava je bila izvedena zaradi zahteve Haaškega sodišča, ker naj bi bil Šojić verjetno del podporne mreže za varovanje in skrivanje Karadžića. Novembra je bila izvedena tudi preiskava hiš Karadžićeve žene Liljane, hčerke Sonje in sina Aleksandra. Iz javnomnenjske ankete v RS izhaja, da več kot 70 odstotkov srbskega prebivalstva podpira prostovoljno predajo Karadžića (glej Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007).

Pomen privedbe in obsodbe vojnih zločincev je v tem, da se država lahko končno osvobodi vezi z negativno nacionalistično zgodovino. To v popolnosti nikoli ne bo mogoče, vendar pa gre za proces oblikovanja nacionalne države, pri katerem ni dobro, če zločinci sodelujejo, saj se s tem v posrednem smislu opravičuje in osmišlja njihova pretekla dejanja. To je pomembno za nacionalno katarzo in spravo, kar je predpogoj za relativno optimalen razvoj sodobnega BiH. Dokler bo bosanske ženske motilo, da so na političnih pozicijah in v ministrstvih številni, ki so pobili njihove može, ne bo mogoče govoriti o katarzi in spravi.

Razčiščevanje zadev okrog masakra v Srebrenici, kjer je bilo ubitih okrog 7000 ljudi, ponazarja počasni tempo doseganja nacionalne sprave. Srebrenica je nekako v centru nacionalne katarze. RS je dolgo trdil, da se pokol ni zgodil, ker nikjer ni žrtev. Potem je RS pokol priznal in v posebnem poročilu ugotovil, da so sodelovale njegove vojaške in policijske enote. Izraženo je bilo tudi opravičilo svojcem žrtev.

## 6 Terorizem

Terorizem je v strateških dokumentih zaznan kot ena od največjih groženj stabilnosti v regiji in Bosni. Še posebej je eksplicitna tendenca nekaterih terorističnih skupin, ki se želijo okrepiti v državah, kjer prej niso bile prisotne. Te skupine se želijo povezati s podobno mislečimi ljudmi iz regije in tudi prikriti njihove nadaljnje aktivnosti (Gazdag, Poti, Takacs in Talas, 2007: 22).

V času vojne v BiH je prišlo iz tujine več muslimanskih prostovoljcev, ki so se večinoma imenovali mudžahidi. Različni viri navajajo različne številke (npr. od 400 do 500, 600–700, 3000). Bosanska kriza se je začela ravno pravi čas po končanju afganistanske krize, zato je v BiH prišlo kar nekaj izkušenih borcev iz Afganistana, pa tudi iz Egipta, Jemna, Alžirije (GIA), Savdske Arabije ipd. Poleg tega pa so prostovoljci prihajali tudi z bližnjega vzhoda in od drugod. Prišleki večinoma niso vedeli ničesar o BiH, razen da je v tej državi islam ogrožen. Vlada BiH teh ljudi tudi ni povabila, je pa vedela za večino njihovih prihodov. V osnovi je vlada

potrebovala predvsem orožje, vendar teh ljudi ni zavrnila. Za organizacijo njihovega transporta v BiH (poleg organizacije transportov orožja) je bila med drugim odgovorna Agencija za pomoč državam tretjega sveta (Third World Relief Agency), ki je imela direktno podporo Alije Izetbegovića, povezana pa je bila tudi z Osamo bin Ladnom (preko sudanskih diplomatov, ki so agencijo ustanovili). Laden je bil tako eden od prvih in večjih dobaviteljev orožja za BiH. Za rekrutacijo teh ljudi pa so bili odgovorni islamski centri in verski voditelji po vsem svetu in tudi v Evropi (še posebej je znan center v Milanu). V BiH so po podobnih kanalih prihajali tudi pripadniki formacije Qods Iranske revolucionarne garde, ki so za usposabljanje Bošnjakov uporabili svoje bogate izkušnje iz usposabljanja militantnih bližnjevzhodnih skupin, kot je denimo Hezbolah v Libanonu. Pripadnike Ministrstva za notranje zadeve BiH so denimo usposabljali v centru MUP pri Fojnici.

Mudžahidi so se po prihodu vojaško organizirali in začeli delovati proti srbskim ciljem. Kmalu je postalo jasno, da izvajajo mnoge vojne zločine. V vojaškem smislu so bili sicer učinkovitejši in pogumnejši kot Bošnjaki, vendar se je na neki točki zdelo, da so ti ljudje prišli umret za islam, medtem ko so ga Bošnjaki želeli živeti. Poveljstvo vojske BiH jih je končno uspelo organizirati v svojo hierarhijo v obliki enote El Mudžahid dne 13. avgusta 1993.<sup>48</sup> Zdi se, da je takšna enota Bošnjakom koristila za pariranje premočnemu nasprotniku, za prebijanje močno utrjenih položajev ipd., saj je zaradi grozljivih dejanj na bojišču slovela kot ena najstrašnejših enot (ravnotežje strahu). Politično in vojaško vodstvo BiH je bilo obveščeno o vojnih zločinih in ni ukrepalo temu primerno. Zaradi tega se je pred Haaskim sodiščem za vojne zločine znašel tudi poveljnik vojske BiH Rasim Delić. Nizozemska obveščevalna služba BVD je trdila, da so bili mudžahidi le pod delno kontrolo BiH, saj so nekatere skupine na terenu izvajale tudi ukaze iz njihovih izvornih držav in celo nekaterih kriminalnih ter terorističnih skupin. Podpis Daytonskega sporazuma je pomenil konec mudžahidskega vojaškega delovanja (El Mudžahid je bil razpuščen leta 1996). S sporazumom je bilo predvideno, da morajo vsi tuji borci zapustiti državo. Tako so nekateri zaprosili za azil v Zahodni Evropi, drugi so odšli v svoje izvirne države, tretji pa so ostali v BiH in se ustalili v smislu vzpostavitve družine. Ti ljudje niso bili organizirani v

<sup>48</sup> Častni poveljnik brigade je bil Izetbegović. Sam je prihod muslimanskih borcev komentiral v smislu, da nihče ni bil povabljen v BiH, vendar pa jih ne morejo odgnati, saj jih ima večina plemenite namene, to je pomagati ogroženim in napadenim ljudem (Bin Laden and the Balkans: the Politics of Anti-terrorism, 2001: 11).



kakšne skupine ali kaj podobnega, mnogi med njimi pa so tudi dobili bosansko državljanstvo po ukazu bosanskega predsedstva o pravici do državljanstva za prostovoljce v vojski (Azinović, 2007; glej tudi Kohlmann, 2004). Za Al Kaido je bila Bosna korak naprej proti Evropi, kraj v bližini Londona, Kaira in drugih relevantnih mest, kjer se lahko teroristi urijo, združujejo v celice in skrivajo pred tujimi organi pregona (Kohlmann, 2004: 230).

Ameriško podjetje Military Professional Resources Incorporated (MPRI) je nekatere mudžahide, ki so morali zapustiti BiH, najelo in kasneje poslalo na Kosovo. Po nekaterih podatkih naj bi bili v času od leta 1996 pa do 1999 v nekaterih bazah turške vojske na Severnem Cipru, kjer so se dodatno usposabljali, potem pa so bili premeščeni preko Albanije na Kosovo za pomoč KLA. Nekateri pa so odšli na druga bojišča, npr. preko Pakistana v Čečenijo. Po drugi strani pa so si ZDA izjemno prizadevale, da se po vojni znebijo mudžahidskega faktorja v BiH, kar naj bi bila po nekaterih podatkih ena izmed bistvenih nalog CIE v BiH. V tem smislu je bilo v drugi polovici devetdesetih let kar znatno število nepojasnjenih nesreč, v katerih so umrli nekdanji mudžahidi (Azinović, 2007: 67).

Povezava mudžahidskih borcev z Al Kaido še danes buri duhove v regiji. Ali Ahmed Ali Hamad, ključna priča na sojenju proti nekdanjemu poveljniku vojske bosanskih muslimanov – Deliću, je izjavil, da je bila vojska BiH v tesnih stikih z mudžahidskimi borci, ki pa so bili v stikih z Al Kaido. Te stike je opredelil kot kontrolo in poveljevanje s strani Al Kaide. Mudžahidski vojaki so prejeli ukaze od svojih poveljnikov, ki so delovali v koordinaciji z bosansko vojsko. Povelja bosanske vojske so se izpolnila šele po strinjanju mudžahidskih vojaških vodij. Ali je po poreklu iz Bahrajna in služi 12-letno zaporno kazen zaradi izvedbe napada z avtomobilom bombo (SE Times, 9. 9. 2007).

Po 11. septembru 2001 se je v BiH zopet izpostavilo vprašanje nudenja zatočišča za islamistične borce. Ostanek mudžahidskih borcev v državi je postal s strani mnogih v tujini zaznan kot potencialna grožnja nacionalni, regionalni in evropski varnosti. Ministrstvo za notranje zadeve je bilo prisiljeno razkriti načrte 70 afganistanskih podpornikov Bin Ladna, da bi si poiskali zatočišče v BiH.<sup>49</sup> V BiH so se začele razprave o številu nekdanjih mudžahidov. Po nekaterih podatkih naj bi jih bilo nekje med 1400 pa do 1800. Po nekaterih podatkih naj bi jih kakih 100 do 200 živelo na območju Zenice, kjer so si ustvarili družine. Ni očitno, da bi bili organizirani v paravojaško strukturo, vendar pa njihovo bivanje v BiH predstavlja tveganje

<sup>49</sup> Zaradi tega je odstopil federalni minister za notranje zadeve.

oziroma potencialno grožnjo varnosti glede na njihovo znanje, izkušnje, kontakte in dejanske ali potencialne zveze z Al Kaido.

Nekateri izmed njih so bili vse bolj vpleteni v kriminalne aktivnosti v BiH, medtem ko so nekateri drugi, ki so odšli v tujino, bili vpleteni v organizacijo vidnejših terorističnih dejanj. Tako je postalo očitno, da sta dva napadalca na ZDA (11. september) imela bosansko mudžahidsko izkušnjo. Obstajali so posnetki komuniciranja Osame bin Ladna z Abu Sulaimanom al-Makkijem, enim od najpomembnejših voditeljev mudžahidov v BiH. Abdel Aziz al-Muqrin je bil eden od ustanoviteljev saudske veje Al Kaide in človek, ki je osebno odrezal glavo ameriškemu talcu Paulu Johnsonu. Tudi on se je boril v BiH (Azinović, 2007: 83). Nekaj osumljencev za izvedbo terorističnega napada na zgradbe v Al Kobarju je imelo za seboj prav tako bosansko izkušnjo. Leta 1999 so varnostni organi aretirali več bosanskih veteranov v ZDA zaradi načrtovanja napadov v Jordaniji (Palestinec Khalil Deek) (Trifković, 2001). Tri osebe, ki so se pojavile na listi OZN-ovih oseb, povezanih s Talibani, so imele bosanske potne liste (Jahić, 2006). Kar se vpletenosti v domače incidente tiče, je treba izpostaviti, da je 18. decembra 1995 (samo mesec dni po podpisu Daytonu) prišlo do ponesrečene eksplozije avtomobila bombe v Zenici. Bomba je bila očitno namenjena ameriškemu vojaku v povračilo za obsodbo šejka Omaha Abdela Rahmana v zvezi z napadom na Svetovni trgovinski center. Po nekaterih podatkih so nekateri nekdanji borci, ki so se naselili v vasi Bočinja Donja v osrednjem BiH, izvajali usposabljanje terorističnega delovanja za bosanske varnostne sile. Februarja 1996 je SFOR vpadel v center za usposabljanje bosanske tajne policije (AID), kjer je aretiral nekaj ljudi zaradi pripravljanja terorističnih dejanj. Tuji inštruktorji so učili pripadnike tajne policije, kako prikriti bombe v obliki igrač ali sladolednih kornetov (Trifković, 2001).

Ti nekdanji borci so bili vzrok nekaterih konfliktov med ZDA in BiH, kar je vodilo v razpustitev njihove enote (El Mudžahid) in odhod večine. Nato pa je država v sredini leta 2007 zaradi povečanega mednarodnega pritiska in lastnega dojemanja potencialne grožnje odvzela državljanstvo okrog 400 nekdanjim mudžahidskim borcem. Pri tem je bil uporabljen argument, da jim je bilo državljanstvo nezakonito dodeljeno. Po odzivih sodeč ta argument niti ni preveč trden, saj so bila tedaj državljanstva podeljevana v skladu s posebej za ta namen sprejetim zakonom. V tem smislu je nekdanji mudžahid Imad al Husein, poznan tudi kot Abi Hamza, avgusta 2007 obtožil BiH kršenja evropskih konvencij o človekovih pravicah, ker so mu odvzeli državljanstvo. Husein, ki je po poreklu iz Sirije, je dejal, da mu kljub temu, da ni naredil ničesar nezakonitega, oblasti vztrajno zavračajo vse prošnje za stalno bivanje in azil na osnovi razlage, da njegova prisotnost

predstavlja grožnjo za nacionalno varnost. Husein je zagrozil s tožbo na Evropskem sodišču za človekove pravice v Strasbourgu.

Danes se o BiH v strokovnih in političnih krogih mnogokrat govori kot o državi, kjer se rojeva teroristična grožnja za Evropo in regijo. BiH naj bi bil odskočna deska bele Al Kaide, rekrutacijski center, center usposabljanja ipd. Ta ugotovitev temelji na naslednjih predpostavkah.

- Številne preiskave terorističnih napadov v različnih delih sveta (npr. ZDA, Francija, Savdska Arabija, Kanada, Italija, Španija)<sup>50</sup> so pokazale, da so nekateri izvajalci, načrtovalci ali pomagači nekaj časa preživeli v BiH kot mudžahidski borci (večinoma v enoti El Mudžahid).
- Velik del mudžahidov je odšel npr. v Irak, Afganistan, Čečenijo, Sudan ali druga vojskovališča, vendar pa so nekateri ostali. Med njimi so tudi tisti, ki imajo znanja in usposobljenost za izvedbo terorističnih dejanj. Torej zmogljivost v smislu znanja obstaja.
- Mudžahidi so s seboj prinesli tudi ekstremno interpretacijo islama – vahabizem. Vahabizem pa ni odšel z večino mudžahidov. Danes lahko v BiH vidimo ljudi, ki po izgledu, oblačenju in npr. načinu molitve v mošejah nedvomno pripadajo vahabistom.
- V BiH je kot ostanek vojne še vedno na voljo veliko oborožitvenih sistemov, urnih mehanizmov, vžigalnikov in eksplozivov, ki bi se lahko uporabili v teroristične namene. Ta oprema se lahko kupi dokaj preprosto in poceni.
- V BiH delujejo še vedno islamske humanitarne organizacije, ki obračajo denar ne samo za humanitarne potrebe (v to je prepričan še posebej Evan Kohlman).
- Jurgen Elasser je analiziral obveščevalna poročila nekaterih zahodnih služb za leti 2003 in 2004, pri čemer je ugotovil, da se je v tem času v ruralnih delih BiH izvajalo več terorističnih in verskih programov v posebnih taborih, kar so organizirale mladinske organizacije, povezane s Stranko demokratske akcije. Šlo naj bi za letne taborne, v katerih naj bi se mladi učili vahabizma in ubijanja.
- V BiH obstaja še vedno možnost, da mladi odidejo v tujino v posebne versko-teroristične programe, ki jih v nadaljevanju pošljejo na določena bojišča ali pa napotijo k izvedbi določenega terorističnega napada. Dragan Lukać meni, da teh ljudi ni bilo v preteklosti veliko, vendar pa ne moremo izključiti nadaljevanja tega v prihodnosti (Azinović, 2007: 139–149).

<sup>50</sup> V obtožnici proti osumljencem za teroristične napade v Madridu leta 2004 se BiH omenja kar 300-krat, Zenica kot vojaško središče enote El Mudžahid pa 19-krat.

Po 11. septembru se je v BiH zvrstilo nekaj odkritij teroristične dejavnosti in tudi obveščevalno-varnostnih uspehov v boju zoper terorizem, kar že samo po sebi odraža stopnjo ogrožanja. Oktobra 2001 so bosanske oblasti aretirale šest Alžircev (t. i. alžirska skupina), ki so delovali kot operativna celica, povezana z Al Kaido. V osnovi so bili vsi humanitarni delavci v BiH. Vodja celice, Bensayah Belkacem (41 let, poznan tudi pod vzdevkom Mezd), je najmanj enkrat klical Abu Zubaydaha (prvega operativca v Al Kaidi v tistem času) na njegov mobilni telefon. Pogovor je tekel v smeri organizacije terorističnega napada (pridobitev lažnih potnih listov, iz česar se je zaključilo, da bi jih potrebovali za lažji pobeg). Verjetna tarča bi bila največja ameriška baza v BiH (Eagle Base) in pa ameriška ambasada, ki je bila zaradi grožnje začasno zaprta. Januarja 2002 jih je vrhovno sodišče BiH oprostilo zaradi pomanjkanja dokazov. Po prejemu diplomatske note s strani ZDA pa so bosanske oblasti šesterico še istega meseca predale ameriškim oblastem, ki so jo poslale v Guantanamo na Kubi. Varnostni organi so ugotavljali povezanost celice z alžirsko GIO, ki pa ima skupne cilje z Al Kaido. GIA je bila tudi močno prisotna v bosanski vojni (glej Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007, in Azinović, 2007: 90).

Naslednji primer se je zgodil dne 24. 12. 2002, ko je prišlo v vasi Kostanjica do umora in težke ranitve članov hrvaške družine Anđelić s strani domačega predstavnika vahabizma. Storilec, Muamer Topalović, je bil član lokalne vahabitske skupnosti in obiskoval je tabore združenja Mladih bosanskih muslimanov Furqan na Falanovem hribu. Obsojen je bil na 35 let za premišljeni uboj iz nacionalnih in verskih motivov (Azinović, 2007: 150).

Leta 2005 so sledile aretacije treh posameznikov, ki so nameravali organizirati več bombnih napadov v Sarajevu. Skupina je delovala v bližini Butmirja, največje vojaške baze v BiH. Leta 2006 se je začelo sojenje, na katerem je bil švedski državljan Mirsad Bektašević obsojen na 15 let in 4 mesece zapora zaradi pripravljanja terorističnega napada s ciljem prisile nedoločene države, da umakne vojake iz Iraka in Afganistana. Na sojenju se je obravnavalo dokaze, kot je denimo posedovanje 30 kilogramov eksploziva, samomorilskega pasu, pištol z dušilcem, varnostno zanimivih videotrkov, na katerih je prikazano sestavljanje in aktiviranje eksplozivnih naprav, kot tudi samomorilsko sporočilo Evropi. Prvi del sporočila, ki je spremljalo slikovno gradivo, se je glasil, kot je zapisano v nadaljevanju.

»Allahu Ekber. The brothers are preparing for an attack here. They are showing us things which they are going to use for the attack. These brothers are ready to attack and insallah they will attack al-Qufar who are killing our brothers and Muslims in Iraq, Afganistan and many other countries.«

Poznan je tudi primer Vedada Hazifovića, ki je v začetku leta 2006 do smrti zabodel svojo mater, ker ni hotela moliti z njim. Hazifović je znanecem v džamiji kasneje rekel, da je doma »zaklal kurban« (obredno žrtveno jagnje) (Azinović, 2007: 150).

Na obveščevalnem sestanku v Washingtonu leta 2005 naj bi bil prikazan film o centrih za usposabljanje islamistov za izvajanje oboroženih napadov, uporabo eksplozivnih naprav ipd. Ugotovljeno je bilo, da v BiH ne obstajajo več klasični centri za usposabljanje, temveč naj bi se usposabljanje izvajalo v mobilnih, gozdnih zbirališčih, vodili pa naj bi jih nekdanji borci enote El Mudžahid. Kot nevarni kraji so bili navedeni Gornja Maoča, Šeriće pri Zenici in Vozuč (CIA razotkrila plan: Hrvatska na meti Al Kajde do 2020, 2006). Avgusta 2007 je namestnik visokega predstavnika mednarodne skupnosti v BiH izjavil, da obveščevalna poročila sugerirajo, da Al Kaida verjetno uporablja BiH kot tranzitno točko. Gregorian je v dnevniku Avaz izjavil, da v BiH obstajajo ljudje, ki podpirajo Al Kaido in so pripravljeni nuditi zatočišče njenim članom ter jim zagotoviti denar in lažne dokumente. Ugotovil je še, da so bili nekateri mudžahidski borci v času vojne neposredno povezani z Al Kaido. Večina teh ljudi naj bi imela vlogo pomagačev in ne teroristov, ki čakajo na ukaze. Večina so v bistvu begunci iz Azije in Bližnjega vzhoda, ki se v BiH počutijo dobro, saj imajo legalne potne liste, ki so bili izdani v času vojne (SE Times, 19. 8. 2007, 20. 8. 2007).

Možnost terorističnega financiranja in prikrivanja predstavljajo številni islamski naložbeni projekti v BiH. Razni viri omenjajo imena, kot so: Haraman Islamic Foundation, Benevolence International Foundation, Human Appeal International, International Islamic Relief, Society for the Revival of the Islamic Heritage, Organisation Igsa, High Saudi Committee for Help to Bosnia itd., kot osumljene organizacije za financiranje gibanja teroristov in samega terorizma (glej Mincheva, 2007). Savdsko in iransko financiranje izgradnje mošej, kulturnih centrov in dobrotelčnih projektov se nadaljuje z veliko intenzivnostjo. Azinović (2007: 108) navaja mnenje Edine Bečirević, da je savdski koncept financiranja mošej v BiH v bistvu organizacija za učenje in širjenje savdske različice islama, to je vahabizma. Savdske naložbe v BiH so torej povezane z izvozom vahabizma. Savdska Arabija vsako leto pošlje okrog 5 milijard dolarjev nepovratne pomoči za islamske aktivnosti v drugih državah. V BiH je v času med letoma 1992 in 2002 potrošila okrog 600 milijonov dolarjev, samo za izgradnjo Centra kralj Fahd je potrošila 9 milijonov dolarjev. V BiH obstaja prepričanje, da imajo vahabisti denar, in to veliko denarja. Poleg vsega se je odkrilo, da je velik del vahabistične struje v BiH financiran s strani vahabistične struje v Avstriji. V zvezi z avstrijsko varnostno neaktivnostjo pri tem je prišlo do kar velikih polemik v BiH (Bečirević, 2007).

Znani primer odkritja teroristov iz BiH se je zgodil oktobra 2007 na Dunaju. Tedaj sta bila dva državljana BiH aretirana v zvezi s poskusom bombnega napada na ameriško ambasado na Dunaju. 42-letni Asim C. je vstopil v ambasado z nahrbtnikom. Na detektorju kovin se je sprožil signal in varnostniki so ga skušali zaustaviti, on pa se je obrnil in pobegnil. V sosednji ulici je odvrigel nahrbtnik, ki je vseboval eksplozivna sredstva (dve ročni bombi), žeblje in islamistično literaturo v knjižni obliki ter zgoščenko. Podobne kombinacije eksploziva in žebeljev se uporabljajo v samomorilskih napadih. Kmalu je bil aretiran. Na zaslišanju je dejal, da mu je njegov bosanski znanec Mehmed D. naročil, naj nahrbtnik nese na veleposlaništvo. Mehmeda so kmalu aretirali v bližini Dunaja v kraju Tulin, kjer sta oba tudi živela, on pa je vse zanikal. Asim je podajal zmedene izjave, bil je nezaposlen in nekajkrat tudi psihiatrično zdravljen. V preiskavi njegovega doma so policisti našli pol kilograma plastičnega razstreliva, kakršno se je pogosto uporabljalo na področju nekdanje Jugoslavije. V preiskavi se je tudi ugotovilo, da je Asim pred prihodom na veleposlaništvo tja tudi klical. Izkazalo se je tudi, da bombe niso bile priklopljene na detonator, zato se postavlja vprašanje glede pravega namena. V primeru eksplozije bi nedvomno prišlo do ekstremnih posledic na veleposlaništvu. Oblasti so v izjavah za medije dejale, da ne morejo govoriti, ali gre za radikalno islamistični motiv, vendar pa ga niso izključevali (SE Times, 2. 10. 2007).

## 7 Islamistična radikalizacija – krepitev vahabizma

BiH je zaradi muslimanskega prebivalstva, konflikta na svojem ozemlju in sodelovanja z drugimi muslimanskimi državami še posebej izpostavljen islamistični radikalizaciji. Država je ranljiva predvsem za spajanje globalne filozofije džihadizma (ideologija Al Kajde) z lokalnimi frustracijami, kar še najbolj prihaja do izraza v obliki širjenja vahabizma.

Aktivna islamska mladina, Farqan, Balkanski center v Zenici za uveljavljanje islamske znanosti in nekateri drugi so bili označeni kot kritični za širjenje radikalizacije (glej Mincheva, 2007). Vahabisti v BiH se imenujejo »pravi verniki« (true believers) in menijo, da prakticirajo islam na pravi način. Njihove najvidnejše značilnosti so dolge obleke in brade, pokriti obrazi njihovih žena in drugačen način molitve v džamijah. Njihova pojava v BiH ni toliko presenetljiva, saj je vojna pripeljala do okrepitve muslimanske verske identitete. Vahabizem je nekaterim v času vojne ali pa po njej začel predstavljati novo identiteto. Teh ljudi je v primerjavi z nekaterimi bližnje-vzhodnimi in azijskimi državami še dokaj malo. Njihov glavni cilj v BiH je

spreobrniti čim več Bošnjakov v vahabizem. Da bi to dosegli, neprestano razlagajo, da je bošnjaško prakticiranje islama nepravilno. Problematična je še posebej takojšna prekinitve vseh vezi z domom in prijatelji s strani novih konvertitov. Njihov edini svet postane svet pravih vernikov, pravih bratov. Javnomenjske raziskave v BiH so pokazale, da se ima za vahabiste približno 3,3 odstotka ljudi, medtem ko 12,5 odstotka ljudi podpira vahabizem. Verjetno pa so ti rezultati nezadostni pokazatelj, saj se večina vahabistov niti ne poimenuje tako (Bečirević, 2007).

Že v času vojne so se pojavljali konflikti med vahabističnim (uvoženim) in bosanskim zmernim interpretiranjem islama. Očitno pa se v zadnjem desetletju pojavlja vedno več napetosti med zmerno islamsko skupnostjo in vahabisti, ki predstavljajo radikalni oziroma fundamentalistični ter ozki pogled na islam (ponekod se imenujejo tudi salafisti), ki se prakticira predvsem v Savdski Arabiji. Vahabizem je uradna religija Savdske Arabije, hkrati pa je filozofija Al Kaide. Problem je v tem, da vahabisti vsiljujejo svoj način pojmovanja islama Bosancem, ki v bistvu gojijo izjemno neradikalno obliko islama. Ta oblika je nekaj specifičnega, saj je šla skozi socialistično in komunistično socializacijo v nekdanji Jugoslaviji. Ta konflikt danes ni več konflikt med tujci in domačini, ampak med domačini, saj je kar nekaj izvornih Bošnjakov prevzelo vahabistično interpretacijo islama. V drugi polovici leta 2006 začne naraščati število incidentov znotraj muslimanske skupnosti v BiH. Incidenti izhajajo iz krepitve vloge vahabizma. Incidenti zajemajo tudi fizične obračune, ki so se dogajali v urbanih in ruralnih okoljih. Objavljena so bila tudi poročila o nekaterih ruralnih predelih, kjer se krepi vahabizem. Tako je jeseni leta 2006 prišlo do odprtih nasilnih konfliktov v Gračanici pri Živinici v BiH in v džamiji Arap v Novem Pazarju v Sandžaku v Srbiji. Vahabisti so zahtevali, da se izvajanje verskih obredov izvaja drugače, kar je sprožilo oboroženo obračunavanje (Azinović, 2007: 126–133).

Bosanske oblasti so obtožile vahabiste za podstavitev bombe na grobu pokojnega Alije Izetbegovića v avgustu leta 2006. Napetosti so postale povsem očitne tudi na pogrebu Jusufa Barčića, vodje vahabistov v BiH, katerega se je udeležilo okrog 3000 ljudi, med katerimi so ključno vlogo igrali ravno vahabisti.<sup>51</sup> Večina vahabistov je na pogrebu izkazovala jezo do novinarjev, nekatere so celo napadli. Na splošno pa lahko ugotovimo, da so izkazovali jezo še posebej do drugih nevahabističnih muslimanov. Čeprav nekateri viri zatrjujejo, da vahabisti nimajo centralne organizacije

<sup>51</sup> Naj samo za primerjavo ponazorimo, da se je Izetbegovićevega pogreba udeležilo podobno število ljudi.

v BiH, pa njihova sposobnost mednarodnega komuniciranja glede prihoda na pogreb in njihov organiziran prihod iz vseh delov BiH in iz tujine kažeta na sposobnost organiziranega delovanja.

V Bosni so se ljudje (tudi muslimani) odzvali na pojav vahabizma s presenečenjem. Verski dejavnik pri muslimanih do vojne in v primerjalnem smislu tudi po vojni niti ni bistveno izpostavljen element družbenega delovanja, kot je denimo na Bližnjem vzhodu, v Aziji in Afriki.

Znano je tudi, da dokaj veliko število mladih Bosancev študira islamske študije v Savdski Arabiji ali Jordaniji na univerzah, kjer dominira radikalna interpretacija vere. Ko se vrnejo domov, se jim zdi, da ne sodijo v družbo in da jih nihče noče. Ravno na tej točki so zelo ranljivi za radikalizacijo (Bečirević, 2007). Očitno je, da so mladi muslimani pod vedno večjim pritiskom za spreobrnitev v radikalnejšo obliko islama (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007).

Danes so ekstremni muslimani marginalna manjšina, vendar pa se to lahko spremeni čez čas. Zaradi vsega navedenega je v BiH veliko posameznikov in organizacij pod obveščevalno-varnostnim nadzorom s strani bosanskih in tujih organov. Globalni islamski džihad je želel iz BiH narediti islamistično državo, kjer bi veljali verski predpisi nad državnimi, kar pa se jim ni posrečilo. Ostale pa so posledice tega poskusa v kombinaciji z intenzivnimi stiki z muslimanskim svetom, med katerimi gre tudi za ekstremistične ali potencialno ekstremistične stike. V BiH je za zdaj težko rekrutirati veliko število prostovoljcev za teroristične akcije, kar pa ne pomeni, da to ne bi bilo možno v posameznih primerih.

Zaradi tega je v BiH pod pritiskom mednarodne skupnosti prišlo do spoznanja, da bivanje nekdanjih mudžahidov v tej državi ni samo grožnja mednarodni varnosti, temveč tudi njeni nacionalni varnosti. Država je spoznala tudi, da je bilo njihovo delovanje in bivanje v marsičem škodljivo za podobo države v mednarodni skupnosti. Marca 2007 je BiH odvil državljanstvo 367 osumljenim islamističnim radikalcem tujega porekla, ki so si v preteklosti pridobili bosansko državljanstvo. Ta skupina je obsegala 72 Turkov, 31 Egipčanov, 30 Alžircev, 37 Tunizijcev, 23 Sudancev, 21 Sircev, 14 Jordancev, 10 Iračanov in 10 Savdcev. Po ocenah Jane's je v času vojne pridobilo bosansko državljanstvo okrog 16.000 tujcev, med katerimi jih je bilo 1500 iz Azije in Afrike (Bosnia and Herzegovina – a Country Profile, 2007). Bečirevićeva (2007) se v zvezi z njihovim odhodom sprašuje, če bo to dejansko vplivalo na zmanjševanje radikalizacije v državi glede na to, da se je vahabistična ideologija že močno razširila.

Teroristična nevarnost s strani skupnosti vahabistov je bila nedvoumno potrjena z začetkom sojenja trem predstavnikom te skupnosti konec leta 2009. Ti so bili obtoženi terorizma in ilegalne trgovine z orožjem. Načrtovali



so napade na sarajevsko katoliško cerkev, samostan v Fojnici in enote zveze Nato v BiH. Cilj teh napadov naj bi bila destabilizacija države (SE Times, 25. 12. 2009). V največji policijski akciji po vojni v BiH (operacija Svetloba) je bilo februarja 2010 aretiranih 7 vahabistov v vasi Gornja Maoča pri Brčkem. Med njimi tudi brat Jusufa Barčića. Vahabitska skupnost se je v tej vasi vzpostavila pred leti, ko je bila deložirana iz vasi Bočinja. Skupnost ves ta čas ni upoštevala zakonov BiH, ni priznavala islamske skupnosti BiH, uveljavila je šeriatske zakone, v šoli ločila dečke od deklic, poučevala jih je po učnem načrtu iz Jordanije, postavila smerokaze v arabskem jeziku, poleg tega pa se je upirala tradicionalnemu življenju v BiH. V vasi so zgradili džamijo z denarjem iz Savdske Arabije, katera pa ni bila pod nadzorom bosanske muslimanske skupnosti. Njihov domnevni vodja ni zavračal smiselnosti samomorilskih napadov, kar je zatrdil na spletnem forumu, eden od članov pa je pozival na vzpostavitev šeriatske države, v BiH pa naj bi prišel iz Srbije z nalogo, da muslimane vrne na pravo pot. Skupnost je ves čas gojila stike z vahabi, skupnostjo iz Hrvaške, Slovenije, Avstrije in Srbije (Sandžak). Aretirani so osumljeni kaznivih dejanj ogrožanja ozemeljske celovitosti BiH, napadov na ustavno ureditev in podpihovanja narodnostnega, rasnega in verskega sovraštva. S svojim delovanjem naj bi poskušali z uporabo fizične sile ali njeno grožnjo spremeniti ustavno ureditev BiH, zamenjati najvišje državne institucije ali pa del teritorija BiH odcepiti. Nekateri strokovnjaki opozarjajo, da je policija izničila samo eno lovko hobotnice. Jedro radikalnih dejavnosti v BiH naj bi se dogajalo v džamiji kralja Fahda v Sarajevu (Nezavisne novine, 2. 2., 3. 2., 7. 2. 2010, Delo, 4. 2. 2010).

## 8 Sklep

Poleg zgoraj predstavljenih vidikov ogrožanja in tveganja se BiH sooča s slabim gospodarskim stanjem, težavami z vračanjem beguncev, mejnimi problemi s sosednjimi državami itd. Še posebej ekonomska situacija je skupni imenovalec marsikateri zgoraj predstavljeni grožnji. Sicer pa na podlagi zapisanega lahko podamo nekaj sintetičnih ugotovitev o ogrožanju varnosti v BiH.

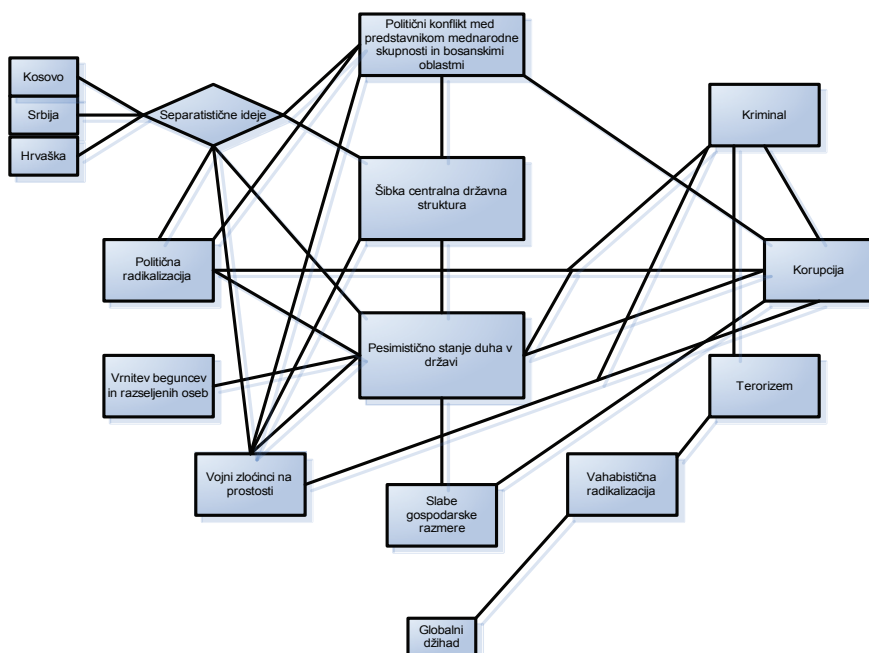
- BiH se sooča s širokim spektrom netradicionalnih groženj in tveganj, ki lahko ob stopnjevanju hitro vplivajo na stopnjevanje vojaškega ogrožanja. Še posebej je širok spekter političnega tveganja, kar se odraža v dolgotrajni politični in sistemski krizi.
- Ideja separatizma je nenehno prisotna in z njo se celo politično manipulira. Lahko gre za namerno izsiljevanje koncesij s strani mednarodne

skupnosti, vendar se na izvorni srbski separatizem veže tudi potencialni hrvaški separatizem. Zanimivo je pozitivno dojetje odcepitve RS od BiH s strani albanskih etničnih skupin na Zahodnem Balkanu. Mednarodna skupnost pa se preko visokega predstavnika celo z nedemokratskimi metodami trudi zmanjševati njihovo dejansko moč.

- Veriga separatizmov je zelo povezana z varnostno in politično situacijo na Kosovu, kar slednjega avtomatično postavlja v jedro balkanskih varnostnih problemov. V primeru stopnjevanja nasilja na Kosovu je njegov prenos v BiH povsem realen.
- Politična spiralna retorika je zašla celo na področje vojaškega urejanja posledic morebitne izvedbe referendumov o odcepitvi RS (izjava tedanjega hrvaškega predsednika). Identificiramo lahko razvoj varnostne spirale oziroma varnostne dileme (glej Buzan 1991), ki se obnavlja s številnimi grožnjami vodstva Republike srbske, predstavnikov mednarodne skupnosti in pa očitno tudi tedanjega hrvaškega predsednika.
- Konflikt med predstavnikom mednarodne skupnosti in entitetami se še posebej odraža v problemih stabilizacije in demokratizacije države. Politična in ustavna kriza je vzrok in posledica zastoja ključnih reform v državi, kar vpliva na vključevanje v evroatlantske integracije. Vzpostavitev delujočih federalnih institucij pa predvsem odraža stopnjo zaupanja med entitetami, ki je očitno še vedno na nezadostni ravni.
- Kot posledica povojnih medentitetskih kompromisov in pritiskov mednarodne skupnosti je nastala izjemno kompleksna državna struktura, ki je v mnogočem ovira za optimalno delovanje države. Taki kompromisi obstajajo tudi na lokalni ravni (Brčko in Mostar), kar še dodatno zmanjšuje funkcionalnost države.
- Opisano situacijo še najbolj izkoriščajo številne kriminalne združbe, ki se ukvarjajo s širokim spektrom dejavnosti. Še najbolj problematična je njihova penetracija v politične in varnostne strukture, kar vpliva na učinkovitost pregona (tudi v primeru pregona vojnih zločincev).
- Terorizem je prisoten v BiH že od vojne dalje. Odkritih je bilo relativno veliko primerov poskusov ali izvedenih terorističnih dejanj s strani oseb v BiH, iz BiH, z bosanskim državljanstvom ali vojno izkušnjo. Al Kaidi v vojni sicer ni uspelo zakoreniniti džihada v to državo, vendar pa se v zadnjih letih zelo krepí vahabistična skupnost, ki med drugim odpira vrata tudi nasilnemu doseganju njihovih radikalnih ciljev. Indikatívne so tudi povezave med vahabističnimi skupnostmi iz številnih držav iz ožje in širše regije.
- Grožnje in tveganja so med seboj povezani. Njihove povezave so v tem članku samo nakazane. V sklepu pa podajamo kognitivno shemo ključnih groženj in tveganj v zvezi z BiH ter njihovih najočitnejših povezav.

Njihova resnost govori proti odhodu mednarodne skupnosti, saj se zdi, da ravno njena prisotnost ob hkratni želji vključitve države v evroatlantsko skupnost držita državo skupaj. V nasprotnem primeru bi bila priča ponovnemu začetku prerazdeljevanja ozemlja na Balkanu.

Shema 1: Prepletene varnostne situacije v BiH



## Literatura in viri

After Milosevic (2001), International Crisis Group.

Azinović, Vlado (2007): Al-Kaida u BiH – Mit ili stvarna opasnost?, Radio svobodna Evropa, Sarajevo.

Bečirević, Edina (2007): Bosnian Approach in the Fight against Terrorism, V: Prezelj, Iztok (ur.): Fight against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans, IOS Press, Hague.

Bin Laden and the Balkans: the Politics of Anti-terrorism (2001), International Crisis Group Report, 9 November, No. 119.

Boin, Ariën, Lagadec, Patrick (2000): Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management, Journal of Contingencies and Crisis Management Research, let. 8, št. 4.

- Bosnia and Herzegovina – a Country Profile (2007), Jane's Sentinel Security Assessment, 1. 10. 2007.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Buzan, Barry, Waever, Ole, de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. London. Lynne Rienner Publishers.
- Dandeker, Christopher (1994): *New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies*, *British Journal of Sociology*, let. 45, št. 4.
- Davies, John, Gurr, Ted Robert (1998): *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Rowman in Littlefield Publishers, Lanham.
- Dynes, Russell (1974): *Organized Behaviour in Disaster*, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Gazdag, Ferenc, Poti, Laszlo, Takacs, Judit, Talas, Peter (2007): *Assessment of the Security in the Western Balkans and a Comparative Analysis of the Threat Perception in the Countries of the Region*, *Regional Threat Analysis*, DCAF, Geneva.
- Human Development Report (1994), UNDP, Oxford University Press, New York.
- Jarman, Alan, Sproats, Kevin, Kouzmin, Alexander (2000): *Crisis Management: Toward a New Informational »localism« in Local Government Reform*, *International Review of Public Administration*, let. 5, št. 2.
- Keys, David (1999): *Catastrophe: An Investigation into Origins of Modern World*, Century, London.
- Kohlmann, Evan (2004): *Al-Qaida's Jihad in Europe*, Berg, Oxford.
- Mandel, Robert (1999): *Deadly Transfers and the Global Playground: Transnational Security Threats in a Disorderly World*, Praeger, Westport.
- Mincheva, Lyubov (2007): *Counter-Terrorism Strategies in the Balkans: Risk Assessment of the Regional Conflict Potential and Recommendable Counter-terrorism Policies*, V: Prezelj, Iztok (ur.): *Fight against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, IOS Press, Hague.
- Nations Hospitable to Organised Crime and Terrorism (2003), *A Report Prepared by the Federal Research Division*, Library of Congress, D. C.
- Palinkasev, Olga (2007): *View from Bosnia and Herzegovina – Study on Assessment of Regional Security Threats and Challenges in the Western Balkans*, *Regional Threat Analysis*, DCAF, Geneva.
- Prezelj, Iztok (2000): *Varnost sodobne družbe kot večdimenzionalni pojav (oblikovanje metodološkega modela proučevanja ogrožanja varnosti)*, FDV, Ljubljana.
- Prezelj, Iztok (2005): *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*, FDV, Ljubljana.
- Quarantelli, Enrico (2001): *Another Selective Look at Future Social Crises: Some Aspects of Which We Can Already See in the Present*, *Journal of Contingencies and Crisis Management Research*, let. 9, št. 4.
- Rosenthal, Uriel (1986): *Nine Dilemmas of Crisis Management*, V: *Proceedings from the International Conference on Crisis Management at the National Level*, March 20–22, Stockholm.

- Rosenthal, Uriel, Kouzmin, Alexander (1993): Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement, *Journal of Contingencies and Crisis Management Research*, let. 1, št. 1.
- Rosenthal, Uriel, Charles, Michael, T'Hart, Paul (1989): *The World of Crisis and Crisis Management*, V: Rosenthal, Uriel in T'Hart, Paul (ur.): *Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism*, Charles Thomas, Springfield.
- Terriff, Terry, Croft, Stuart, James, Lucy, Morgan, Patrick (1999): *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge.
- The Balkans in Europe's Future (2005), International Commission on the Balkans.
- Trifković, Srdja (2001): Osama bin Laden: The Balkan Connection, *Chronicles Magazine*, 19. september.
- UN Security Council Resolution 1895, 18. 11. 2009.
- World Disasters Report (1998), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Oxford University Press, Oxford.
- Medijski viri iz naslednjih publikacij: SE Times, Delo, Mladina, Vjesnik, EU Observer, Nezavisne novine.



---

# Preoblikovanje obrambne industrije Zahodnega Balkana

141

2. del

Erik Kopač

## Uvod

Ne tako daleč nazaj, še v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, je bila obrambna industrija najpomembnejša izvozna blagovna znamka nekdanje Jugoslavije. Tedaj je ta sektor gospodarstva letno po vsem svetu, še največ pa na Bližnji vzhod in v neuvrščene države, izvažal orožje, vojaško opremo, tehnologije, znanje in storitve v vrednosti dveh milijard USD letno. Na ta način se je nekdanja Jugoslavija uvrščala med deset največjih izvoznikov orožja in vojaške opreme na svetu. Neredko je bila na tem seznamu na petem in šestem mestu oziroma neposredno za ZDA, SZ, Nemčijo, Francijo in Veliko Britanijo.

Po razpadu Jugoslavije so se z nastankom novih držav na Zahodnem Balkanu<sup>52</sup> pojavile nove nacionalne obrambne industrije, ki so bile zaradi oboroženih konfliktov, desetletja sankcij, prehoda na tržno gospodarstvo, slabe industrijske politike, izrazitega zmanjšanja in preoblikovanja nacionalnih oboroženih sil, izgube tradicionalnih izvoznih trgov in želja po približevanju evroatlantskim integracijam podvržene obsežnemu preoblikovanju, ki pa še zdaleč ni končano. Ocenjuje se, da je izkoriščenost

---

<sup>52</sup> Termin Zahodni Balkan praviloma poleg vseh držav, nastalih na tleh nekdanje Jugoslavije, z izjemo Slovenije, vključuje tudi Albanijo, ki pa v analizo prestrukturiranja obrambne industrije Zahodnega Balkana ni vključena.

proizvodnih zmogljivosti obrambne industrije Zahodnega Balkana med 18 in 25 odstotki, zato bo treba obrambno industrijo Zahodnega Balkana, če želi preživeti, v prihodnje izdatno konsolidirati.

Obrambna industrija se razlikuje od drugih gospodarskih panog tako po naravi svojih proizvodov kot tudi po pomenu za nacionalno varnost in nacionalno preživetje nasploh. Tradicionalno je to nacionalna industrija, v kateri ima običajno država vlogo kupca, financerja in regulatorja (Kopač, 2006). Pri nadaljnjem preoblikovanju obrambne industrije Zahodnega Balkana pa trenutne politične razmere, administrativno-pravni okvirji in ekonomske omejitve niso ravno v veliko pomoč.

## I Nove nacionalne obrambne industrije

V preteklosti se večji del obrambne industrije nekdanje Jugoslavije zaradi močne decentraliziranosti proizvodnje orožja in vojaške opreme<sup>53</sup> ni podvajal oz. je bil zelo komplementaren. Današnje obrambno-industrijske zmogljivosti držav Zahodnega Balkana pa si zaradi svoje predimenzioniranosti in tehnološke zastarelosti ne eni strani ter podobnega in zelo omejenega povpraševanja po vojaški opremi in oborožitvi na drugi v veliki meri konkurirajo.

Na Hrvaškem je bilo v nekdanji Jugoslaviji nameščene samo okrog 7 odstotkov skupne obrambno-industrijske infrastrukture. Najpomembnejše proizvodne zmogljivosti so bile: Đuro Đaković, Slavonski Brod, ki je vse do leta 1992 s svojo strojogradnjo zaključeval proizvodnjo jugoslovanskega glavnega bojnega tanka M-84, nekatere ladjedelnice in vojaški remontni centri. Pri proizvodnji orožja in vojaške opreme pa so z delom svojih zmogljivosti sodelovala tudi manjša hrvaška podjetja, ki pa so v večjem delu proizvajala za civilni sektor. V času vojne med letoma 1991 in 1995 je embargo OZN na uvoz orožja Hrvaški preprečeval legalne nakupe orožja in vojaške opreme v tujini. V drugi polovici leta 1991 je tako Hrvaška oskrbovala svoje oborožene sile z orožjem in vojaško opremo na dva načina: (1) z nakupi na črnem trgu in (2) z zajetjem nekaterih vojašnic in skladišč jugoslovanske vojske. Vendar pa ti viri niso bili dovolj za priprave vojske na osvoboditev okupiranih delov države. Zato je bila Hrvaška v obdobju med letoma 1992 in 1995 prisiljena v razvoj domače proizvodnje orožja in

---

<sup>53</sup> Tako je na primer v osemdesetih letih prejšnjega stoletja samo pri proizvodnji tankov M-84 v okviru projekta Kapela sodelovalo preko 2800 podizvajalcev iz vseh republik nekdanje Jugoslavije (Petrović, 2005).



vojaške opreme (Barić, 2005). Hrvaška proizvodnja orožja in vojaške opreme je dosegla vrh leta 1993. Tedaj je bilo v 62 podjetjih, ki so proizvajala tanke, oklepna vozila, minomete, večcevne raketomete, lahko in osebno orožje ter strelivo, zaposlenih približno 20.000 delavcev (Mikulić, 2000). Tudi po letu 1995 proizvodnja orožja in vojaške opreme ni bila sodobno načrtovana in organizirana ter zakonsko urejena, čeprav so bili proizvajalci registrirani. Proizvodnja je bila brez systemske podpore domačih raziskovalnih in razvojnih institucij. Velika vlaganja v proizvodnjo orožja in vojaške opreme niso omogočala varnosti obstanka proizvajalcev na perspektivnih programih (Mikulić in Matijašić, 2001).

Danes želi Hrvaška izkoristiti predvsem svoje proizvodnje zmogljivosti v vojaškem ladjedelniškem sektorju. Brodarski institut dela na vrsti projektov večnamenskih ladij. Edini projekt, ki se nadaljuje na področju zračnih plovil po dokončni odpovedi nadgradnje bojnih letal Mig-21 v letu 2001, pa je razvoj nove serije domačih brezpilotnih letal (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 7. 7. 2004). Podjetje Đure Đaković, Specialna vozila, se trenutno pripravlja za začetek proizvodnje 78 bojnih vozil pehote, ki naj bi jim nato sledila proizvodnja še 42 vozil. Proizvodnja bojnih vozil pehote naj bi hkrati spodbudila še proizvodnjo v nekaterih hrvaških podjetjih, ki naj bi dobavljala dele za to vozilo (*Hrvatska godišnje izveze orožja i opreme za 500 milijuna HRK*, 23. 11. 2007). Skoraj vsi proizvodni programi lahkega orožja so ukinjeni, izjema je le podjetje HS Produkt Karlovac, ki naj bi že leta 2008 začelo proizvajati novo jurišno puško (*Hrvatska godišnje izveze orožja i opreme za 500 milijuna HRK*, 23. 11. 2007). Poleg omenjenih pa obstajajo na Hrvaškem še številna druga podjetja, ki imajo tehnologijo, zmogljivosti in možnosti za proizvodnjo različnih vrst streliva in raketnih sistemov kot dopolnilne proizvodnje (Vejnović, 2006). Hrvaška vlada je leta 1993 ustanovila državno podjetje RH Alan (Perry in Keridis, 2004), ki kljub formalni razpustitvi leta 2004 še vedno funkcionalno skrbi za uvoz in izvoz orožja in vojaške opreme ter koordinacijo vseh domačih raziskav, razvoja in proizvodnje na tem področju (*Ukidanje agencije Alan, uvjet Hrvatskoj za EU*, 12. 6. 2007).

V nekdanji Jugoslaviji so največ oborožitve in vojaške opreme proizvajali na ozemlju Bosne in Hercegovine (BiH). Okoli 65 podjetij, ki so proizvajala oborožitve in vojaško opremo, je zaposlovalo več kot 40.000 delavcev (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 1. 3. 2007). Med letoma 1991 in 1992 je Jugoslovanska armada poskušala iz BiH odstraniti tehnološko najrazvitejšo opremo za proizvodnjo oborožitve in vojaške opreme.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> To še posebej velja za tovarno SOKO v Mostarju, ki je proizvajala vojaška letala in helikopterje.

V vojni, ki je sledila, je bila uničena ali poškodovana večina obrambno-industrijske infrastrukture. Med vojno so tako vse tri sprte strani proizvajale – pogosto z veliko improvizacije – le manjše količine eksploziva, streliva, minometnih in protipehotnih min ter artilerijskih izstrelkov.<sup>55</sup> Po vojni so nekatera začasno v vojno proizvodnjo preusmerjena podjetja nadaljevala z omejeno proizvodnjo orožja in vojaške opreme. Demilitarizacija, ki jo je vsilil Daytonski sporazum, je zmanjšala potrebo in sposobnost za proizvodnjo orožja in vojaške opreme. Večji del podjetij, ki je uspel preživeti vojno s proizvodnjo osebne oborožitve in streliva, so zaprli. Preostali del obrambne industrije pa se je nekaj let po vojni resno soočal z vprašanjem preživetja.

Danes obrambna industrija BiH proizvaja strelivo manjših kalibrov, ročne granate, opazovalne naprave, minomete, ročne raketomete in mine. Ni pa več sposobna proizvajati večjih količin in različnih vrst oborožitvenih sistemov. Izkoriščenost zmogljivosti obrambne industrije v BiH znaša skromnih 10 odstotkov (*Namjenska industrija iskoriščena 10 odst.*, 25. 11. 2007). Obrambno industrijo BiH predstavljajo predvsem podjetja iz Federacije BiH, saj je obrambna industrija Republike srbske dejansko popolnoma paralizirana. Tako se podjetja Orao Bijelina, Kosmosom Banja Luka in Bratunac Travnik, ki so pred vojno spadala v nekdanji Jugoslaviji med največje izvoznike orožja in vojaške opreme, sploh ne pojavljajo več kot proizvajalci orožja in vojaške opreme. Razlog za to naj bi bila predvsem afera, v kateri je prišlo na dan, da je letalski remontni zavod Orao Bijelina prodajal dele orožja in vojaške opreme Iraku, ki je bil v tistem času pod embargom na izvoz orožja (*Izvoz oružja iz BiH povečan za šest puta*, 22. 6. 2005). Po vzoru nekdanje Zvezne direkcije za promet s proizvodi posebnega pomena (SSNO – SDPR) so na področju Federacije BiH ustanovili Federalno direkcijo za obrambno proizvodnjo, katere naloge so: načrtovanje, koordiniranje, raziskave in razvoj, proizvodnja, vzdrževanje, promet, preizkušanje, preverjanje, nadzor in standardiziranje orožja in vojaške opreme, priprava zakonov in drugih predpisov na tem področju, vodenje podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, nadzor in izvajanje poslov v zvezi s trgovino in transportom orožja in vojaške opreme, organiziranje in izvajanje znanstveno-tehničnega sodelovanja z drugimi državami (*Federalna direkcija za namjensku proizvodnjo*, 26. 11. 2007). Na področju Republike srbske ima podobno vlogo Direkcija za proizvodnjo in promet z orožjem in vojaško

<sup>55</sup> Na tak način so med letoma 1993 in 1994 v Vitezu, Konjicu, Travniku, Sarajevu in Tuzli proizvedli približno 25 % streliva za potrebe vojske BiH. Leta 1994 pa so začeli tudi s proizvodnjo orožja (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 1. 3. 2007).

opremo. Poleg omenjenih entitetskih direktij pa na državni ravni za promocijo obrambne industrije v tujini skrbi še skupina obrambne industrije pri Zunanjetrgovinski zbornici BiH.

Medtem ko za Črno goro lahko rečemo, da skorajda ni imela obrambne industrije,<sup>56</sup> pa se je v Srbiji nahajalo 48 odstotkov vseh zmogljivosti in 46 odstotkov vseh zaposlenih nekdanje jugoslovanske obrambne industrije (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 13. 12. 2006). Po vojnah na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini, v katerih Zvezna republika Jugoslavija<sup>57</sup> (ZRJ) ni bila neposredno vpletena, in spremljajoči politični in ekonomski izolaciji, ki ji je sledila stagnacija in vsesplošno slabljenje gospodarstva, je obrambna industrija postala zastarela, neučinkovita, zadolžena in z relativno majhnim deležem visoko usposobljenih delavcev. Leta 1999 je bila ZRJ izpostavljena množičnemu in dolgotrajnemu bombardiranju in raketiranju zveze Nato, pri čemer so bili zadeti skoraj vsi pogoni obrambne industrije.<sup>58</sup> V takšnih razmerah je prišlo do drastičnega zmanjšanja proizvodnje orožja in vojaške opreme, ki je posledično privedla do povečanja brezposelnosti in novih težav srbske obrambne industrije. Po političnih spremembah, ki so nastale konec leta 2000, se je nova vlada državne skupnosti Srbije in Črne gore (SČG) zaradi preobsežnih oboroženih sil in uničene obrambne industrije znašla v izredno neugodnem položaju. Počasi in brez načrtov so se lotili reform oboroženih sil, vključno z njenim zmanjšanjem, na raven, primerno danim mednarodnim okoliščinam, obrambnim potrebam in zmožnostim države. Hkrati je vlada SČG odlašala z reševanjem viškov vojaškega premoženja, katerega vzdrževanje je pomembno obremenjevalo obrambni proračun (Mirković, 2007). Posledično vlada SČG ni resneje začela z reševanjem problemov obrambne industrije. Leta 2002 je tako obrambna industrija, ki je zaposlovala približno 20.000 delavcev, uporabljala le okoli 35 odstotkov svojih zmogljivosti (*Vojna industrija nepravedno blokirana*, 5. 11. 2002). Leta 2004 pa so bile zmogljivosti obrambne industrije izkoriščene samo še približno 15-odstotno (Obradović, 19. 4. 2004). Z razglasitvijo samostojnosti in

---

<sup>56</sup> V Črni gori je obrambna industrija začela nastajati ob pomoči nekaterih velikih jugoslovanskih proizvajalcev orožja in vojaške opreme, kot so Prva petoletka, Unis, Rudi Čajavec, šele v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja (*Vojna industrija Crne gore*, 25. 11. 2007).

<sup>57</sup> Po razpadu Jugoslavije sta leta 1992 Črna gora in Srbija ustanovili Zvezno republiko Jugoslavijo.

<sup>58</sup> Neposredna škoda, ki je nastala v obrambni industriji zaradi Natovega bombardiranja, je ocenjena na okoli milijardo in pol EUR (Obradović, 19. 4. 2004).

neodvisnosti Črne gore leta 2006 pa se črnogorska obrambna industrija formalno loči od srbske.

Črnogorsko obrambno industrijo tako danes poleg podjetja Yugoimport Mont, ki se ukvarja z inženiringom in vodenjem majhne črnogorske obrambne industrije, predstavljajo še FEST 1. december, ki proizvaja telekomunikacijske sisteme, Krušnik 4. novembar, ki izdeluje raketne motorje in vžigalnike, Poliex, ki proizvaja eksplozive, in Prva petoletka namjenska, ki izdeluje hidravlične in pnevmatske črpalke in ventile. Vsa ta podjetja so tudi člani Skupine obrambne industrije Črne gore, ki skrbi predvsem za njihovo promocijo (*Vojna industrija Crne Gore*, 5. 11. 2007).

Današnje zmogljivosti srbske obrambne industrije pa omogočajo proizvodnjo osebne oborožitve, osebne protibalistične zaščite, artilerijskih sistemov, bojnih in nebojnih vozil, streliva, smodnika, pogonskih sredstev in eksplozivov, protitankovskih izstrelkov, raket, opreme za protielektronsko bojevanje, RKB-zaščito in letalstvo. Poleg tega ima srbska obrambna industrija tudi remontne zmogljivosti za artilerijske sisteme, bojna in nebojna vozila, strelivo, radarske in protizračne raketne sisteme, letala, turboreaktivne motorje, plovila in podmornice (Šujak - Marković, 18. 9. 2007). Jedro srbske obrambne industrije predstavlja šest velikih podjetij, v katerih ima država večinski delež (Milan Blagojević, Zastava orožje, Prvi partizan, Prva iskra, Krušik in Sloboda) (Obrađović, 21. 2. 2005). Poleg velikih državnih podjetij pa v Srbiji obstaja še cela vrsta podjetij, ki proizvajajo oz. obnavljajo orožje in vojaško opremo. Mednje sodijo podjetja, ki so se privatizirala v zadnjih letih (Teleoptik, Prva petoletka, Utva, Trajal), kot tudi podjetja, ki so v zasebni lasti že vse od njihovega nastanka (EdePRO).<sup>59</sup> Večina zunanjetrgovinskih poslov v zvezi z orožjem in vojaško opremo v Srbiji poteka preko državnega podjetja Yugoimport – SDPR,<sup>60</sup> ki ga je s tem namenom leta 1949

<sup>59</sup> EdePRO, ki je bil ustanovljen že pred dvajsetimi leti, je znan po proizvodnji raketnih goriv in artilerijsko-raketnih oborožitvenih sistemov. V okviru novih programov pa EdePRO razvija turboreaktivne motorje majhne moči, sodobne pogone brezpilotnih letal in helikopterjev (*Privatnici i naoružanje – srpska vojna industrija na prekretnici*, 23. 7. 2007).

<sup>60</sup> Po Zakonu o Yugoimportu – SDPR je glavna naloga podjetja predstavljati srbsko vlado, ministrstvo za obrambo in obrambno industrijo na področju izvoza in uvoza orožja, vojaške opreme ter z njimi povezanih storitev in kompleksnih načinov sodelovanja, ki vključujejo dobavo proizvodov in rezervnih delov, organiziranje vzdrževanja, podaljšanje življenjske dobe, remonte, nadgradnje, modifikacije in preureditev različnih kopenskih, zračnih in pomorskih oborožitvenih sistemov, skupna vlaganja in proizvodne programe, prenos tehnologij, oblikovanje, izgradnjo in opremljanje vojaške infrastrukture, urjenje in izobraževanje osebja (Šujak - Marković, 18. 9. 2007).

ustanovila že nekdanja Jugoslavija. Yugoimport – SDPR, ki ga upravlja svet direktorjev, sestavljen iz devetih članov, ki jih vključno s predsednikom uprave imenuje srbska vlada, zaposluje 300 ljudi. S 15 predstavništvi in hčerinskimi podjetji je Yugoimport – SDPR prisoten po vsem svetu (Šujak - Marković, 18. 9. 2007).

Makedonija je bila v nekdanji skupni državi, v kateri je bila obrambna industrija decentralizirana, izbrana za izdelavo nekaterih visokotehnoloških proizvodov, ki so vključevali tiskana vezja in drugo računalniško opremo. V primerjavi z večino drugih republik nekdanje Jugoslavije je bila makedonska obrambna industrija relativno majhna (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 26. 10. 2007). Po neodvisnosti Makedonije je njena obrambna industrija začela proizvajati strelivo in lahko pehotno orožje. Hkrati pa je postajala še bolj obremen in tehnološko zastarel sektor gospodarstva. Njene proizvodne zmogljivosti tako nikoli niso bile sposobne izpolniti celo zelo omejenih potreb makedonske vojske (Perry, 2002).

Trenutno je največje obrambno-industrijsko podjetje v državi Eurokompozit (del Euroinvest Holding Group), ki po licenčni uporabi jugoslovanske tehnologije proizvaja lahko pehotno orožje (Perry in Keridis, 2004).

## 2 Politične razmere

Vloga države v obrambni industriji je zaradi njene specifične narave praviloma zelo velika. Sprejetje in izvajanje (formalne ali neformalne) strategije razvoja nacionalne obrambne industrije sta tako lahko ključna za prestrukturiranje podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo na Zahodnem Balkanu.

Na Hrvaškem proizvodnja orožja in vojaške opreme v preteklosti ni bila sodobno načrtovana in organizirana. Proizvodnja je bila brez systemske podpore domačih raziskovalnih in razvojnih institucij. Velika vlaganja v proizvodnjo orožja in vojaške opreme niso omogočala varnosti obstanka proizvajalcev na perspektivnih programih (Mikulić in Matijašić, 2001). Politične spremembe po smrti Tuđmana so pripeljale do odmika od ideje, da bi Hrvaška postala regionalna sila. Vsi programi nakupov orožja in vojaške opreme so bili revidirani, kar je pripeljalo do odpovedi tistih, ki so bili najambicioznejši in najbolj nerealni (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 7. 7. 2004). Trenutne reforme obrambne industrije so usmerjene k posodobitvi hrvaških oboroženih sil in zamenjavi njene stare »vzhodne« oborožitve in vojaške opreme s takšno, ki je v skladu z Natovimi standardi. To je prisililo hrvaško obrambno industrijo k privatizaciji

in krčenju obsega. Na ta način naj bi v prihajajočih letih dosegli pozitivne rezultate, še posebej, če bo pri tem Hrvaška modro izrabila programe protidobav in dogovore o sodelovanju pri proizvodnji<sup>61</sup> (Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans, 7. 7. 2004). V ta namen so bili sprejeti tudi potrebni podzakonski akti, ki zagotavljajo, da se pri nakupih tujega orožja in vojaške opreme z najmanj 25 odstotki vrednosti celotnega posla s programi protidobav vključijo hrvaška podjetja (Vojna industrija hrvatska budućnost, 12. 12. 2005). Leta 2006 so na hrvaškem ministrstvu za obrambo najavili, da bodo ponovno začeli z resnejšim organiziranjem proizvajalcev orožja in vojaške opreme (Vejnović, 2006).

BiH nima izdelane nikakršne strategije razvoja domače obrambne industrije, zato podjetja, ki proizvajajo vojaško opremo in oborožitev, delujejo v pogojih nekakšnega vakuuma (Working Group 3, 12.–13. december 2006). Nekateri celo ugotavljajo, da se lahko v primeru, če v prihodnje v BiH ne bo prišlo najprej do sprejetja splošne industrijske strategije, nato pa še do sprejetja nacionalne obrambno-industrijske strategije, zgodi, da bo ta nekdanj zelo močan sektor gospodarstva propadel (*Namjenska industrija iskorištena 10 odsto.*, 25. 11. 2007).

Za razliko od BiH in Hrvaške, ki nimata izdelane obrambno-industrijske strategije, pa je srbska vlada že oktobra leta 2003 sprejela odločitev o prestrukturiranju podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo z namenom, da se pripravijo na privatizacijo. Pri tem je bilo identificiranih 6 podjetij, ki so strateškega pomena za državo, zaradi česar bo v njih država ostala večinski lastnik. V ta namen je vlada angažirala svetovalno podjetje Deloitte & Touche in Ekonomski inštitut AD Beograd, ki sta izdelala poglobljeno analizo stanja v teh podjetjih in predlagala načrt njihove obnove (Obradović, 19. 4. 2004). »Strategija rekonstrukcije in privatizacije obrambne industrije« predvideva, da naj bi se iz izbranih 6 državnih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, izdvojila civilna proizvodnja in pripravila za privatizacijo. Pred tem je država že odpisala oz. spremenila dolgove v teh podjetjih v višini 5,5 milijarde dinarjev (65 milijonov evrov)

---

<sup>61</sup> Da se tega na Hrvaškem zavedajo, potrjuje tudi pogojevanje razpisa za nakup bojnega vozila pehote z delno proizvodnjo v podjetjih Đuro Đaković iz Slavonskega Broda in Torpedo z Reke.

v svoje lastniške deleže v njih.<sup>62</sup> Naslednji korak je zmanjšanje števila zaposlenih v teh podjetjih za 3500. V organizacijskem smislu pa naj bi poleg izločevanja delov podjetij, ki so naložbeno oz. prodajno zanimiva (bruto prihodek na zaposlenega je večji kot 15.000 ali 20.000 evrov), prišlo tudi do združevanja remontnih zavodov in primernih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo. Do sedaj je bilo na ministrstvu za obrambo izdelanih 68 programov konverzije proizvodnih zmogljivosti 18 podjetij (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007), ki pa žal razen redkih izjem niso bili realizirani. Preostali del srbske obrambne industrije je prepuščen samemu sebi. Če hoče preživeti, se mora privatizirati ter osredotočiti in preusmeriti na izvozne trge ali pa popolnoma preiti na civilno proizvodnjo (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 13. 12. 2006). Tako je danes v velikem delu preostalih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, lastniški delež države manjšinski in se giblje med 10 in 40 odstotki. Intenzivno, vendar po večini neuspešno, pa ta podjetja iščejo tudi tuje partnerje (Mirković, 2007).

Podobno sistematično kot v Srbiji so se ravnanja z nacionalno obrambno industrijo lotili tudi v Črni gori. V Črni gori so se zaradi izrednega zmanjšanja povpraševanja na domačem obrambnem trgu tako že leta 2001 odločili, da bodo z dodatnimi naložbami izvedli skoraj popolno konverzijo teh kapacitet v civilno proizvodnjo. V 21 programih je bilo z naložbami devetih domačih in sedmih tujih partnerjev v civilno proizvodnjo prestrukturiranih šest črnogorskih podjetij (*Učešće u konverziji vojne industrije Crne Gore*, 25. 11. 2007).

Poleg težav s sprejetjem oz. neizvajanjem strategij razvoja nacionalne obrambne industrije pa se v državah Zahodnega Balkana pojavljajo tudi močne notranjepolitične ovire, ki navkljub močni tržni logiki otežujejo in celo onemogočajo poslovna povezovanja med podjetji, ki proizvajajo vojaško opremo in oborožitev. Zaradi etikete »jugoslovanstva« v zadnjih letih kljub poslovnim možnostim, ki izhajajo predvsem iz tujih potreb po prenovi oborožitvenih sistemov, ki so jih kupili v nekdanji Jugoslaviji, tako ni

---

<sup>62</sup> Dolg šestih izbranih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, do ministrstev za obrambo, finance in trgovino ter do drugih vladnih agencij (npr. Fonda za razvoj) se je 1. 1. 2005 spremenil v kapital Srbije v teh podjetjih. Poleg tega je vlada sprejela odločitev, da vsa državna podjetja (npr. Elektroprivreda, Željeznice, Pošta) šestim podjetjem odpišejo njihov dolg. Javnim podjetjem pod odgovornostjo lokalnih samouprav pa je bilo priporočeno, da tem podjetjem, ki se nahajajo na njihovem ozemlju, prav tako odpišejo dolgove. Vendar pa se je treba zavedati, da finančna konsolidacija sama ne bo vsebinsko popravila položaja teh podjetij. Samo zaradi neizplačanih subvencij v prvi polovici leta 2005 so namreč ta podjetja ponovno prišla v položaj, da ne izpolnjujejo svojih obveznosti in da ustvarjajo nove dolgove (Đjević, 19. 5. 2005).

prišlo do poslovnega sodelovanja tistih podjetij, ki so v preteklosti tvorila celovito proizvodnjo posameznih oborožitvenih sistemov (*Vojna industrija Balkana – problemi konverzije*, 20. 12. 2007).

Na Hrvaškem imajo nekatera hrvaška podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, zaradi specifičnosti svoje privatizacije,<sup>63</sup> težave pri navezavi poslovnih stikov s srbskimi partnerji. Nekaj sto vojnih veteranov, ki so poceni pridobili relativno velik del delnic podjetja Đure Đaković, je tako že nekajkrat, predvsem zaradi čustvenih razlogov, uspešno zaustavilo pogovore o sodelovanju pri obnovi tankov za Kuvajt s srbskimi poslovnimi partnerji. Trenutno pa se nekaj podobnega dogaja s predlogom oblikovanja regionalnega centra za vzdrževanje oklepnikov. Podjetja tako ne morejo slediti svojim globalnim ambicijam oz. rasti, saj med njihovimi lastniki prevladujejo lokalni interesi. Na ta način se ponovno kaže, da pri (hrvaški) obrambni industriji največjo vlogo igra politika (Prstec in Gatar, 2007).

V Srbiji pa se kljub splošni politični podpori mednarodnemu oz. regionalnemu sodelovanju obrambnih industrij srečujejo s težavami znotraj vlade, saj en del podpira vojaško nevtralnost, ki ne spodbuja tujih investitorjev k vlaganju v njihovo obrambno industrijo (*Defence Ministers Interview to Economist Magazine*, 12. 11. 2007).

Da notranjepolitične ovire predstavljajo enega izmed najresnejših problemov regionalnega sodelovanja, dokazuje tudi dejstvo, da včasih zaradi tovrstnega političnega vmešavanja ne morejo poslovno sodelovati niti podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo v različnih entitetah BiH. V BiH imata na področju obrambne industrije namreč največja pooblastila entiteti Federacija BiH in Republika srbska. Podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, tako po teritorialnem ključu spadajo pod pristojnost ministrstev za industrijo entitet. Ta imajo glede na dejstvo, da je večina obrambne industrije še vedno v večinski državni lasti, ključno vlogo pri vzpostavljanju poslovnega sodelovanja med podjetji (Izetbegović, 15. 11. 2007).

### 3 Administrativno-pravni okvir delovanja

Za večino držav Zahodnega Balkana velja, da njihovi administrativno-pravni okviri otežujejo poslovanje podjetij, ki proizvajajo vojaško opremo in oborožitev, ter zmanjšujejo interes tujih podjetij, da bi poslovno sodelovala

<sup>63</sup> Na Hrvaškem so imeli vojni veterani prednost pri pridobivanju lastniškega deleža v državnih podjetjih, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo.



z njimi. K temu pa moramo dodati še dejstvo, da so bile države nekdanje Jugoslavije dolgo podvržene tudi različnim mednarodnim sankcijam, ki so omejevale oz. prepovedovale kakršno koli mednarodno poslovno sodelovanje njihovih obrambnih industrij.

Na Hrvaškem zaradi obstoja državnega podjetja RH Alan prihaja do številnih nepravilnosti pri sklepanju mednarodnih poslov, ki niso ostale neopažene s strani mednarodne skupnosti. Med letoma 1993 in 2003 je RH Alan izpeljal vrsto netransparentnih nakupov orožja in vojaške opreme,<sup>64</sup> zato so ga s sprejetjem *Zakona o proizvodnji, popravilu in prometu z orožjem in vojaško opremo* (NN št. 33/02), ki predvideva, da se proizvodnja orožja in vojaške opreme za potrebe izvoza izvaja na temelju sporazuma med proizvajalcem in kupcem ob predhodnem soglasju Agencije vlade RH,<sup>65</sup> sicer formalno razpustili (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 7. 7. 2004). Dejansko pa RH Alan kot družba z omejeno odgovornostjo še vedno obstaja in se predstavlja kot vladna agencija. Njen upravni odbor še vedno predstavljajo visoki predstavniki ministrstva za obrambo, notranje zadeve, zunanjih zadev, gospodarstva in financ. Funkcionalno je torej RH Alan še vedno glavni sodelavec, regulator, posrednik in svetovalec hrvaške obrambne industrije, zaradi česar prihaja do številnih možnosti konflikta interesov. Zaradi vsega naštetega naj bi bila dejanska ukinitelj RH Alana eden izmed eksplicitnih pogojev vstopa Hrvaške v EU (*Ukidanje agencije Alan, uvjet Hrvatskoj za EU*, 12. 6. 2007). Hkrati hrvaška vlada ugotavlja, da ni potrebe po ustanovitvi medresorske agencije za vodenje in nadziranje konverzije obrambne industrije. Po njenem danes kljub drugačnim polpreteklim razmeram konverzija obrambne industrije, ki je že relativno tržno naravnana, ne predstavlja tako perečega problema, da tega ne bi mogle dobro opraviti obstoječe državne institucije (*Working Group 3*, 12. in 13. december 2006). Dejanske težave hrvaške obrambne industrije dokazujejo, da ni tako oz. da bi bila zanjo konverzija uspešnejša, če bi država imela takšen medresorski organ.

---

<sup>64</sup> Med takšne primere netransparentnega trgovanja RH Alana z orožjem in vojaško opremo spadata tako tajni dogovor z gruzijsko vlado o prodaji šestih helikopterjev Mi-24 kot tudi skrivnostna prodaja 1000 128-milimetrskih raket Makedoniji (*Ukidanje agencije Alan, uvjet Hrvatskoj za EU*, 12. 6. 2007).

<sup>65</sup> Dovoljenja za uvoz in izvoz orožja in vojaške opreme za komercialne namene izdaja ministrstvo za gospodarstvo ob predhodnem soglasju komisije, ki jo sestavljajo predstavniki ministrstva za obrambo, ministrstva za notranje zadeve, ministrstva za zunanje zadeve in ministrstva za gospodarstvo (Mikulić in Matijašić, 2001).

Obrambni industriji BiH je bilo formalnopravno ponovno omogočeno mednarodno poslovno sodelovanje šele leta 2005. S sprejetjem Zakona o izvozu in uvozu orožja in vojaške opreme (2003) in Zakona o proizvodnji in prenovi orožja in vojaške opreme (2004) ter posledične harmonizacije državnega nadzora nad trgovino z orožjem in vojaško opremo je BiH sicer dosegel, da je EU ukinil prepoved izvoza orožja in vojaške opreme. Težava pri izvozu orožja in vojaške opreme iz BiH pa ostaja, da so za to potrebna dovoljenja ministrstev za zunanjo trgovino, obrambo in zunanjih zadev ter dodatna dovoljenja EUFOR-ja. Vse skupaj torej 18 dovoljenj (*Namjenska industrija iskoriščena 10 odst.*, 25. 11. 2007). Tuja podjetja pa od kapitalskega povezovanja z obrambno industrijo BiH odvrča tudi zakonsko predpisana lastniška struktura javnih podjetij, ki tujcem trenutno onemogoča nakup večinskega lastniškega deleža (*Velike šanse za BiH namjensku industriju*, 20. 11. 2007). V Federaciji BiH je bilo tako po sprejetju Zakona o privatizaciji javnih podjetij (2001) sicer privatiziranih osem podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, vendar pa je bila ta privatizacija omejena, saj zakon v teh podjetjih še vedno zahteva vsaj 51 odstotkov lastništva države. V Republiki srbski pa so razmere na tem področju še veliko slabše, saj se lastniški delež države (entitete) v teh podjetjih giblje med 55 in 70 odstotki (Karahodžić, 15. 11. 2007). Dodatno pa kakršno koli poslovno sodelovanje omejuje še dejstvo, da so v BiH javna podjetja, med katera sodi večina podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, podvržena Zakonu o javnih naročilih. Ta od podjetij zahteva, da za leto dni vnaprej načrtujejo nakupe proizvodnih sredstev. S tem je njihova poslovna odzivnost, ki je zelo pomembna za kakršno koli poslovno sodelovanje, izredno omejena (*Namjenska industrija iskoriščena 10 odst.*, 25. 11. 2007).

Srbska obrambna industrija je dobila možnost ponovnega nastopa na mednarodnih trgih orožja in vojaške opreme šele po notranjepolitičnih spremembah leta 2000. Vendar pa je bil leta 2002 zaradi afere s podjetjem Yugoimport – SDPR, ki je nelegalno izvažalo orožje in vojaško opremo v Irak, ponovno blokiran njen celoleten legalni izvoz vojaške opreme in orožja (*Vojna industrija nepravredno blokirana*, 5. 11. 2002). Leta 2005 pa je Srbija v sumljivih okoliščinah odprodala še velik del presežkov svoje oborožitve in vojaške opreme.<sup>66</sup> Kot odgovor na to se sedaj od Srbije pričakuje, da bo presežke orožja in vojaške opreme uničevala in da ne bo več izvajala

<sup>66</sup> Med takšne posle sodi tudi prodaja 100.000 kosov strelnega orožja, ki so ga Srbi prodali trgovcem z orožjem za 4 milijone USD in sedaj predstavljajo resen problem za umirjanje oboroženih konfliktov, še posebej v Afriki (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 13. 12. 2006).

tovrstnega mednarodnega poslovnega sodelovanja (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 13. 12. 2006). Hkrati se srbska obrambna industrija srečuje tudi s številnimi domačimi administrativnimi ovirami, ki zavirajo nekatere uspešne smeri njenega razvoja. Tako je vlada leta 2003 po znižanju carinskih taks na izvoz orožja in vojaške opreme s 65 odstotkov na 4 odstotke le leto kasneje (2004) sprejela odločitev o uvedbi nove carine za materiale, ki so potrebni za proizvodnjo orožja in vojaške opreme, in sicer v višini 12 do 18 odstotkov. Velik problem pa predstavlja tudi davek na dodano vrednost, ki ga morajo pri uvozu surovin proizvajalci plačati takoj, čeprav se prodaja oz. izvoz orožja in vojaške opreme praviloma realizira na osnovi odloženega plačila. Ob vsem tem so izvozne stimulacije države, ki znašajo 0,93 odstotka vrednosti izvoznega posla, skoraj brez vrednosti in nestimulativne za izvoznike (Obradović, 19. 4. 2004).

## 4 Obrambni trgi in razpoložljiva finančna sredstva

Z razpadom Jugoslavije je obrambna industrija Zahodnega Balkana izgubila tradicionalne izvozne trge na Bližnjem vzhodu, v Afriki in Aziji. Po vojnah na ozemlju nekdanje Jugoslavije pa je prišlo še do izrazitega zmanjšanja in preoblikovanja nacionalnih oboroženih sil, kar je posledično pomenilo takojšnje zmanjšanje domačih naročil. Podjetja, ki proizvajajo vojaško opremo in orožje, so se zato soočila z likvidnostnimi težavami, ki jih omejujejo pri konkretnem preoblikovanju proizvodnih zmogljivosti.

Hrvaška je majhna država, ki bo v prihodnje imela relativno majhne oborožene sile. To za nacionalno obrambno industrijo pomeni relativno majhen domači obrambni trg, ki je nedvomno premajhen za vzdrževanje kakršnega koli resnejšega obsega domače obrambne proizvodnje. V zadnjih letih se zato hrvaška obrambna industrija osredotoča predvsem na nišno proizvodnjo, vendar pa bo šele v prihodnje jasno, ali lahko prodrejo na primerne izvozne trge, ki jim lahko omočijo nadaljnjo solventnost (Perry in Keridis, 2004). Hrvaška je v letu 2007 izvozila orožje in vojaško opremo v vrednosti 500 milijonov HRK (71 milijonov EUR), kar je dvakrat več kot v letu 2006, ko je bilo ocenjeno, da je izvoz orožja in vojaške opreme znašal okrog 250 milijonov HRK (36 milijonov EUR)<sup>67</sup> (*Hrvatska godišnje izveze oružja i opreme za 500 milijuna HRK*, 23. 11. 2007).

<sup>67</sup> Natančnih podatkov ni, zato ker del izvoza podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, realizirajo preko RH Alan, del pa samostojno (*Hrvatska godišnje izveze oružja i opreme za 500 milijuna HRK*, 23. 11. 2007).

V BiH je glavni dejavnik, ki omejuje domače povpraševanje po oborožitvi in vojaški opremi, stalno zmanjševanje obrambnih izdatkov, ki so predpogoj za članstvo v nekaterih mednarodnih finančnih organizacijah. Ker je BiH hkrati še vedno zelo odvisen od tuje pomoči, bo tako potrebna še veliko časa, preden se bodo razmere za domačo obrambno industrijo resno izboljšale (The Bosnia & Herzegovina Defence & Security Report, 17. 11. 2007). Ker je domače povpraševanje po orožju in vojaški opremi neznatno, je edina rešitev za preživetje obrambne industrije izvoz. Ta je bil pred razpadom Jugoslavije ocenjen na približno 200 milijonov USD letno. Dejstvo, da trenutno izvoz oborožitve in vojaške opreme stalno presega uvoz, odseva zelo nizko reven izdatkov, ki jih BiH porablja v ta namen. Leta 2004 je tako obrambna industrija BiH izvozila za okrog 45,5 milijona USD. Leta 2005 je izvoz zrasel že na 80 milijonov USD. Največji kupec je bila Malezija, za njo pa sta bili Srbija in Črna gora, ki je v BiH nakupila za 21,4 milijona USD orožja in vojaške opreme (*Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans*, 1. 3. 2007).

V Črni gori se je že pred razpadom skupne države s Srbijo pričakovalo, da bo do leta 2010 za potrebe skupne vojske zadostovalo manj kot 20 odstotkov črnogorskih obrambno-industrijskih zmogljivosti. Z osamosvojitvijo Črne gore, ki je še vedno v začetni fazi oblikovanja svojih majhnih oboroženih sil, pa so potrebe po zmogljivostih domače obrambne industrije še veliko manjše (*Učeešće u konverziji vojne industrije Crne Gore*, 25. 11. 2007).

Do izrednega zmanjšanja domačega obrambnega trga je prišlo tudi v Srbiji. Leta 2004 tako ni bila podpisana niti ena pogodba med domačo obrambno industrijo in ministrstvom za obrambo ali ministrstvom za notranje zadeve (Obradović, 19. 4. 2004). V letu 2005 je imela vojska Srbije na razpolago za nakupe 1,949 milijarde RSD (23 milijonov EUR) oz. samo 4,5 odstotka obrambnega proračuna. K temu pa je treba prišteti še sredstva iz lastnih prihodkov v višini 640 milijonov RSD (7,5 milijona EUR) (Obradović, 21. 2. 2005). Leta 2006 pa se je ponovilo katastrofalno leto 2004, ko s podjetji, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, vojska Srbije ponovno ni sklenila niti enega samega nakupa (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007). Izvoz vojaške opreme in orožja je tako poleg konverzije za mnoga podjetja postal edina možnost za preživetje. Leta 2007 je Yugoimport-SDPR sporočil, da ocenjuje, da bo Srbija izvozila orožja in vojaške opreme v vrednosti 100 milijonov USD, kar naj bi bilo za okrog 40 milijonov USD več kot leta 2006. Čeprav je bilo v letu 2006 skoraj 25 odstotkov skupnega izvoza srbske obrambne industrije realiziranega na tržiščih Evrope ter S in J Amerike, pa so ostala najpomembnejša tržišča še vedno druge države Bližnjega vzhoda, JV Azije in S Afrike (*Jugoimport SDPR očakuje izvoz od 100 miliona dolara*, 29. 6. 2007).

Razlogi za nezavidljivo stanje makedonske obrambne industrije tičijo predvsem v tem, da je bilo v preteklosti povpraševanje na domačem trgu zelo majhno, saj je gospodarska moč Makedonije šibka (Perry in Keridis, 2004).

Pomanjkanje finančnih sredstev, ki so nujna za uspešno preoblikovanje obrambne industrije, pa je še toliko večje, ker se v državah nekdanje Jugoslavije podjetja, ki proizvajajo vojaško opremo in orožje, soočajo s posledicami odprtih terjatev zaradi poslov, ki so jih izvedla pred razpadom Jugoslavije, nastale vojne škode na njihovih proizvodnih zmogljivostih ter neplačevanja socialnih, zdravstvenih in drugih dajatev državi in lokalni skupnosti.

Tako člani skupine obrambne industrije pri Zunanjetrgovinski zbornici BiH ugotavljajo, da je stanje v obrambni industriji BiH izredno težko, saj so podjetja zelo zadolžena (*Velike šanse za BiH namjensku industriju*, 20. 11. 2007). Skupni dolg devetih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo (Igman Konjic, Unis Ginex Goražde, Binas Bugojno, Unis Pretis Vogošča, BNT Novi Travnik, Zrak Sarajevo, Tehničko-remontni zavod Hadžići, Remontni zavod Travnik, PS Vitez Vitez), do Federacije BiH je 30. 6. 2005 znašal 16 milijonov EUR. Hkrati so terjatve obrambne industrije BiH do srbskega Yugoimporta – SDPR – ki je prevzel vse obveznosti, nastale v zvezi z izvedbo izvoznih poslov nekdanje Jugoslavije –, presegle 212 milijonov USD. Terjatve obrambne industrije BiH do hrvaškega ministrstva za obrambo pa so v istem obdobju znašale več kot 11 milijonov USD (*Namjenska industrija Federacije BiH duguje 16 milijuna eura*, 18. 11. 2007). Zaradi posledičnega pomanjkanja svežega kapitala je za obrambno industrijo BiH nujno, da se ji zagotovi finančno servisiranje.<sup>68</sup>

Tudi v Srbiji se podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, že več kot desetletje srečujejo z zaostalim plačevanjem oz. neplačevanjem že izpeljanih poslov,<sup>69</sup> visoko zadolženostjo do bank, dobaviteljev surovin in podizvajalskih podjetij ter pomanjkanjem obratnega kapitala (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007). Od razpoložljivih finančnih sredstev je odvisna

<sup>68</sup> V Federaciji BiH naj bi bila tako v prihodnje Investicijska banka Federacije BiH skupaj z vlado tisti partner, ki naj bi obrambni industriji zagotovil ugodna finančna sredstva. Obstajajo pa tudi možnosti odprtega kreditiranja, ki bi podpiralo pripravo in izvoz proizvodov obrambne industrije (*Vlada federacije BiH i investicijska banka pomažu namjenskoj industriji*, 11. 9. 2007).

<sup>69</sup> Samo srbska država in vojska sta podjetjem, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, leta 2007 dolgovala preko 200 milijonov dinarjev. Poleg tega pa imajo srbska podjetja, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, zelo velike zahteve tudi do tujih partnerjev, vendar nihče ne veže svojega preživetja na te dolgove, saj so danes dejansko težko izplačljivi (Obradović, 21. 2. 2005).

tudi dejanska realizacija 68 načrtovanih programov konverzije obrambno-industrijskih proizvodnih zmogljivosti v 18 podjetjih. Ker znotraj Srbije ni mogoče zagotoviti potrebnih finančnih sredstev v višini 160 milijonov EUR in ker med letoma 2007 in 2008 ni mogoče pričakovati mednarodnih finančnih sredstev, se izvedba večine predlaganih programov konverzije postavlja pod vprašaj (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007). Problem srbskih podjetij, ki proizvajajo orožje in vojaško opremo, pa je tudi v tem, da je bila zaradi pomanjkanja finančnih sredstev do leta 2007 obnovljena le polovica obrambno-industrijskih zmogljivosti, ki so bile poškodovane ali uničene v času Natovih napadov. Za dokončanje obnove bi bilo tako treba pridobiti še vsaj 260 oz. 300 milijonov EUR (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007).

## 5 Sklep

Čeprav so šle nacionalne obrambne industrije Zahodnega Balkana v zadnjih dvajsetih letih vsaka svojo pot, je njihovemu preoblikovanju skupno, da so vse šle najprej skozi fazo nastanka, ki je bila v nekaterih novonastalih državah tesno povezana z vojno proizvodnjo. Tej je kot rezultat končanja oboroženih konfliktov in posledične demilitarizacije regije sledila faza demobilizacije. Trenutno pa se vse nacionalne obrambe industrije Zahodnega Balkana nahajajo v fazi konsolidacije, ki pa še zdaleč ni končana.

Pri tem se obrambna industrija Zahodnega Balkana poleg predstavljenih težav s političnimi ovirami, administrativno-pravnimi omejitvami in likvidnostjo srečuje še s problematiko proizvodne opreme, ki je zaradi dolgoletne uporabe brez obnavljanja v večji meri zastarela in amortizirana in je kot takšna tudi knjigovodsko odpisana<sup>70</sup> (Korica Vukajlović, 25.11. 2007), ter strukture zaposlenih, ki se zaradi nizkih plač in nezmožnosti napredovanja vedno bolj stara in znanstvenoraziskovalno slabša (*Privatnici i naoružanje – srpska vojna industrija na prekretnici*, 23. 7. 2007).

Preživetje obrambne industrije te regije je tako v veliki meri odvisno od njenega nadaljnega prestrukturiranja, ki bo temeljilo na privatizaciji, koncentraciji in internacionalizaciji. Vrnitev na pota stare slave pa za zdaj ostaja samo »pobožna želja«, saj se trenutno izvoz orožja in vojaške opreme iz vseh držav nekdanje Jugoslavije giblje okrog 300 milijonov USD oziroma – upoštevajoč inflacijo – 10 odstotkov nekdanje vrednosti.

---

<sup>70</sup> Tehnološka zaostalost za vodilnimi državami na področju proizvodnje orožja in vojaške opreme se ocenjuje na vsaj 15 let (Korica Vukajlović, 25. 11. 2007).

## Literatura in viri

- Barić, Robert (2005). The Development of Defence Industry in Croatia since 1991. Referat na mednarodni konferenci »The cooperation of defence industries in Central and South-Eastern Europe«. Maribor, 6. 10. 2005.
- Defence Ministers Interview to Economist Magazine. Dostopno prek: <http://www.mod.gov.yu/000english/index-e.php?action=fullnews&id=547> (12. 11. 2007).
- Đjević, Milutin. Vlada na potezu. Nezavisna Svetlost. Dostopno prek: <http://www.svetlost.co.yu/arhiva/2005/495.html> (19. 5. 2005).
- Federalna direkcija za namjensku proizvodnju. Dostopno prek: [http://www.fbih-vlada.gov.ba/namjenska\\_industrija.php](http://www.fbih-vlada.gov.ba/namjenska_industrija.php) (26. 11. 2007).
- Hrvatska godišnje izveze oružja i opreme za 500 milijuna HRK. Dostopno prek: [http://www.hic.hr/gospodarstvo\\_26.php](http://www.hic.hr/gospodarstvo_26.php) (23. 11. 2007).
- Izetbegović, Midhat, vodja oddelka za proizvodnju in prenovo orožja in vojaške opreme, Ministrstvo za zunanjo trgovino in ekonomske odnose BiH. Osebni intervju, 15. 11. 2007.
- Izvoz oružja iz BiH povečan za šest puta. Dostopno prek: <http://poslovni-informator.com> (22. 6. 2005).
- Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans, Defence Production in BiH (1. 3. 2007).
- Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans, Defence Production in Croatia (7. 7. 2004).
- Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans, Defence Production in Serbia (13. 12. 2006).
- Jane's Sentinel Security Assessment – The Balkans, Defence Production in Macedonia (26. 10. 2007).
- Jugoimport SDPR očekuje izvoz od 100 miliona dolara. Dostopno prek: <http://www.ekonomist.co.yu/ekonews/listNewsSr.jsp?dated=29&datem=06> (29. 6. 2007).
- Karahodžić, Damir, strokovni svetovalec, Ministrstvo za zunanjo trgovino in ekonomske odnose BiH. Osebni intervju, 15. 11. 2007.
- Kopač, Erik. Globalizacija obrambne industrije: rekonstrukcija evropskih in ameriških obrambnih podjetij. V: Haček, Miro (ur.), Zajc, Drago (ur.). Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2006, str. 109–124.
- Korica Vukajlović, Biljana. Velika rokada. Dostopno prek: <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em110/srcg/vojska.htm> (25. 11. 2007).
- Mikulić, Dinko (2000). Perspektive namjenske industrije u uvjetima euroatlantskih integracija. Hrvatski vojnik br. 62, avgust, 12.
- Mikulić, Dinko in Matijašić, Zdenko (2001). Osvrt na novi Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne oprme. Plemos 4(2): 167–181.
- Mirković, Todor (2007). Naoružanje i razvoj. Beograd: Evropski centar za mir i razvoj.

- Ministrstvo za zunanje zadeve RS (2008). Stability Pact for South Eastern Europe. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/en/foreign\\_policy/stability\\_pact\\_for\\_south\\_eastern\\_europe\\_sp\\_see/](http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy/stability_pact_for_south_eastern_europe_sp_see/) (21. 2. 2008).
- Namjenska industrija Federacije BiH duguje 16 milijuna eura. Dostopno prek: <http://www.poslovni.hr/59377.aspx> (18. 11. 2007).
- Namjenska industrija iskorištena 10 odst. Dostopno prek: <http://www.komorsars.ba/a2/index.php/nw/775> (25. 11. 2007).
- Obradović, Milovan. Čekajući NATOa: Tranzicija vojne industrije. Dostopno prek: <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em204/tem/tem1.html> (19. 4. 2004).
- Obradović, Milan. Rekonstrukcija vojne industrije. Dostopno prek: <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em248/sic/sic6.htm> (21. 2. 2005).
- Perry, M. Charles (2002). Defense Reform, Modernization, and Military Cooperation in Southeastern Europe. Cambridge: The Institute for Foreign Policy Analysis, Inc.
- Perry, M. Charles in Keridis, Dimitris (2004). Defense Reform, Modernization, and Military Cooperation in Southeastern Europe. Washington D. C.: Potomac, Inc.
- Petrović, Josip (2005). The fate of former Yugoslav military industrial complex. Referat na mednarodni konferenci »The cooperation of defence industries in Central in South-East Europe«, Maribor, 6. 10. 2005.
- Privatnici i naoružanje – srpska vojna industrija na prekretnici. Dostopno prek: <http://www.ekapija.com/website/sr/page/117661> (23. 7. 2007).
- Prstec, Igor in Gatara, Mario (2007). Hrvatska nova meka obrambne industrije? Dostopno prek: <http://seebiz.eu/bih/tvrtke/vojna-industrija/hrvatska> (26. 10. 2007).
- RACVIAC (2006). Report Working Group 3 »Downsizing/Restructuring of Defence Industries«. Rakitje, 12. in 13. 12. 2006.
- Šujak - Marković, Svetlana. Yugoimport – SDPR Company profile. Dostopno prek: <http://www.ecdlcenter.com> (18. 9. 2007).
- The Bosnia & Herzegovina Defence & Security Report. Dostopno prek: <http://www.businessmonitor.com/defence/bosniaherzegovina.html> (17. 11. 2007).
- Učesće u konverziji vojne industrije Crne Gore. Dostopno prek: <http://www.milnmmnotenegro.com/konverzija.asp> (25. 11. 2007).
- Ukidanje agencije Alan, uvjet Hrvatskoj za EU. Dostopno prek: [www.europe.hr/index.php?newsid=1153](http://www.europe.hr/index.php?newsid=1153) (12. 6. 2007).
- Velike šanse za BiH namjensku industriju. Dostopno prek: <http://www.ekapija.com/website/bih/page/9796> (20. 11. 2007).
- Vejnović, Saša (2006). Hrvatska vojna industrija 84 posto proizvodnje plasira na strana tržišta. Dostopno prek: <http://www.poslovni.hr/3553.aspx> (20. 1. 2006).
- Vlada federacije BiH i investicijska banka pomažu namjenskoj industriji. Dostopno prek: [http://investitor.ba/index.php?option=com\\_content&ask=view&id=1156](http://investitor.ba/index.php?option=com_content&ask=view&id=1156) (11. 9. 2007).
- Vojna industrija Balkana – problemi konverzije. Dostopno prek: <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/perspektive/0102/periskop.htm> (20. 12. 2007).



Vojna industrija Crne Gore. Dostopno prek: <http://www.milindmnotenegro.com> (25. 11. 2007).

Vojna industrija nepravedno blokirana. Dostopno prek: [http://www.arhiv.srbija.sr.gov.yu/vesti/2002\\_11/05/330764.html](http://www.arhiv.srbija.sr.gov.yu/vesti/2002_11/05/330764.html) (5. 11. 2002).

Vojna industrija hrvatska budućnost, Vijesnik, 12. 12. 2005.



# Izbrane teme iz proučevanja mirovnih operacij

Maja Garb, Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Janja Vuga

## Uvod

Mirovne operacije so v 21. stoletju postale ena velikih tem v družboslovnem proučevanju varnosti in vojske. Nedvomno so k temu pripomogle spremenjene politične razmere v svetu po hladni vojni, ko so se ob razpadih držav pojavili oboroženi konflikti blizu zahodnega sveta (Balkan, Kavkaz); ko so se Združeni narodi »prebudili« in prevzeli aktivnejšo vlogo v mednarodni skupnosti; ko so se organizacije, ki so nastale zaradi kolektivne obrambe držav članic, odločile za širitev območja delovanja (Nato, Zahodnoevropska unija); ko so prvenstveno sicer zaradi gospodarskih interesov nastale institucije začele prevzemati tudi drugačne vloge (Evropska unija) ... Verjetno bi našli še vrsto razlogov za povečanje zanimanja za mirovne operacije ravno v tem obdobju, čeprav so Združeni narodi te začeli izvajati že kmalu po svojem nastanku ob koncu druge svetovne vojne.

Obramboslovni raziskovalni center ima na področju raziskovanja mirovnih operacij že kar nekaj izkušenj. Formalni empirični raziskovalni projekti na to temo tečejo od leta 2002 dalje, posamična proučevanja so potekala že prej, raziskovalni rezultati pa se vseskozi izmenjujejo s pedagoškim področjem. Tako na temo mirovnih operacij nastaja na fakulteti vrsta diplomskih, magistrskih in doktorskih del, na dodiplomskem študiju

je akreditiran predmet Mirovne operacije, širše področje mirovnih operacij pa se obravnava še pri nekaterih drugih predmetih.

Pričujoči prispevek ne predstavlja neposrednih rezultatov empiričnih raziskovalnih projektov,<sup>71</sup> temveč odpira nekatere posebne, v kakšnem od primerov tudi nove smeri proučevanja mirovnih operacij v slovenskem prostoru. Ena takšnih smeri je proučevanje razvoja in strateških sprememb mirovnih operacij. Klemen Grošelj zastopa to smer s prispevkom o transformaciji sodobnih mirovnih operacij. Druge smeri, izpostavljene v tem prispevku, so bolj sociološko naravnane. Pomembna podtema mirovnih operacij je namreč osebje mirovnih operacij, saj politike, smernice, mandate in naloge izvajajo ljudje. Tudi proučevanje osebja je možno v več smereh. Jelena Juvan proučuje in v prispevku tudi predstavlja tematiko ločenosti pripadnikov mirovnih operacij od njihovih družin, Janja Vuga pomen kulture v večnacionalnih operacijah ali misijah, Maja Garb pa tematiko izobraževanja in usposabljanja osebja za mirovne operacije.

Naslovni pojem tega omnibusa prispevkov so mirovne operacije. Pojem (lahko) razumemo in uporabljamo kot akademsko poimenovanje za »vse oblike vojaških in nevojaških aktivnosti, ki potekajo v kontekstu političnih in diplomatskih prizadevanj za vzpostavitev in ohranjanje mednarodnega miru« (Jelušič 2005, 12). Čeprav tudi Združeni narodi v svojih dokumentih od leta 2000 uporabljajo izraz mirovne operacije, pa se v praksi pogosto uporabljajo različna druga poimenovanja, ki bodisi izražajo kakšne vsebinske razlike, razvoj operacij ali pa le strategijo neke organizacije ali države, ki te operacije izvaja. Nekatere teh trendov je zaznati tudi v izrazoslovju pričujočega prispevka.

## I Transformacija sodobnih mirovnih operacij

Spremenjena narava konfliktov in spremembe v mednarodnem okolju so sprožile t. i. trojno transformacijo mirovnih operacij, ki je globoko preoblikovala dotedanje razumevanje in cilje sodobnih mirovnih operacij. Prva je bila kvantitativna transformacija, ki se je odražala predvsem v povečanem številu mirovnih operacij v obdobju po hladni vojni. Sledila je kvalitativna transformacija, ki se odraža v povečani kompleksnosti operacij (obsežnejši mandati, večje število vladnih in nevladnih akterjev, proces regionalizacije in

---

<sup>71</sup> Ti so predstavljeni v prispevku Juvan et al. Empirično raziskovanje sodelovanja Slovenske vojske v mirovnih operacijah med letoma 2002 do 2008.

delegiranja mirovnih operacij, prevlada notranje državnih konfliktov ...). Lahko bi rekli, da je bila kvalitativna transformacija predvsem odziv na pojav novih vojn (glej Kaldor 1999). Tretja najobsežnejša in najpomembnejša je bila normativna transformacija, ki vključuje prepričanje ključnih držav OZN, predvsem pa zahodnih držav kot ključnih izvajalk transformiranih mirovnih operacij, da morajo te vključevati dejavnosti, ki bodo privedle do uveljavitve liberalno-demokratskih družbenih vrednot in norm kot temelja trajnega in stabilnega miru (Bellamy in ostali 2004, 91–2). Čeprav je ta transformacija svojevrstna nadgradnja kakovostne transformacije, pa predstavlja povsem novo kakovost v razvoju mirovnih operacij. Pri tem pa ne smemo pozabiti (glej Bellamy in ostali 2004, 75–6), da ta transformacija ni univerzalna, saj je omejena predvsem na manjše število delegiranih mirovnih operacij, ki so jih izvajale zahodne mednarodne organizacije (NATO, EU), medtem ko je večina preostalih mirovnih operacij (npr. v Afriki) ostala konceptualno siromašna in ni dosegala transformacijskih standardov. In prav delegiranje in interesna pogojenost operacij sta ključna vidika te transformacije. Razlogi za transformacijo so raznovrstni, vendar jih Bellamy in ostali (2004, 78–80) delijo v dve skupni: splošne in specifične. Splošni razlogi, ki nekako veljajo v globalnem okviru, so (ibid.):

- Proces demokratizacije v Vzhodni Evropi je ustvaril razširjen občutek o možnostih mednarodnega sodelovanja pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti.
- Razpad Sovjetske zveze je oblikoval bolj permissiven VS OZN, ki je deloval bližje načelom, kakršna so mu pripisali pisci UL OZN.
- Krepitev procesa globalizacije, ki je med drugim povečala medijsko odmevnost kriz v svetu, mnogi so govorili tudi o t. i. CNN-učinku.
- Slabitev pokroviteljstva obeh dominantnih velesil hladne vojne (ZDA in SZ) nad različnimi vojnami, ki so bile del bipolarnih napetosti.

Bolj specifični razlogi pa so (Bellamy in ostali 2004, 79–80):

- Krepitev ideje »dobrega mednarodnega državljanstva«, odgovornega ne samo za stanje v lastni državi, ampak tudi v svetu.
- Zahodne države so po zmagi v hladni vojni, ki so jo bojevale z idejo liberalne demokracije, videle v mirovnih operacijah pot za nadaljnjo uveljavitev teh idej in načel.
- Mnoge države so videle v sodelovanju v mirovnih operacijah način za pridobitev mednarodnega ugleda in legitimnosti, kar še posebej velja za države nekdanjega Vzhoda.
- Pomembno vlogo so imele tudi države, ki so bile v soseščini potekajočih spopadov in so se počutile ogrožene zaradi teh spopadov.

K temu pa moramo, vsaj kar se tiče normativne transformacije, dodati še krizo mirovnih operacij sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja, ki je privedla do bistvenega zmanjšanja skupnega števila mirovnih operacij in osredotočenja zahodnih držav na sodelovanje v regionaliziranih oziroma delegiranih mirovnih operacijah (glej tudi Pugh 2003 in 2004; Bellamy in Williams 2004). Slednje so se v tem okviru preoblikovale v operacije v podporo miru, kar je terenska manifestacija normativne transformacije. Posledično je ta krepila proces regionalizacije mirovnih operacij v območjih strateškega interesa evroatlantskih integracij, saj je pomenila izpolnjevanje pričakovanih zahodnih držav glede prihodnosti mirovnih operacij. Te so sedaj zasledovale točno določen cilj: liberalno-demokratska družbena ureditev strateško pomembnih nestabilnih predelov sveta. S tem je v veliki meri odpadel preostali del sveta, ki ni ali še ni bil strateškega pomena, to pa seveda pomeni, da so mirovne operacije tega tipa postale povsem interesno utemeljene. Med razloge za krepitev teženj k regionalizaciji pa avtorji poleg že naštetega prištevajo tudi (Bellamy in ostali 2004, 81; glej tudi Duffield 1997):

- pomanjkanje politične volje, ki je odsevala v prepadu med retoriko držav članic in njihovimi dejanji na terenu;
- akutne težave s financiranjem OZN;
- institucionalne težave OZN pri vodenju in koordiniranju povečanega števila kompleksnih mirovnih operacij;
- prevelike razlike med različnimi operacijami glede opreme, doktrine, urjenja, pravil delovanja in financiranja.

Regionalizacija in normativna transformacija naj bi, vsaj v okviru operacij zveze Nato in EU, omogočili preseganje naštetih težav. Zakaj reforma OZN ni bila verjetna – dotedanja praksa OZN se je izkazala za pomanjkljivo, če že ne povsem neučinkovito, kar se je videlo na primeru BiH, Somalije in še kje. Normativna transformacija je tako v podobi operacij v podporo miru ponujala enotnost cilja in s tem zagotovila višjo raven politične podpore med državami, ki so prispevale zmogljivosti, preseganje težav s financiranjem ter siceršnje institucionalne in tehnološke težave, značilne za druge tipe operacij. Kajti države, ki so v teh operacijah sodelovale in še vedno sodelujejo, so namreč na primerljivi tehnološki in institucionalni ravni razvoja oziroma integracije. Z drugimi besedami: operacije v podporo miru kot ključna manifestacija te transformacije omogočijo strateško in ideološko interoperabilnost akterjev znotraj danega okvira vsem državam, ki prispevajo zmogljivosti sprejemljivega organizacijskega in normativnega okvira. Da je to vodilo v nadaljnjo krepitev interesne utemeljenosti operacij, ni treba posebej poudarjati. Je pa to izpostavilo vprašanje

nepriustranskosti, kar pa vidimo – glede izkušnje z Afganistanom –, niti ni več aktualno vprašanje. Čeprav je odprto vprašanje, kako bi se tam razvijala zgodba po umiku sovjetskih sil, če bi ta prostor zasedle mirovne sile, podobno, kot sta bila to primera v Kambodži in Namibiji.

Tako lahko operacije v podporo miru (glej Grošelj 2007 in Bellamy, Williams in Griffin 2004) opredelimo kot uporabo širokega spektra usklajenih in harmoniziranih političnih, diplomatskih, ekonomskih in drugih ukrepov na popolnoma operativni ravni v danem širšem strateškem okviru (Wilkinson 2000). Te operacije temeljijo na liberalno-demokratski družbeni paradigmi, katere pomemben del je, kot ugotavlja Duffield (1997), tudi uveljavitev tržnega neoliberalnega gospodarstva in načelo pogojene pomoči oz. t. i. nova paradigma pomoči, kjer se pomoč državi v težavah pogojuje z uveljavitvijo načel liberalne demokracije in gospodarstva. In to še dodatno krepi že opisano interesno utemeljenost ter pogojenost tega tipa mirovnih operacij. Posledica tega je krepitev civilnega dela operacije (pojav civilnih uprav), ki naj bi omogočil doseganje temeljnih ciljev, saj oborožene sile tega ne morejo doseči. Ta civilni segment pa ni samo izvajalec mednarodne politike, ampak je tudi edini arbiter, kaj je in kaj ni skladno z že omenjenim strateškim okvirom reševanja konflikta, pri čemer pogosto prevladajo parcialni interesi, ki pri lokalnih akterjih povzročajo odpor in so potencialno vir novih konfliktov. Namreč pogosto vsiljuje dinamiko razvoja, ki je bolj kot zmogljivostim in interesom lokalnega okolja pogojena z dinamiko in željami izvajalcev operacij. Da bi bila zgodba še bolj zapletena, pa smo z začetkom operacije ISAF priča poskusu, da bi se v okvir operacij v podporo miru vključil tudi boj proti terorizmu. S tem se je pričelo združevanje protiterorističnega boja in liberalno-demokratskih načel, ki pa je v Afganistanu doživel svoj očitni polum. Namesto v najkompleksnejšo in najrazvitejšo obliko operacije v podporo miru smo padli v močvirje ene najnasilnejših vojn sodobnega časa. In odgovor na začetni neuspeh naj bi bile t. i. integrirane mirovne operacije 21. stoletja (glej Jennings in Kaspersen 2008). Ključno vprašanje teh operacij je, kako zagotoviti enotnost strateškega cilja intervencije ob operativni avtonomnosti množice akterjev sodelujočih v operaciji na konfliktnem oziroma krhkem pokonfliktnem območju. Končno naj bi tako razvili model, ki ne bi omogočal samo začetka posredovanja, ampak naj bi definiral tudi pogoje, pod katerimi se določena operacija zaključi. Pri tem pa se pozablja, da je vsaka mirovna operacija ravnovesje dveh elementov: ravni uporabe sile in ciljev, ki naj bi jih dosegli. Afganistan nas pri tem opozarja, da se je to ravnovesje z bojem proti terorizmu povsem porušilo in s tem odpira vprašanje, ali sploh še govorimo o mirovni operaciji – in če da, ali je z njo moč doseči zastavljene cilje. To pa nas paradoksalno vrača na začetek naše zgodbe o transformaciji mirovnih operacij.

Ker so normativna transformacija in operacije v podporo miru povezane z že omenjenim procesom regionalizacije mirovnih operacij, še beseda ali dve o tem. Griffin (1999) in O'Brien (2000) ugotavljata, da so regionalne organizacije po hladni vojni prevzele veliko dejavnosti pri izvajanju mirovnih operacij. Pugh in Sing Sidhu (2003) k temu dodajata, da se je vzpon delegiranja (ang. subcontracting) oz. regionalizacije mirovnih operacij začel predvsem zaradi težav OZN pri soočanju z znotrajdržavnimi konflikti. Tako Fawcett (2003, 18–19) ugotavlja, da je regionalizacija v osnovi pogojena s povpraševanjem po njej, pri čemer tudi poudarja, da je regionalizacija tudi interesno pogojena. Tudi Bellamy in Williams (2004, 194) opredeljujeta interes kot pomemben dejavnik regionalizacije, vendar trdita, da odraža predvsem težnjo zahodnih držav in ne toliko regionalnih organizacij, da kljub majhnim lastnim silam v operacijah, ki jih pretežno tvorijo sile iz regije, v kateri poteka konflikt, obdržijo vodilno vlogo. Še korak dlje pa naredi Pugh (2003, 42), ki k težnji po prevladi zahodnih držav v svetovnem redu izpostavlja njihovo težnjo, da konflikte ohranjajo na varni oddaljenosti. Ne glede na našete pomisleke regionalizacija skupaj z normativno transformacijo vendarle povečuje zmogljivosti OZN in možnosti uresničitve določil resolucij VS OZN. Še posebej zato, ker regionalizacija oblikuje nov rod mirovnih sil, ki so močnejše in imajo boljše zmogljivosti, kar do določene mere povečuje samo učinkovitost mirovnih operacij. A pri tem ne moremo mimo izkušenj z operacijo ISAF, ki postavlja regionalizacijo v popolnoma novo luč. Kajti v Afganistanu je postal Nato ne le izvajalec delegirane operacije, ampak tudi akter vojne, kar je otežilo, če že ne onemogočilo doseganje ciljev operacije, v kateri igrajo ZN precej postransko vlogo. Slednje pa je za edino svetovno organizacijo kolektivne varnosti, odgovorno za svetovni mir in varnost ter za uveljavljanje določil Ustanovne listine OZN, postavilo v dokaj nenavadno pasivno vlogo. Lahko bi rekli, da so Združeni narodi postali pasiven opazovalec razmer v deželi, v kateri odgovornost za svetovni mir in varnost ostajata v rokah OZN, ki pa bistveno ne more vplivati na potek operacije, ki je povsem v rokah Nata. Hkrati pa nas izkušnja ISAF-a opozarja, da ostajata učinkovitost in operativna uporabnost regionalizacije nekonsistentni in dvoumni kljub napredku v jugovzhodni Evropi.

Če sklenemo: procesi transformacije so privedli do korenitega preoblikovanja sodobnih mirovnih operacij, saj so povsem nevtralno intervencijo mednarodne skupnosti preoblikovali v dejavnost, ki temelji na prepletu interesov sodelujočih akterjev in doseganju trajnega miru skozi točno določeno obliko družbeno-politične ureditve, četudi se pri tem uporabi prisila. Kot vidimo, je proces normativne transformacije skupaj z regionalizacijo in operacijami v podporo miru kot manifestacija normativne in deloma tudi kvalitativne transformacije dokaj protisloven in ciljno dvoumen proces.



Še posebej izkušnja Afganistana nas v tem pogledu navdaja z veliko mero znanstvenega dvoma v smotrnost teh procesov oziroma se nam postavlja vprašanje, kam ta proces vodi in ali že ni dosegel točke, ko mirovne operacije niso več mirovne operacije, ampak embalaža za neko drugo vrsto mednarodne intervencije. Tako lahko edinole nedvoumno rečemo, da proces transformacije še vedno poteka, saj realnost sodobnega varnostnega okolja mirovne operacije postavlja pred vedno nove izzive, še posebej v kontekstu potekajoče vojne proti terorizmu.

## 2 Pomen kulture v večnacionalnih operacijah ali misijah

Večnacionalna sestava sil daje operaciji ali misiji določeno mero legitimnosti. Za tovrstne operacije je poleg zagotavljanja legitimnosti značilno tudi deljenje izkušenj, učenje sprejemanja in spoštovanja raznolikosti, tvorjenje zaupanja med narodi, standardizacija pravil in postopkov, zavedanje in sprejemanje kulturnih razlik ter premagovanje s tem povezanih ovir, spoznavanje civilnih subjektov, delujočih na območju misije, in sodelovanje z njimi idr. Za izvajanje tovrstnih operacij je med pripadniki misije potrebna kulturna inteligenca, poznavanje lastne kulture in razumevanje tujih kultur, jezikovni raznolikosti prilagojena komunikacija, prilagajanje dvojni liniji poveljevanja in kontrole (nacionalni in misijski), dvojna lojalnost, fleksibilnost, odprtost idr. Z vzponom pomena večnacionalnosti mednarodnih misij in operacij se pojavljajo dileme glede horizontalne ali vertikalne večnacionalnosti sil ali glede jezika uradne komunikacije.<sup>72</sup> Jelušičeva (2007, 40) v tem kontekstu izpostavlja jezikovne ovire in zgodovinska dejstva, ki vplivajo na osebne in profesionalne odnose med pripadniki v večnacionalni misiji.

V sodobnih mednarodnih operacijah in misijah je precej bolj kot v tradicionalnih operacijah vzdrževanja miru potrebno sodelovanje akterjev iz različnih kulturnih in organizacijskih (vojaške in civilne organizacije) okolij, pri čemer lahko ob stiku pride do kulturnega šoka. Čeprav za vojaške organizacije velja določena mera univerzalnosti oz. enotnosti, vendarle obstajajo razlike, ki so pogojene s kulturo, katere del so oborožene sile. Kultura nastaja kot posledica interakcije med posamezniki, zato je zanjo značilna kolektivna narava (Mesner - Andolšek 1995, 131). Sekaran in Snodgrass

<sup>72</sup> Uradni jezik je sicer praviloma angleški, vendar pa se posebej pri pripadnikih nekaterih OS pojavljajo velike težave zaradi neznanja. Pri tem imajo pripadniki Slovenske vojske prednost zaradi učenja jezika že v procesu osnovnošolskega izobraževanja.

ugotavljata, da ne obstaja univerzalna definicija za uspešno delovanje neke organizacije in dosego zastavljenih ciljev. Gre torej za upoštevanje posebnosti kulturnega okolja, iz katerega izhajajo pripadniki določene organizacije. Struktura in delovanje organizacije, ki v določenem nacionalnem okolju deluje odlično, se lahko v nekem drugem okolju izkaže za popolnoma neprimerno (Hofstede 2001, 374). Pri prenašanju organizacijske kulture v drugo nacionalno okolje je torej treba upoštevati posebnosti tega okolja. V primeru, ko gre za večnacionalno strukturo znotraj organizacije, Soederberg in Wedell - Wedellborg ugotavljata, da na medkulturne odnose v največji meri vpliva ravno organizacijska kultura institucije, del katere so posamezniki različnih narodnosti (Seiler 2007, 218). Po Hofstedeju (2001, 375) sta najpomembnejši nacionalni kulturni dimenziji, ki vplivata na kulturo organizacije, družbena distribucija moči in izogibanje negotovim situacijam. Oboje je prisotno tudi v vojaški organizaciji.

## 2.1 Vojaška organizacija

Na kulturo vojaške organizacije pomembno vpliva že omenjena socializacija in inkulturacija njenih pripadnikov. Hkrati pa so poklicne OS izpostavljene dnevni vplivom družbenega okolja, iz katerega izhajajo njihovi pripadniki. Nikakor pa ni moč trditi, da je vpliv enosmeren. Vojaška organizacija s specifičnimi pravili, normami, vrednotami, simboli, rituali in drugimi posebnostmi pomembno vpliva in oblikuje pripadnike. Skupnost (v tem primeru vojaška organizacija) od posameznika zahteva, da postavi njene zahteve pred svoje osebne potrebe.<sup>73</sup> McCauley (1990, 23) ugotavlja, da vrednote obstajajo, ker je morala prepričljivejša in cenejša kot prisila. Vpliv različnih organizacij, katerim posameznik pripada, Varoglu (1998) poimenuje sektorska kultura. Garbova (2002, 46) trdi, da organizacijsko kulturo tvorijo lastnosti skupine ali članov organizacije in predvsem njihove skupne izkušnje, ki jih vodijo do sorodnega pogleda na svet. Pri tem je treba upoštevati glavne povezovalne dejavnike pripadnikov določene kulture, to so skupna zgodovina, vrednote, norme, simboli idr. Za kulturo vojaške organizacije pa so značilna skupna pravila, hierarhija, enostarešinstvo, subordinacija, simboli, rituali idr., kar pripadnike povezuje. Jelušičeva (2002, 112–114) posebej izpostavlja čustva, ki sicer naj ne bi zasedala

<sup>73</sup> Šele ko posamezniki zaželeno vrednote ponotranjijo do te mere, lahko govorimo o družbeno objektivnih oziroma civilizacijskih vrednotah. Takrat posameznik deluje skladno z vrednotami, tudi ko ga nihče ne opazuje (McCauley 1990, 23–25).

posebnega mesta v na videz racionalni organizaciji. Vendarle pa so po mnenju Jelusičeve t. i. *spiritus agens* vojaške organizacije. Ritualizacija čustev ohranja njihovo institucionalno vlogo in preprečuje morebitni entropični učinek na organizacijo. V večnacionalnem okolju operacije ali misije pri stiku posameznikov različnega kulturnega izvora, socialnih in demografskih posebnosti ter ob upoštevanju osebnostnih lastnosti pričakujem izrazito emocionalno občutljivost. V večkulturnem okolju je tako imenovano upravljanje čustev (Hochschild v Šadl, 1997) posebej pomembno.

## 2.2 Mednarodne operacije in misije

Pripadniki OS se pri stiku z večnacionalnim okoljem soočajo z vrsto novih situacij, kot npr. z drugačnimi oznakami za čine, z različno opremljenostjo pripadnikov, z razlikami v pravilih in postopkih, z drugačnimi formalnimi in neformalnimi odnosi, z vrsto različnih jezikov in kulturnih posebnosti, s formalno uporabo angleškega jezika idr. V mednarodnih operacijah in misijah tako prihaja do stika različnih kultur, ne le evropskih, ampak tudi afriških, azijskih, ameriških idr. Pri tem je v vojaških organizacijah, vsaj znotraj evroatlantskih integracij, dosežena določena stopnja standardizacije postopkov in pravil. Kljub temu pa posameznike določa večkrat omenjena nacionalna kultura, ki se po Varoglu (1998) razvija skozi posameznikovo primarno in sekundarno socializacijo, ko ponotranji določene družbeno zaželeno vrednote, simbole, rituale idr. ter preko procesa inkulturacije (Južnič 1987). Al-Zubi (2007, 114) ugotavlja, da mednarodna operacija ali misija funkcionira kot organizacija in kot takšna bi morala razviti lastno organizacijsko kulturo. Vsi pripadniki večnacionalne operacije naj bi prispevali svoji kulturi lastne vrednote in pravila, s čimer bi oblikovali t. i. misijsko kulturo oziroma kulturni vodnik za vse prihodnje enote.

Znotraj vojaške organizacije na življenje in delo pripadnikov večnacionalnih sil vplivajo notranji in zunanji dejavniki (Pierce 2008). Notranje dejavnike predstavljajo skupina/tim, odnosi med člani skupine (predanost skupnim ciljem, sovpadanje osebnih ciljev s cilji skupine in strokovnost njenih članov) ter lik vodje (osebne kompetence za vodenje skupine, osebna predanost in sposobnost motivacije). Med zunanje dejavnike pa uvršča strukturo organizacije (njene cilje, avtonomijo, strukturo poveljevanja), predvidene naloge organizacije (vrsta, kompleksnost, obseg, viri idr.) in okvir misije (nestabilno okolje, stres, omejitve, tveganje). Notranja kultura organizacije lahko poveže posameznike, ki izhajajo iz različnih kulturnih okolij. K temu v veliki meri pripomorejo poveljujoči, torej vodilni kader, ki deluje kot eden od povezovalnih mehanizmov v večkulturnem okolju

misije. Zmožnost njihovega delovanja v večkulturnem okolju definirajo sposobnost empatije in emocionalnost, stopnja kulturne inteligence in predvsem tako imenovani princip kulturne leče<sup>74</sup> (Seiler 2007, 219). Uspešnega voditelja v večkulturnem okolju po Seilerju (2007, 219–226) determinira pet faktorjev, in sicer *individualna kompetenca* za določeno delo v določenem okolju; *skupina/tim* oziroma delovno okolje, v katerem deluje; *organizacija*, katere del je; *zgodovinski in trenutni kontekst* misije, v kateri deluje, ter *situacija*, v katero je poveljujoči postavljen. V večnacionalni operaciji ali misiji je torej treba upoštevati tri nivoje. Zgoraj omenjenima, nacionalni in organizacijski kulturi, dodajam še posameznikovo osebnost.

Vojaška organizacija je sicer dokaj specifična in kot taka tudi v nacionalnem okolju razvije posebno sektorsko kulturo (Varoglu 1998). Pri tem so različne raziskave dokazale, da se v večkulturnem okolju razvije poudarjena narodna pripadnost posameznikov, tako npr. Nemci postanejo precej bolj »nemški«, kot bi bili v domačem okolju (Varoglu 1998), in Slovenci precej bolj »slovenski«. O slednjem pričajo tudi raziskave, opravljene med pripadniki različnih slovenskih kontingentov na operaciji UNIFIL II v Libanonu in na Kosovu. Za uspešno sobivanje je treba razlike med člani organizacije preseči oziroma se jih naučiti sprejemati.

Velikokrat se kot okolje misije definira zgolj lokalno okolje, pozablja pa se na vpliv pripadnikov drugih kontingentov. Za primere skupnega opravljanja nalog gre predvsem v večnacionalnih poveljstvih, kjer pripadniki določenih OS dnevne naloge opravljajo skupaj s pripadniki drugih OS in z njimi delijo tako delovne prostore kot velikokrat tudi prosti čas. Zgolj neformalna komunikacija pa teče predvsem med pripadniki nacionalnih enot, ki svoje naloge sicer opravljajo v enonacionalni sestavi, vendarle pa razvijejo neformalne stike tudi s pripadniki drugih OS. Če bi razvrščali pomen socialnih odnosov v misiji, bi lahko za večino vojakov rekli, da je prva socialna referenca lasten kontingent, druga socialna referenca so vojaki iz drugih kontingentov, s katerimi imajo neposredne stike, tretji socialni okvir pa predstavlja lokalno prebivalstvo (Jelušič in dr. 2003).

Ob vzpostavljanju stikov se pokaže poseben pomen tudi v poznavanju skupnega jezika ali t. i. *lingua franca*. V sodobnih mednarodnih operacijah in misijah je to angleški jezik, vendar pa pretekle raziskave med pripadniki različnih slovenskih kontingentov, udeleženi v različnih operacijah ali misijah, kažejo, da standardi govornega sporazumevanja v tem jeziku niso vedno doseženi. Jelušičeva (2007, 42–43) sicer navaja primer MLF HQ

<sup>74</sup> »Cultural lense« pomeni zmožnost videti dogodke, situacije, reakcije, ravnanja posameznikov v kontekstu neke druge kulture.

Brigade South-West na Kosovu med letoma 2004 in 2006, ko so v skupnem poveljstvu italijanski častniki za medsebojno komunikacijo uporabljali italijanski jezik, nemški pa nemškega. Oboji so težave reševali v svojem maternem jeziku, druge nacionalne kontingente pa zgolj obvestili o svoji odločitvi. V tem kontekstu obstaja tudi stalna skrb, kako bodo reagirali posamezni kontingenti v primeru krizne situacije. Izkušnje pripadnikov SV sicer kažejo, da znanje angleškega jezika med slovenskimi vojaki, podčastniki in častniki dosega raven, ki je nujna za delo v okolju misije ali operacije. Velikokrat so opazili, da je v mnogih vojskah razlika v znanju med vojaki in častniki precejšnja. Tako je poznavanje jezika naroda, v katerega bazi so pripadniki nastanjeni, velikokrat prednost.

Pretekle in trenutno aktualne mednarodne raziskave o vlogi kulturnih raznolikosti v večnacionalnih operacijah in misijah kažejo, da so te izjemno pomembne. Pomen in vloga kulture sta bila v tem kontekstu dolga leta neupravičeno zapostavljena. Danes pa kulturi vse več držav ter mednarodnih organizacij (Nato, OZN in EU) posveča posebno pozornost, saj imajo kulturne raznolikosti pomemben vpliv ne le v odnosih med pripadniki, ampak tudi na samo učinkovitost operacije ali misije.

### 3 Izobraževanje in usposabljanje za mirovne operacije

Osebjem, pa naj gre za vojake, policiste, civilne uradnike in druge udeležence, je med najpomembnejšimi dejavniki mirovnih operacij. Čeprav ni nujno, da ključni razlog za uspeh ali neuspeh operacije pripisujemo ravno ljudem, ki opravljajo delo na mirovnih operacijah – *Kaj uspeh mirovne operacije sploh je? Izpolnitev mandata?* –, pa je z njihovim ravnanjem povezana vrsta težav. Od težav s sporazumevanjem zaradi različnih jezikov, standardov usposobljenosti in delovanja do težav zaradi neprimerne, neprofesionalnega obnašanja skupin ali posameznikov. Iz nekaterih težav so nastale celo prave afere, odziv mednarodnih organizacij nanje pa je običajno v obliki priprave poročil o dogodku, sprejema novih priporočil in pravil ipd.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Med bolj znanimi poročili oziroma odgovori na spolno izkoriščanje in spolne zlorabe »mirovnikov« je t. i. Ziadovo poročilo oziroma strategija za odpravo spolnega izkoriščanja in spolnih zlorab v mirovnih operacijah Združenih narodov (A/59/710). Sankcioniranje ravnanja pripadnikov (tudi mirovnih) sil omogoča tudi Rimski statut Mednarodnega sodišča za zločine (A/Conf/183/9). Ena blažjih oblik pozivanja k profesionalnemu ravnanju pa je, na primer, deset pravil obnašanja modrih čelad (Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets).

Ena od poti, da se zmanjšajo problemi v mirovni operacijah, je tudi postavljanje standardov glede poklicnih izkušenj osebja v operacijah ter glede izobrazbe in usposobljenosti, pri čemer se deloma postavljajo zelo formalni pogoji (običajno kot minimum zahtev),<sup>76</sup> deloma pa je potrdilo o opravljenih usposabljanjih le dodatna kvalifikacija za delo v mirovni operaciji.

Leta 1997 so na Švedskem sprožili projekt o izzivih mirovni operacij, v katerega so se skozi leta vključile številne organizacije in države. Projekt je imel dve fazi, in sicer je prva trajala od leta 1997 do 2002 (*Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century*), druga pa od leta 2003 do 2006 (*Meeting the Challenges of peace Operations. Cooperation and Coordination*). Že v prvi fazi projekta je sodelovalo okrog 230 organizacij in 50 držav. Med rezultati projekta razberemo tudi ugotovitev, da je zagotavljanje ustrezno kvalificiranega osebja za mirovne operacije eden pomembnih izzivov za mednarodno skupnost. Ustrezna izobraženost in usposobljenost<sup>77</sup> osebja je ključnega pomena zaradi dveh razlogov, in sicer tako zaradi operativne učinkovitosti (ter tudi izboljšanja interoperabilnosti) kot tudi osebne in kolektivne varnosti ter zaščite v spreminjajočih se razmerah mirovni operacij.

Poročilo prve faze projekta izpostavlja, da so številni sodelujoči v projektu opozorili, da je treba izrazito izboljšati usposabljanje in izobraževanje. Kot izziv so si zadali, da razvijejo globalne norme za mirovne operacije, ki bi jih sprejele in lahko dosegle vse članice mednarodne skupnosti in vse mednarodne organizacije. Združeni narodi se kažejo kot najboljše mesto za razvoj teh norm in smernic, seveda po posvetovanju s članicami. Primarna odgovornost za usposabljanje in izobraževanje pa bi bila na državah članicah samih. Osnovno poklicno izobrazbo vojakov, policistov in civilnih strokovnjakov je torej treba nadgraditi s posebnim usposabljanjem za mirovne operacije (*Challenges of Peace Operations 2002*, 25). Med rezultati prve faze projekta je tudi izdelava t. i. osnovnega profila mirovnika, na katerem se nato postavljajo osnove usposabljanja in izobraževanja. Osnovni profil mirovnika gradijo interoperabilnost (multinacionalno

<sup>76</sup> Združeni narodi za mednarodno policijo, na primer, postavljajo minimum zahtev glede starosti, delovnih izkušenj, znanja jezikov, obvladovanja vožnje, uporabe orožja in računalniškega znanja (UN Police – Getting involved).

<sup>77</sup> Usposabljanje je zagotavljanje tehničnega in proceduralnega znanja in veščin, ki jih zahteva izvajanje določenih nalog; omogoča predvidljiv odgovor na predvidljive dogodke. Izobraževanje je zagotavljanje temeljnega znanja in intelektualnih veščin, s čimer se lahko informacije razumno interpretirajo in se sprejemajo trdna stališča; omogoča razumen odgovor na nepredvidljive situacije (*Challenges of peace Operations 2002*, 231; Gotab 2002 v *Meeting the Challenges ... 2005*, 115–116).

in multidisciplinarno), spoštovanje (kulturno oziroma religiozno, do načel Združenih narodov, spoštovanje dolžnosti), eskalacija (izogibati se, spoprijemati se, zmanjševati) in določene osebnostne lastnosti (visoka morala, fleksibilnost, avtonomija in iniciativa ter takt, potrpežljivost in diplomatičnost). Osnovne vsebine, ki bi jih moralo vsebovati usposabljanje za mirovne operacije, da bi zadostile zahtevam profila, pa so jezik, standardni operativni postopki, medsebojna odvisnost vojske in civilnih struktur, osnove (zgodovina, delovanje, proces odločanja, temeljni dokumenti ...) ter doktrinarna načela Združenih narodov, tehnike pogajanja, informiranje javnosti, bojne veščine in veščine preživetja, mednarodno pravo, vprašanja spola, zaščita in varnost, saniteta, »odnos« oziroma vrednote in norme (Challenges of Peace Operations 2002, 236–240).

Poročilo druge faze opozarja, da do ustrezne pripravljenosti ni bližnjic! Usposabljanje (ali pa temu ustrezajoče izkušnje) mora biti zagotovljeno in mora biti obravnavano kot minimum zahtev za odhod na misijo. Usposabljanje naj bo večvrstno. Temeljno usposabljanje mora zagotavljati osnovne informacije o sodobnem okolju mirovnih operacij, vključno z mandati, udeleženci in izzivi, ter mora učiti veščine za zagotovitev varnosti in druge veščine. Specialistično usposabljanje naj se usmeri na posebna funkcionalna področja v mirovnih operacijah (kot so razorožitev, demobilizacija in reintegracija; reforma varnostnega sektorja in vladavina prava), usposabljanje neposredno pred misijo pa naj nudi osvežitveno usposabljanje iz nekaterih temeljnih tematik ter osvetli tudi poseben mandat misije, lokalne kulture, posebne izzive na misiji in ključne udeležence v misiji (Meeting the Challenges ... 2005, 116).

Poročilo tudi opozarja, da danes priprave osebja za mirovne operacije zahtevajo veliko širši dnevni red za usposabljanje kot v preteklosti. Običajno vojaško usposabljanje se je progresivno dopolnjevalo z informacijami o mandatih, sistemu Združenih narodov, relevantnih regionalnih organizacijah, človekovih pravicah, vprašanjih spola in o drugih vsebinah. Programi za usposabljanje policije in civilistov ter multidisciplinarni programi za usposabljanje postopoma pridobivajo podobne pristope ter prepoznavajo potrebo po nekaterih veščinah, ki so naravne za vojsko (zlasti še teme, povezane z varnostjo, branjem kart, komunikacijami in veščinami vožnje). Pokaže se, da so za učinkovitost in uspešnost kompleksnih mirovnih operacij kritičnega pomena naslednja specialna področja misij, ki jim je pri usposabljanju treba dati prioriteto: vladavina prava; reforma varnostnega sektorja; razorožitev, demobilizacija in reintegracija; profesionalizem; disciplina in vodenje ter sodelovanje in koordinacija (Meeting the Challenges ... 2005, 115–123).

Usposabljanje na področju vladavine prava je pomembno že zato, da se izpostavi nujnost usposabljanja posebnih skupin akterjev v mirovni operacijah, kot so sodniki, tožilci, pazniki v zaporih. Ti so le redko deležni posebnega usposabljanja, redko pa je tudi skupno usposabljanje vojske in policije na področju vladavine prava. Slednje je pomembno zlasti zato, ker se v novih mandatih Varnostnega sveta Združenih narodov posebej poudarja zaščita civilnega prebivalstva. Podobno usodo doživljajo akterji, ki se v operacijah posvečajo reformi varnostnega sektorja. To področje je zelo pomembno, saj je reforma varnostnega sektorja ključni dejavnik prenosa oblasti z mednarodnih na lokalne akterje (v t. i. lokalno lastništvo).

Razorožitev, demobilizacija in reintegracija (ang. disarmament, demobilization and reintegration – DDR) postaja izrazito kompleksen proces. V njem sodeluje vojska predvsem v začetnih dejavnostih, v nadaljevanju pa se vedno bolj vključujejo nevladne organizacije in agencije Združenih narodov. Če v komunikaciji med akterji DDR ni transparentnosti in odkritosti, je uspeh DDR ogrožen. Zato je na področju DDR nujno integrirano usposabljanje.

Disciplina osebja je eden večjih problemov mirovni operacij. Največkrat se v zvezi z disciplinskimi prekrški, neprimernim obnašanjem ali celo zlorabami omenjajo udeleženci operacij Združenih narodov, a poročila navajajo tudi primere iz operacij drugih organizacij (na primer Conflict, sexual trafficking, and peacekeeping 2004). Uveljavljanje sprejetih strategij (kot je Ziadovo poročilo) in raznih načel je odgovornost držav, ga je pa gotovo težko uresničiti. Morda je pot tudi preko izobraževanja in usposabljanja, v katerih se namenja pozornost tudi preprečevanju neprimerne obnašanja osebja v mirovni operacijah ter tematiki vprašanj spola.

Področje civilno-vojaškega sodelovanja je z usposabljanji kar dobro pokrito, vendar je večinoma osredotočeno na vojsko in njeno zmogljivost civilno-vojaškega sodelovanja (CIMIC). Nujno pa je tudi usposabljanje na področju sodelovanja in koordinacije med različnimi akterji v operacijah v lokalnem in mednarodnem okolju, in ne sme biti namenjeno le vojaškim osebam, ampak tudi drugemu civilnemu osebju v operacijah.

Poleg vsebine usposabljanja pa je pri izobraževanju in usposabljanju za mirovne operacije pomembno še marsikaj drugega. Pomembno je, da se udeleženci mirovne operacije skupaj usposabljujejo, saj ni dobro, da se prvič srečajo šele na operaciji. Na skupnem usposabljanju bi se med seboj spoznali tudi pripadniki različnih struktur – vojske, policije, različnih civilnih institucij – in pridobivali kulturo sodelovanja. Pomembno je, da so praktične vaje pripravljene tako, da omogočajo sodelovanje in s tem usposabljanje različnih in ne le vojaških akterjev v operacijah. Pomembno je, da se uporabijo učinkovite metode za učenje odraslih, ena takšnih je problemska



metoda učenja. Med najtežimi izzivi pri izobraževanju in usposabljanju pa je ocenjevanje. V primeru izobraževanja in usposabljanja za mirovne operacije je ocenjevanje lahko celo politično občutljiva tema, saj na tečajih sodelujejo mednarodni udeleženci (Meeting the Challenges ... 2005, 124–128).

Projekti in izboljšave na področju izobraževanja in usposabljanja za mirovne operacije so del procesa reformiranja Združenih narodov, ki se je začel v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Že Brahimijevo poročilo<sup>78</sup> iz leta 2000 opozarja na pomen izobraževanja in usposabljanja osebja za povečanje učinkovitosti mirovnih operacij, izpostavljajo pa ga tudi kasnejši dokumenti Združenih narodov.

## 4 Mirovne operacije in ločenost pripadnikov OS od svojih družin

Vojaške družine živijo življenje, katerega bi težko primerjali z življenjem neke druge civilne populacije. Na svoji vsakodnevni poti se srečujejo s številnimi problemi, ki so posledica vojaškega načina življenja in s katerimi se »navadni« civilisti verjetno nikoli ne bodo soočali. Splošno prepričanje, da je življenje vojaških družin bolj stresno od življenja civilnih družin, so potrdile tudi raziskave. Tudi same vojaške družine so tiste, ki takšen način življenja zaznavajo kot stresnega.<sup>79</sup> »Vojaška profesija je veliko več kot samo poklic, je dejansko način življenja.« (Janowitz 1960, 175)

Od vojaškega načina življenja, ki je natančno regulirano, se pričakuje, da spodbuja skupinsko kohezivnost, poklicno zvestobo ter da ohranja bojni duh pripadnikov vojaške organizacije (Janowitz 1960, 175). Janowitz<sup>80</sup> (1960, 177–178) ugotavlja, da »intimna družbena solidarnost« vojaške profesije temelji na specifičnem poklicnem dejstvu. Pri vojaški profesiji namreč ni jasne ločnice med mestom opravljanja dela in mestom bivanja, kar je po

<sup>78</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305, S/2000/809).

<sup>79</sup> Lewis (v Schneider 1994, 23) ugotavlja, da so žene pripadnikov ameriških zračnih sil svoje življenje zaznavale bolj stresno kot njihove civilne vrstnice. Tudi Pierce in Luchsinger (ibid.) sta med vojaškimi soprogrami zaznala višjo stopnjo stresa v primerjavi s civilnimi soprogrami.

<sup>80</sup> Janowitz je analiziral vojaške skupnosti v ZDA v petdesetih letih prejšnjega stoletja in ugotovil, da je zanje veljalo, da so bolj ločene in izolirane od civilnega okolja, kot so bile v tistem času v drugih zahodnih državah.

navadi značilnost civilnih urbanih poklicev. Namesto tega je tradicionalna vojaška skupnost medsebojno relativno tesno povezana, poklicno in osebno (družinsko) življenje pa sta tesno prepletena. Stroga razmejitev med delom in zasebnim življenjem je v vojaški profesiji minimizirana. Avtor opozarja, da sta bila v preteklosti profesija in družinsko življenje tesno povezana. Poklicne obveznosti so prežemale družinsko in družbeno življenje. Vojaške skupnosti pa so bile tako organizirane, da so dejansko pomagale družinskim odnosom. Posledica tega ni bila samo relativna družbena izoliranost<sup>81</sup> vojaških družin, saj so se te pogosteje družile med seboj kot pa z »zunanjim svetom«, ampak tudi močan *esprit de corps* med poklicnimi pripadniki oboroženih sil. »Problem izbire med delom in družino takrat ni obstajal.« (Janowitz 1960, 178)

176

3. del

Z značilnostmi vojaškega načina življenja se je ukvarjala tudi Segalova (1986, 16–22), ki je na primeru ameriških oboroženih sil identificirala štiri ključne značilnosti vojaškega načina življenja: veliko izpostavljenost nevarnostim (poškodbe in smrt), geografsko mobilnost, občasne ločitve od družine in bivanje v tujini. Segalova pri tem opozarja, da je kombinirani vzorec zahtev (ki so posledica omenjenih značilnosti vojaškega načina življenja) tisti, ki naredi vojaško organizacijo edinstveno v primerjavi z nekaterimi drugimi institucijami, in da ni nujno, da bi vsi posamezniki znotraj vojaške organizacije doživeli vse te zahteve istočasno (Segal v Burrell in drugi 2006, 44). Med značilnosti življenja vojaških družin sodijo še dolgotrajni in nepredvidljivi delovni urniki, pritiski na družine, ki se morajo prilagoditi veljavnim standardom obnašanja, in pa moška narava vojaške organizacije (Burrell in drugi 2006, 44). Za vojaško organizacijo so značilne moške norme, ki velik pomen pripisujejo učinkovitosti, hierarhiji, prevladi, nadzorovanju čustev in moči. »Te norme pa niso vedno združljive z družinskim življenjem« (Segal in Harris 1993), zaradi česar je lahko vojaško življenje za družino že samo po sebi problematično.

Vojska zahteva od svojih pripadnikov pogoste ločitve<sup>82</sup> od družine. Izmed vseh izzivov, pred katere so postavljene vojaške družine, je ravno ločitev med bolj stresnimi (Segal in Harris 1993, Bartone 2005). Narava in

<sup>81</sup> Ravno ta družbena izolacija je po mnenju Janowitza (1960, 176) vojaški profesiji omogočila, da je ohranila svoje značilne karakteristike in vrednote.

<sup>82</sup> Wood, Scarville in Gravino (1995, 217) navajajo podatek, da je več kot polovica (55 %) pripadnikov ameriških bojnih enot odsotna od doma vsaj en mesec v obdobju šestih mesecev.

obseg teh ločitve se znotraj različnih služb v oboroženih silah razlikujeta. Ravno tako so določene enote, ki so odsotne pogosteje in dlje časa.<sup>83</sup>

Segalova (1986, 19–21) ugotavlja, da se nekateri učinki ločitve na družine razlikujejo glede na razlog in tip ločitve, drugi pa so skupni. Ločitev vedno zahteva določeno stopnjo prilagajanja pripadnika oboroženih sil, ki je odšel, in same družine, ki je ostala doma. Ločitev od družine ima negativen vpliv na sposobnost družine, da se prilagodi vojaškemu načinu življenja (Segal in Harris 1993, 38). Najpogostejši pojavi, s katerimi se ob ločitvi soočajo partnerji in njihovi otroci, so: osamljenost, jeza, depresija, problemi z otroki, fizična bolezen, izguba njihove družbene vloge v skupnosti, pojavijo se napetosti v odnosu s partnerjem, vedenjske in čustvene težave pri otrocih, finančne težave (Segal 1986, 20; Wood in drugi 1995, 218; Rosen in Durand 2000, 57). Podobne čustvene težave se lahko pojavijo tudi pri partnerju, ki je odšel na nalogo, pri njem se lahko pojavi še občutek krivde, ker je zapustil svojo družino, ravno tako se lahko počuti osamljenega, depresivnega (Rohall in drugi 1999). Partner, ki je ostal doma, je prisiljen prevzeti tudi vlogo odsotnega starša ter dejansko prevzeti tudi vse druge, bolj praktične naloge, ki jih je opravljal odsotni partner (npr. popravila v hiši, popravilo avtomobila ipd.). Odsotnost partnerja zaradi vojaške naloge nedvomno vpliva na njegovo družino (Angrist in Johnson 2000, 51), narava oz. značilnost tega vpliva pa je odvisna od spola vojaške osebe (ibid.). Tako sta Angrist in Johnson (glej 2000) v raziskavi o učinkih delovno pogojene odsotnosti na družine (na primeru zalivske vojne)<sup>84</sup> ugotovila, da odsotnost moškega pripadnika oboroženih sil zaradi vojaške naloge ni imela nobenega vpliva na zakonske razveze, medtem ko je sodelovanje večjega števila pripadnic<sup>85</sup> ameriških oboroženih sil povzročilo višji in statistično pomemben dvig stopnje zakonskih razvez (Angrist in Johnson 2000, 41, 51). Na osnovi tega je moč sklepati, da so se bile partnerice, ki so ostale doma, sposobnejše prilagoditi sami ločitvi v tolikšni meri, da ta ni imela razdiralnega učinka na sam zakon, medtem ko je bilo ravno obratno, ko je na vojaško nalogo odšla žena, mož pa je ostal doma (ibid.).

<sup>83</sup> Npr. podmorničarji, mornarji, enote mornariške pehote, specialne enote in drugi.

<sup>84</sup> Angrist in Johnson (2000, 42) menita, da je preučevanje odsotnosti vojaške osebe od družine zaradi sodelovanja v zalivski vojni še posebej uporabno, ker so bili v tem primeru odsotni tako očetje kot matere oz. možje in žene.

<sup>85</sup> V zalivski vojni je sodelovalo največje število pripadnic ameriških oboroženih sil v zgodovini (Lundquist 2005: 2). Ženske so predstavljale 7 % stalne sestave in 17 % rezervne sestave ameriških oboroženih sil, ki so sodelovale v tej vojaški operaciji.

Uspešno ali neuspešno soočanje z ločitvijo ter prilagajanje na novonastale razmere je v veliki meri odvisno tudi od same družine ter od življenjskega obdobja, v katerem se družina nahaja (glej Segal 1986, 20). Tako je novoporočeni par, ki je imel manj časa, da utrdi svoj medsebojni odnos, ranljivejši v času daljše ločitve, kot je na primer par, ki je poročen že več let. Tudi odsotnost partnerja v času partnerkine nosečnosti ali rojstva novega družinskega člana lahko v prihodnje »omaja« družinsko življenje. Občutljivejše so tudi tiste družine, v katerih imajo še majhne otroke ali otroke, ki so v obdobju pubertete. »Odsotnost enega izmed družinskih članov ob pomembnih družinskih dogodkih ali v občutljivejših obdobjih lahko pri drugih družinskih članih povzroči dolgotrajnejše zamere.« (Segal 1986, 21)

Kadar govorimo o ločitvi od družine, je treba razlikovati med ločitvami v mirnodobnem času (vzrok je lahko udeležba na različnih terenskih usposabljanjih, vajah, dodatnih izobraževanjih, dolžnostih na morju)<sup>86</sup> ter ločitvami v vojnem času. Ločitev je za družino dovolj stresna že sama po sebi, kadar pa je vzrok ločitve udeležba v vojni in v bojnih akcijah, pa je to še dodaten vir napetosti in težav. Takrat se poleg vseh težav, ki jih prinaša ločitev, pojavi tudi skrb za partnerjevo varnost (Wood in drugi 1995, 218; podobno tudi Bartone in drugi 1993, 133). Nepričakovane in dlje časa trajajoče ločitve kot tudi ločitve zaradi udeležbe v vojni so za družino bolj problematične, kot so npr. ločitve zaradi sodelovanja v mirovni operacijah (Rohall in drugi 1999). Poleg tega družine občutijo višjo stopnjo stresa, ko vojaško operacijo, v kateri sodeluje njihov družinski član in zaradi katere je odsoten od doma, družine same zaznavajo kot nelegitimno (ibid.) oz. se z njo ne strinjajo (podobno glej Applewhite in drugi 1993, 99; Bartone in drugi 1993, 133).

Raziskava, ki so jo izpeljali Burrell in drugi (glej 2006), je pokazala, da ima izmed vseh štirih značilnosti življenja vojaških družin, kot jih je identificirala Segalova (glej 1986), ravno ločitev največji vpliv na partnerja, ki ostane doma. Zanimivo pri tem je, da ima število oz. pogostost<sup>87</sup> ločitev manjši vpliv kot že sama ločitev. Torej ni pomembno, kolikokrat je partner

<sup>86</sup> V mornarici.

<sup>87</sup> Avtorji te raziskave dopuščajo možnost, da je glede na povprečno število ločitev, ki so jih sodelujoči partnerji v tej raziskavi doživeli (to je tri in pol), ta ugotovitev posledica dejstva, da so se partnerji po tolikokratnih ločitvah na situacijo pač prilagodili, zato število ločitev ne prispeva k dodatnemu stresu. Avtorji še sklepajo, da je verjetno prva ločitev tista, ki ima največji učinek (glej Burrell in drugi 2006, 54). Zanimivo je, da nekatere raziskave temu oporekajo. Tako npr. Julia Vormbrock (glej 1993) ugotavlja, da je uspešnost prilagajanja novonastalim razmeram v času ločitve bolj odvisna od zrelosti osebe kot od preteklih izkušenj s podobnimi situacijami.

odsoten zaradi vojaške naloge, ampak je pomembno že samo dejstvo, da je odsoten (glej Burrell in drugi 2006, 53). Avtorji raziskave so sklepali, da je pomembna tudi sama frekvenca ločitev. Bistvena razlika je, ali je partner zaradi vojaške službe odsoten npr. trikrat v enem letu ali pa trikrat v petih letih. Družine se pogostim ločitvam v večini primerov dobro prilagodijo in se v bistvu navadijo na takšen način življenja. Še najkritičneje je, ko se to zgodi prvič (Rohall in drugi 1999). Eno izmed prvih raziskav kumulativnih učinkov ponavljajočega se sodelovanja v mirovnih operacijah ali drugih nevarnih nalogah na vojaka oz. tempa vojaških operacij sta izvedla Reed in D. Segal (2000), ki sta »družinski dejavnik« zgoj identificirala kot enega izmed ključnih, medtem ko vojaške družine niso bile predmet njune raziskave. Posredne in neposredne učinke tempa vojaških operacij na družine so preučevali Adams in drugi (glej 2005), ki so ugotovili, da ta tempo neposredno ne vpliva na same vojaške družine, ampak gre za posrednejši vpliv, ki se izraža v obliki konflikta med vojaško organizacijo in družino. Povezanost med tempom vojaških operacij in konfliktom sta proučevala Britt in Dawson (glej 2005), ki sta identificirala tiste dejavnike, ki delujejo kot napovedovalci konflikta med družino in delom. Rohall in drugi (1999) pa ugotavljajo, da se prilagodljivost družine zmanjšuje pri več zaporednih ločitvah. »Čeprav se ljudje takšnemu načinu življenja lahko prilagodijo, pa ga v končni fazi lahko začnejo sovražiti.« (Rohall in drugi 1999)

Ne samo ločitev, ampak tudi ponovno snidenje je pomemben stresni dejavnik, ki lahko ob vrnitvi povzroča napetosti v družini. V tem obdobju se družinske vloge redefinirajo, tako da se vrnjeni družinski član reintegrira v družinsko življenje (Wood in drugi 1995, 218; Moelker in Van der Kloet 2003, 213–215). »Družina poskuša ponovno vključiti vrnjenega družinskega člana, tako da se porazdelitev vlog in odgovornosti, kot je veljala v času njegove odsotnosti, redefinira oz. ponovno opredeli.« (Wood in drugi 1995, 218). Nepripravljenost na snidenje in vrnitev družinskega člana je lahko vir dodatnega stresa in napetosti. Zanimiva je ugotovitev Segalove, da obstajajo dokazi, da posamezne strategije za uspešno soočanje družine v času trajanja ločitve dejansko onemogočajo oz. ovirajo uspešno reintegracijo odsotnega družinskega člana nazaj v družinsko življenje (Segal 1986, 20). Proces ponovnega snidenja je bolj stresen za tiste družine, ki so bile ločene daljše časovno obdobje, ter za družine, katerih pripadnik je bil vojni ujetnik (Segal 1986, 20).

Wood, Scarville in Gravino (1995, 218–219) ugotavljajo, da ločitev in snidenje nista nujno negativni izkušnji, saj imajo v času ločitve partnerji čas za osebno rast, neodvisnost, možnost za razvoj novih prijateljstev. Podobno ugotavlja tudi Segalova (1986, 21): »Nekaterim partnerskim zvezam obdobja manj intenzivnih odnosov koristijo.« Nekateri pripadniki

oboroženih sil in njihovi partnerji trdijo, da je ločitev prispevala k temu, da se med seboj bolj cenijo (ibid., podobno tudi Tomforde 2005, 14; Bartone in drugi 1993, 134; Rosen in Durand 2000, 57). V času ločitve se imajo partnerji, ki so ostali doma, priložnost naučiti novih znanj in veščin ter pridobiti občutek neodvisnosti, saj so v času ločitve prisiljeni prevzeti nadzor nad vsemi vidiki družinskega življenja (Rohall in drugi 1999).

Pa vendar tudi v primerih, ko se družine »dobro soočajo« z ločitvijo in v njej vidijo prej nekaj pozitivnega kot negativnega, ločitev še vedno sprejemajo kot stresno situacijo, ki zahteva prilagajanje (Segal 1986, 20), težavnosti ločitve pa še vedno prevladajo nad prednostmi (Segal 1986, 21).

## 5 Sklep

Mirovne operacije kot področje družboslovnega proučevanja nudijo vrsto izzivov za različne pristope in znanstvene (pod)discipline. Že v pričujočem omejenem izboru proučevanj naletimo na politološke in sociološke pristope, na teorijo mednarodnih odnosov, celo na ekonomijo, na teorijo organizacij, področje upravljanja s človeškimi viri itd. Proučevanje vseh razsežnosti mirovnih operacij kot družbenega pojava torej zahteva izrazit interdisciplinarni pristop. Hkrati pa ne moremo trditi, da je mogoče mirovne operacije razmejiti od drugih pojavov, od celovite družbene resničnosti. Mirovne operacije so del mednarodne politike, zunanjih politik, obrambnih in varnostnih politik, del družinskih politik, prizadevanj za enake možnosti spolov in enakopravnosti vseh narodov, kadrovske politik ... in zato pri njihovem proučevanju vedno trčimo na druge kontekste. Transformacija mirovnih operacij lahko med drugim opazujemo v kontekstu svetovnih razmerij politične in ekonomske moči, pomen kulture v mirovnih operacijah v vrsti kontekstov od antropologije in psihologije človeka do »značaja narodov«, izobraževanje in usposabljanje za mirovne operacije v kontekstu uspešnosti mirovnih operacij ter družinsko življenje »mirovnikov« v kontekstu bodisi celostne skrbi za pripadnike oboroženih sil bodisi družinske problematike nasploh. Ne glede na zabrisanost meja v proučevanju tega fenomena pa bi kazalo skrbeti, da ne bo postala preveč zabrisana tudi meja med mirovnimi operacijami kot sredstvom reševanja sporov z najmanjšo možno uporabo sile in operacijami kot obliko vojaškega delovanja za doseganje najrazličnejših ciljev.

## Literatura in viri

- A/55/305 – S/2000/809, 21. avgust 2000. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. United Nations, General Assembly – Security Council.
- A/59/710. 24. marec 2005. A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations. United Nations, General Assembly.
- A/Conf/183/9, 17. julij 1998, popravki 10. november 1998, 12. julij 1999, 30. november 1999, 8. maj 2000, 17. januar 2001 in 18. januar 2002. Rome Statute of the International Criminal Court.
- Adams, A. Gary, Durand, Doris B., Burrell, Lolita, Teitelbaum, Joel M., Pehrson, Kyle L., Hawkins, John P. 2005. Direct and Indirect Effects of Operations Tempo on Outcomes for Soldiers and Spouses. *Military Psychology*, 17(3): 229–246.
- Al-Zubi, Saleh. 2007. Cultural Challenges for Peacekeeping Missions: The Jordanian Experience. V *Cultural Challenges in Military Operations*, ur. Cees M. Coops in Tibor Szvircsev Tresch, 109–123. Rome: Nato defence College.
- Angrist, Joshua D., Johnson John H. IV. 2000. Effects of Work-related Absences on Families: Evidence from the Gulf War. *Industrial and Labor Relations Review*, 54(1): 41–58.
- Applewhite, W. Larry, Furukawa, Paul T., Segal, David R., Segal, Mady W. 1993. Lightfighters in the Desert. V *Peacekeepers And Their Wives: American Participation In The Multinational Force And Observers*, ur. David R. Segal in Mady W. Segal, 95–108. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Bartone, Jocelyn V., Harris, Jesse J., Segal, David R., Segal, Mady W. 1993. Paratroopers' Wives. V *Peacekeepers And Their Wives: American Participation In The Multinational Force And Observers*, ur. David R. Segal in Mady W. Segal, 129–139. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Bartone, Jocelyn V. 2005. Missions Alike and Unlike: Military Families in Peace and War. Predstavljeno na Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, 45th Anniversary Biennial International Conference, Chicago, ZDA, 21.–23. oktober 2005.
- Bellamy, A. J., Williams, P. 2004. Thinking Anew about Peace Operations. *International Peacekeeping*, 11 (1), 1–15.
- Bellamy A. J., Williams, P., Griffin S. 2004. *Understanding peacekeeping*. Cambridge Polity.
- Britt, W., Dawson, Thomas in Craig R. 2005. Predicting Work-Family Conflict From Workload, Job Attitudes, Group Attributes, and Health: A Longitudinal Study. *Military Psychology*, 17(3): 203–227.
- Burrell, Lolita, Adams, Gary A., Briley Durand, Doris, Castro, Carl Andrew. 2006. The Impact of Military Lifestyle Demands on Well-Being, Army, and Family Outcomes. *Armed Forces and Society*, 33 (1): 43–58.

- Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century, Concluding Report 1997–2002. 2002. The Challenges Project, the Swedish National Defence College and Challenges Project Partner Organizations.
- Conflict, sexual trafficking, and peacekeeping. 2004. Refugees international. Dostopno na PeaceWomen – <http://www.peacewomen.org/un/pkwatch/News/04/RIsextraffickingpk.html>, 5. 2. 2010.
- Duffield, M. 1997. NGO Relief in War Zones: Towards an Analysis of the New Aid Paradigm. *Third World Quarterly*, 18 (3), 527–42.
- Garb, Maja. 2002. Demobilizacija in reintegracija vojaškega osebja v razmerah sodobne družbene tranzicije. Ljubljana: FDV.
- Griffin, M. 1999. »Blue Helmets Blues: Assesing the Trend Towards ‘Subcontracting’ UN Peace Operations«. *Security Dialogue*, 30(1), 43–60.
- Grošelj, Klemen. 2007. Slovenija v svetu mirovnih operacij (Knjižna zbirka Varnostne študije). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2007.
- Hofstede, Geert H. 2001. *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. London in New Delhi: Sage Publications.
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier*. USA: The Free Press.
- Jelušič, Ljubica, Vegič, Vinko, Garb, Maja, Trifunović, Jelena, Grošelj, Klemen, Ober, Kristina (2003): Raziskovalni projekt Slovenska vojska v mirovnih operacijah: zaključno poročilo.
- Jelušič, Ljubica. 2002. Ritualizacija čustev v vojaški organizaciji. *Teorija in praksa*. 39 (1): 112–132.
- Jelušič, Ljubica. 2005. Mirovne operacije: opredelitve, problemi, prihodnost. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič, 11–32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jelušič, Ljubica. 2007. Cultural Challenges for Small Countries in Mission Abroad. V *Cultural Challenges in Military Operations*, ur. Cees M. Coops in Tibor Szvirceves Tresch, 36–50. Rome: Nato Defence College.
- Jenning, K. M., Kaspersen, A. T. 2008. *Integrated Missions Revisited: Policy and Practitioner Perspectives*. *International Peacekeeping*, 15 (4).
- Južnič, Stane. 1987. *Antropologija*. Ljubljana: DZS.
- Kaldor, M. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Cambridge Polity.
- Lundquist, Hickey Jennifer, Smith, Herbert L. 2005. Family Formation Among Women in the U.S. Military: Evidence from the NLSY. *Journal of Marriage and Family*, 67(1): 1–13.
- McCauley, Clark. 1990. Conference overview. V *Athropology of War*, ur. Jonathan Haas, 1–25. Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination. Challenge Project, Phase II Concluding Report 2003–2006. 2005. Challenge Project, the Folke Bernadotte Academy and the Challenges Project Partner Organizations.



- Mesner - Andolšek, Dana. 1995. Vpliv kulture na organizacijsko strukturo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Moelker, Rene, Van der Kloet, Irene. 2003. *Military Families and the Armed Forces: A Two-Sided Affair?* V: *Handbook Of The Sociology Of The Military*, ur. Giuseppe Caforio, 201–223. London: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- O'Brien, D. 2000. The Search for Subsidiarity: The UN, African Regional Organizations and Humanitarian Action. *International Peacekeeping*, 7(3), 57–83.
- Pierce, Linda. 2008. *Improving the Organizational Effectiveness of Coalition Operations*. Nato RTG.
- Pugh, M., Singh Sindu, W. P. (ur). 2003. *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond. A Project of International Peace Academy*. Lynee Reinner. Boulder in London.
- Pugh, M. 2003. The World Order Politics of Regionalization. Pugh, M., Singh Sindu, W. P. (ur): *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond. A Project of International Peace Academy*. Lynee Reinner. Boulder in London, 31–46.
- Pugh, M. 2004. Peacekeeping and Critical Theory. A. J. Bellamy in P. Williams (ur.), *International Peacekeeping*, 11 (1), 39–58.
- Reed, J. Brian, Segal, David R. 2000. The Impact of Multiple Deployments on Soldiers' Peacekeeping Attitudes, Morale and Retention. *Armed Forces and Society*, 27 (1): 57–78.
- Rohall, David E., Segal, Mady W., Segal, David R. 1999. Examining the Importance of Organizational Supports on Family Adjustment to Army Life in a Period of Increasing Separation. *Journal of Political and Military Sociology*, 27(1): 49–65.
- Rosen, Leora N., Durand, Doris B. 2000. *Coping With the Unique Demands of Military Family Life*. V *The Military Family: A Practice Guide for Human Service Providers*, ur. Martin A. James, Leora N. Rosen in Linette R. Sparacino, 55–71. Santa Barbara: Praeger Publishers.
- Schneider, J. Robert, Martin, James A. 1994. *Military Families and Combat Readiness*. V *Military Psychiatry: Preparing in Peace for War*, ur. Russ Zajtchuk, 19–30. USA: Office of the Surgeon General, Department of the Army, USA.
- Segal, Mady W., Harris, Jesse J. 1993. *What We Know About Army Families?* Alexandria, Virginia: U.S. Army Research Institute for the Behavioural and Social Sciences.
- Segal, Mady W. 1986. The Military and The Family as Greedy Institutions. *Armed Forces and Society*. 13(1): 9–38.
- Seiler, S. 2007. *Setermining Factors of Intercultural Leadership – A Theoretical Framework*. V *Cultural Challenges in Military Operations*, ur. Cees M. Coops in Tibor Szvircsev Tresch, 217–233. Rome: Nato defence College.
- Šadl, Zdenka. 1997. *Čustva kot predmet sociološke analize – doktorska disertacija*. Ljubljana: FDV.
- Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets. Dostopno na <http://cdu.unlb.org/>, 4. 2. 2010.

- Tomforde, Maren. 2005. The Emotional Cycle of Deployment. Predstavljeno na Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, 45th Anniversary Biennial International Conference, Chicago, ZDA, 21.–23. oktober 2005.
- UN Police – Getting Involved. Dostopno na <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/>, 4. 2. 2010.
- Varoglu, A. K. 1998. Cross-Cultural Differences in Perception of Management Processes and their Impact on Joint Training Policies of NATO. Dostopno prek: [http://209.85.129.132/search?q=cache:s4K07rrm7JoJ:www.kho.edu.tr/english/institute/nato/public\\_html/sp18.doc+http://www.kho.edu.tr/english/institute/nato/public\\_html/sp18.doc&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si&client=firfoxa](http://209.85.129.132/search?q=cache:s4K07rrm7JoJ:www.kho.edu.tr/english/institute/nato/public_html/sp18.doc+http://www.kho.edu.tr/english/institute/nato/public_html/sp18.doc&cd=1&hl=sl&ct=clnk&gl=si&client=firfoxa) (31. marec 2009).
- Vormbrock, K. Julia. 1993. Attachment theory as Applied to Wartime and Job-related marital Separation. *Psychological Bulletin*, 114: 122–144.
- Wilkinson, P. 2000. Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies. V. Woodhouse, T., Ramsbotham, O. (2000), *Peacekeeping and Conflict Resolution*, London in Portland, 63–79.
- Wood, Suzanne, Scarville, Jacquelyn, Gravino, Katherine S. 1995. Waiting Wives: Separation And Reunion Among Army Wives. *Armed Forces and Society*, 21(2): 217–236.

---

# Empirično raziskovanje sodelovanja Slovenske vojske v mirovnih operacijah med letoma 2002 in 2008

Jelena Juvan, Janja Vuga, Maja Garb

## Uvod

Obramboslovni raziskovalni center (ORC) FDV raziskuje<sup>88</sup> sodelovanje Slovenske vojske (SV) v mednarodnih operacijah in na misijah že od leta 2002. Prvi raziskovalni projekt je bil projekt Slovenska vojska v mirovnih operacijah in je bil del ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001–2006, sofinanciran s strani Ministrstva za šolstvo, znanost in šport Republike Slovenije ter Ministrstva za obrambo Republike Slovenije (glej Jelušič et al. 2003). Temu je sledil projekt, ki je vključeval tudi družboslovno analizo dejavnikov vpliva na mirovno delovanje SV (glej Jelušič et al. 2005). Tretji projekt, ki dejansko predstavlja nadaljevanje

---

<sup>88</sup> Vodja vseh treh raziskovalnih projektov je bila red. prof. dr. Ljubica Jelušič, kot člani raziskovalne skupine pa so sodelovali doc. dr. Vinko Vegič, doc. dr. Maja Garb, doc. dr. Vladimir Prebilič, asist. dr. Jelena Juvan, asist. dr. Klemen Grošelj, asist. mag. Erik Kopač, asist. Janja Vuga in Kristina Ober.

sistematičnega raziskovanja sodelovanja pripadnikov SV v mirovnih operacijah, pa je raziskovalni projekt Družboslovna analiza delovanja SV v misijah in poveljstvih na mednarodnih dolžnostih v okviru Ciljnega raziskovalnega programa Znanje za varnosti in mir 2006–2010, ki se je končal konec leta 2008. Zadnji raziskovalni projekt pa je poleg enot SV na mirovnih misijah prvič obsegel tudi pripadnike SV, razporejene v poveljstvih na mednarodnih dolžnostih (glej Jelušič et al. 2008).

## I Teoretična izhodišča raziskav

186

3. del

Slovenija je od leta 1997, ko je v mirovne operacije v tujino poslala prve vojake in policiste, pridobila številne praktične izkušnje, ki pa dolgo niso bile sistematično zbrane niti obdelane. Raziskovanje sodelovanja Slovenije v mirovnih operacijah pa je nedvomno znanstveno in razvojno pomembno. Znanstveno gledano je bila prisotna potreba preveriti, koliko so paradigme, ki jih poznajo tuji strokovnjaki s področja odnosov med oboroženimi silami in družbo, veljavne tudi v slovenskih razmerah. Razvojno gledano je mogoče s sistematičnim raziskovanjem vojakov, enot in policistov ugotoviti, kako usmerjati priprave prihodnjih kontingentov, kako poskrbeti za motivacijo udeležencev, kako pripraviti slovensko javnost na korektno razumevanje delovanja v tujini, kako pomagati udeležencem pri pooperacijski rehabilitaciji in reintegraciji v delovno ter bivalno okolje in kako organizirati uspešno zagotovitev delovanja v krizni regiji.

Znanstvenoraziskovalni cilj prej omenjenih raziskav je bil preverjanje sodobnih paradigem s področja sodelovanja vojsk v mirovnih operacijah. Pomembne so bile predvsem paradigma o predmoderni, moderni ter postmoderni motivacijski strukturi udeležencev v mirovnih operacijah italijanskega sociologa Fabrizia Battistellija; paradigma britanskega sociologa Christopherja Dandekerja, ki opredeljuje razlike med tradicionalnimi in strateškimi mirovnimi operacijami; paradigma ameriškega sociologa Charlesa C. Moskosa, ki ocenjuje transformacije vojakov, urjenih za bojavnike, v mirovnih operacijah in paradigma švicarskega sociologa Karla W. Haltnerja o organizacijski ustreznosti policijske oziroma vojaške sile za mirovne operacije. Domneve iz naštetih paradigem so bile vključene v strukturo hipotez, spremenljivk in kazalnikov za preverjanje na vzorcu slovenskih vojakov.

Vprašalniki in raziskovalni instrument so bili zasnovani tako, da so omogočili merjenje vpliva različnih dejavnikov, in sicer vojakovega domačega okolja, zunanjega okolja misije, notranjega okolja misije in posameznikove

kognitivne identifikacije z misijo, na stopnjo motiviranosti. Spremenljivke, ki oblikujejo vojakovo domače okolje, so podpora družine in prijateljev, podpora javnega mnenja v domovini ter podpora domačih množičnih občil in politikov. Spremenljivke, ki definirajo zunanje okolje misije, so grožnje in nevarnosti na območju misije, lokalno prebivalstvo ter večnacionalne vojaške enote. Notranje okolje misije je določeno z vertikalno in horizontalno kohezijo enote na misiji, s kakovostjo priprav za misijo, z opremo, logistično podporo, infrastrukturo v bazi in z organiziranostjo preživljanja prostega časa. Posameznikova kognitivna identifikacija z misijo je določena s stopnjo zaupanja pripadnikov v cilje in uspešnost misije, od materialnih koristi udeležbe na misiji ter od uporabnosti izkušenj in znanja, pridobljenih na misiji, za nadaljnjo vojaško kariero. Raziskave so ugotavljale mnenja in pričakovanja pripadnikov SV na šestih področjih, in sicer na področju priprav, horizontalne in vertikalne kohezije kontingentov, družine, prostega časa in podpornih služb, lokalnega prebivalstva, medkulturnih razlik in odnosov med pripadniki različnih oboroženih sil na večnacionalnih misijah ter lokalnega okolja misije.

## 2 Metodologija proučevanja in raziskovalni vzorec

Raziskovalni vzorec je bil načrtovan, tako da naj bi raziskave zajele vsakega<sup>89</sup> pripadnika SV, ki je v obdobju izvajanja raziskav sodeloval na misiji v tujini, točneje, v vzorec je bilo izbranih sedem kontingentov SV za sile SFOR v Bosni in Hercegovini (kontingenti MNBG I, II, III in IV in MSU IX, X, XI), trije kontingenti za sile na Kosovu (kontingenti 15, 16 in 17) in trije kontingenti za misijo UNIFIL II v Libanonu (UNIFIL II 1, 2 in 3). V vseh treh raziskovalnih projektih je bilo skupaj izpolnjenih 3062 vprašalnikov in opravljenih 276 intervjujev s pripadniki ter pripadnicami SV. Vzporedno pa so bile nekatere hipoteze preverjene tudi med pripadniki drugih kontingentov SV, ki so v tistem obdobju sodelovali v mednarodnih operacijah ali na misijah, na primer slovenski kontingenti (SVNCON) v Afganistanu

---

<sup>89</sup> Pri večini kontingentov je prvo anketiranje uspešno zajelo celoten kontingent. Število anketirancev na drugem anketiranju, ki je bilo opravljeno med misijo, se je praviloma zmanjšalo, vendar je bil vzorec zadovoljive velikosti za statistično primerjavo med rezultati prvega in drugega anketiranja. Drugo anketiranje je praviloma potekalo v drugi polovici misije, razlogi za manjšo udeležbo pa so bili dopust v domovini, odsotnost v matični bazi zaradi opravljanja nalog na terenu ipd.

SVNCON I Isaf, SVNCON II Isaf in SVNCON III Isaf, SVNCON I MP (vojaška policija) in SVNCON V MNTF (Multinational Task Force). V tretji raziskovalni projekt pa so bili vključeni tudi pripadniki in pripadnice SV, razporejeni na dolžnostih po mednarodnih poveljstvih v Neaplju v Italiji, v Madridu v Španiji, v Norfolku v ZDA in v Vidmu v Italiji.

Pri raziskovalnem delu je bilo uporabljenih več različnih raziskovalnih metod: metoda anketiranja, metoda intervjuja in metoda opazovanja z neposredno udeležbo. Namen je bil zbrati čim več subjektivnih mnenj, stališč in izkušenj udeležencev mirovne operacije, hkrati pa z neposredno udeležbo ugotoviti razmere na območju misije, razmere in življenjske pogoje v matični bazi. Metoda anketiranja je bila izvedena z anketnim vprašalnikom. Pripadniki kontingentov SV za sile SFOR v BiH, torej MNBG I, II, III in IV ter MSU XI, X in XI, so bili anketirani dvakrat, pripadniki 15., 16. in 17. kontingenta SV za pa trikrat. Prva anketa je bila opravljena tik pred odhodom na misijo, druga anketa pa vedno v drugi polovici misije, po štirih mesecih delovanja v tujini. Raziskovalna skupina je pri tem izhajala iz domneve, da imajo pripadniki kontingenta tik pred odhodom najjasneje oblikovana stališča in pričakovanja glede misije ter o poteku priprav, po štirih mesecih na misiji pa imajo že dovolj izkušenj, da lahko odgovarjajo na vprašanja, povezana z misijo. Po raziskovalnih izkušnjah v vojskah tujih držav, in sicer Nemčije ter Švice (glej Tomforde in drugi 2005; Biehl in drugi 2000; Bennett in drugi 2005), je po četrtem mesecu na misiji mogoče zaslediti tudi zmanjšanje motivacije pri pripadnikih. Februarja 2007, s prvo bataljonsko udeležbo SV na mednarodni misiji, pa je bilo uvedeno še tretje anketiranje, in sicer po vrnitvi v domovino. Metoda intervjuja z izbranimi častniki, podčastniki in vojaki je bila uporabljena tako med misijo, ob obisku raziskovalcev na območju misije kot tudi po vrnitvi v domovino. Poglobljeni intervjuji so bili uporabljeni za pridobitev dodatnih informacij o razmerah in dogodkih med misijo, ki so pomagali dodatno pojasniti in interpretirati rezultate, pridobljene z anketiranjem. Pri nekaterih kontingentih je bilo nekaj mesecev po vrnitvi z misije organizirano tudi srečanje z udeleženci misije, na katerem so jim bile predstavljene ključne ugotovitve.

### 3 Demografske značilnosti pripadnikov SV na misijah

Pripadniki SV, ki so bili vključeni v raziskave, so bili večinoma moški, vendar se je delež pripadnic med kontingenti razlikoval. Prvi kontingent v MNBG je bil po spolni strukturi homogen, saj so bili v njem le pripadniki, že z naslednjim kontingentom pa so bile na misijo napotene tudi pripadnice

SV. Njihovo število je bilo z vsako rotacijo večje in v četrtem kontingentu v MNBG je bilo že slabih 5 odstotkov žensk. V deveti kontingent v MSU je bila poleg pripadnikov napotena tudi ena pripadnica, vendar so bili v naslednjih dveh rotacijah le moški. V vseh kontingentih na Kosovu je spet večinska moška populacija. V petnajstem in sedemnajstem kontingentu v opazimo več žensk, saj njihov delež dosega približno 8 odstotkov, medtem ko jih je v šestnajstem kontingentu le nekaj več kot 2 odstotka.

Povprečna starost pripadnikov prvega slovenskega kontingenta v MNBG je bila 27 let. V naslednjih kontingentih, in sicer drugem, tretjem in četrtem pa se je starost pripadnikov sicer rahlo dvignila, saj je bila v nasprotju s prvim kontingentom relativna večina stara od 26 do 30 let. Povprečna starost prvega slovenskega kontingenta v MSU je bila precej višja od starosti med pripadniki prvega slovenskega kontingenta v MNBG, in sicer 33,5 leta. Zanimivo je, da je bilo v prvem kontingentu vojaških policistov tudi precej starejših od 36 let, in sicer 28,6 odstotka. V kontingentih za prevladuje starostna skupina od 26 do 30 let. Primerjava starostne strukture v vseh treh kontingentih kaže, da je sedemnajsti kontingent sestavljal rahlo starejši kader v primerjavi s predhodnima kontingentoma. Povprečna starost pripadnikov SV v misiji UNIFIL II je bila s 33 leti primerljiva s pripadniki v MSU, kar kaže na rahlo starejšo strukturo. Vidimo, da so bili po starostni strukturi pripadniki v MNBG precej mlajši in torej tudi manj izkušeni kot pripadniki v MSU, ter UNIFIL.

Pripadniki kontingentov SV v MNBG, MSU in so se precej razlikovali tudi glede zakonskega statusa ter otrok. Med pripadniki v MNBG je bilo najmanj poročenih ali živečih v zunajzakonski skupnosti (34 odstotkov), med pripadniki v malo več (45 odstotkov) in največ med pripadniki v MSU (59 odstotkov). Pripadniki v MSU so imeli tudi največ otrok, in sicer od 45 do 64 odstotkov jih je imelo enega otroka ali več. V kontingentih za je imelo otroke od 25 do 32 odstotkov pripadnikov, v MNBG pa le od 19 do 25 odstotkov pripadnikov. Velika razlika med pripadniki se kaže tudi v številu opravljenih misij. 46 odstotkov pripadnikov v MSU je bilo že na eni ali več misijah, takšnih pa je bilo le 13 odstotkov pripadnikov v MNBG in 32 odstotkov med tistimi v kontingentih za .

Dejstvo je, da v mednarodnih operacijah in na misijah sodelujejo pretežno pripadniki moškega spola. Pri tem posebej izpostavljamo misije ali operacije, v katere je napotena manjša specializirana skupina, na primer v Libanonu, Iraku in Čadu, v večjih enotah, kot je na primer na Kosovu, pa se pojavlja več pripadnic. Ugotavljamo tudi, da v večjih enotah prevladuje starostna skupina do 30 let, pri čemer je precej pripadnikov mlajših od 25 let. V manjših enotah je starost pripadnikov pogosto višja, s povprečjem tudi do 35 let, ki so že dlje časa zaposleni v SV in ki so bili vsaj na eni misiji.

Iz poglobljene analize pripadnikov SV v misiji na Kosovu sklepamo, da je večina mlajših, in sicer do 30 let, brez otrok in se pogosto zanje odločajo šele potem, ko so opravili vsaj eno misijo. To velja predvsem za mlajše generacije, ki so napotene na misijo kmalu po vstopu v SV. Ti podatki nam povedo, da se pripadniki načeloma odločajo za otroke po 30. letu starosti, kar lahko pripišemo splošni družbeni težnji pomikanja starševstva na višjo starost. Na drugi strani ima določen vpliv tudi narava vojaške službe, ki od pripadnikov zahteva veliko odsotnosti, posledično pa se pozneje odločajo za resno zvezo, zunajzakonsko skupnost ali zakon ter tudi otroke.

## 4 Vsebinske ugotovitve

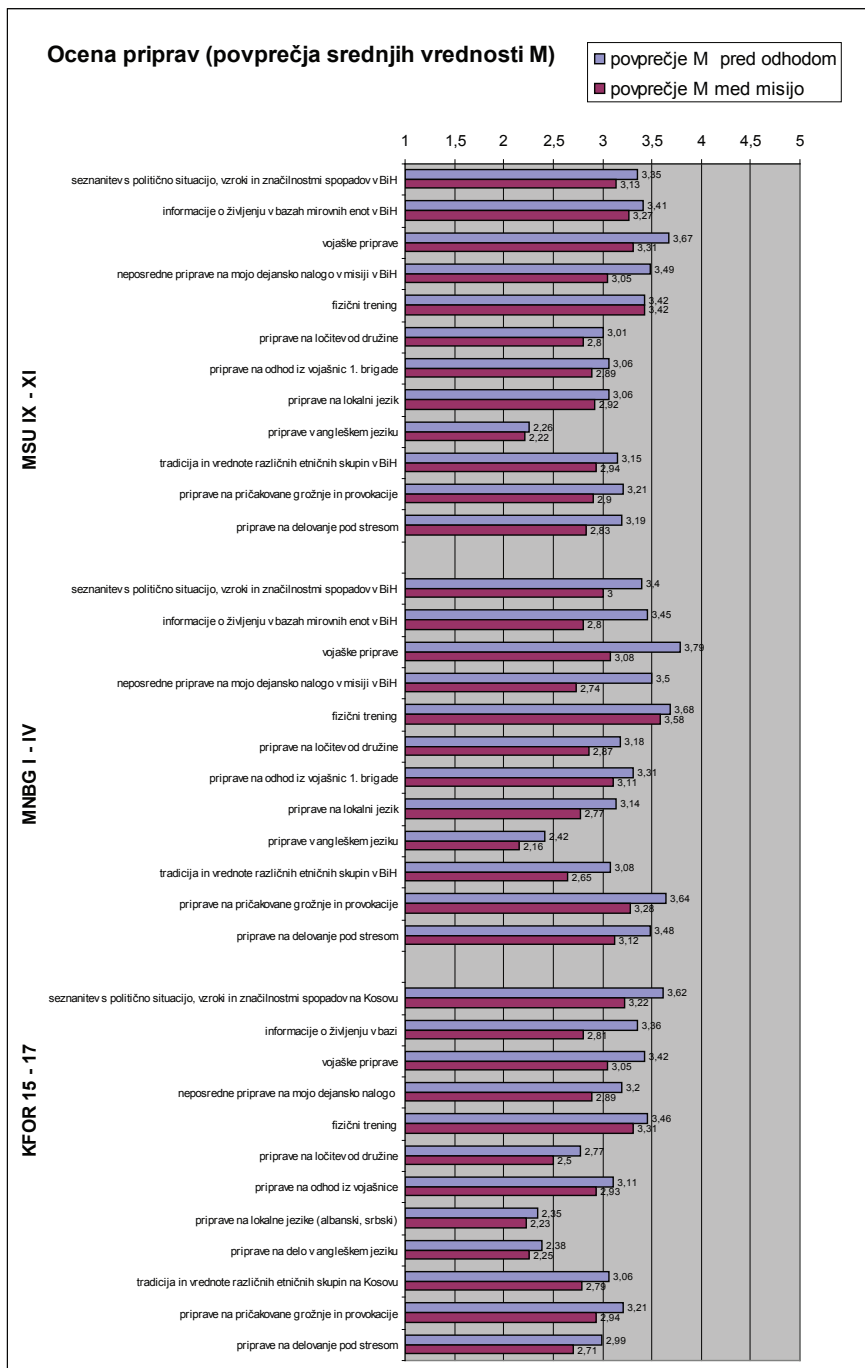
### 4.1 Priprave na misijo

K pripravam na delovanje vojaških kontingentov v mirovni operaciji sodijo najrazličnejše priprave vojakov, in sicer od vsakodnevnega vojaškega usposabljanja do neposrednih priprav na misijo pred odhodom, od opremljanja za potrebe dela na misiji do priprav družine na odsotnost družinskega člana, od samostojnega brskanja za informacijami o območju misije do organiziranih predavanj in izvidovanj na misiji. V naši raziskavi smo anketirancem postavili vprašanja predvsem o pripravah tik pred misijo in o obveščeni o razmerah na misiji. Pregled ocenjevanih priprav s povprečji odgovorov anketirancev je predstavljen v grafu, ki rezultate prikazuje poenostavljeno. Na njem namreč ni razvidno, da se mnenja anketiranih pripadnikov nekoliko razlikujejo od kontingenta do kontingenta. Vodstvo enote, ki bo predstavljala glavno sestavino kontingenta, namreč priprave organizira in izpelje samostojno in je, sodeč po odgovorih anketirancev, med njimi kar nekaj organizacijskih in vsebinskih razlik. Kljub temu se iz posplošenega grafa<sup>90</sup> vidijo glavni problemi priprav, med njimi pa sta najpomembnejša razlika med pripravami in dejanskimi potrebami glede pripravljenosti na misiji, pri čemer predvsem izstopata kategorija vojaških priprav in problem jezikovnih priprav.

<sup>90</sup> Graf predstavlja povprečje »povprečij« (srednjih vrednosti – M) odgovorov za vsako pripravo, s čimer se zabrišejo manjša odstopanja pri posameznih kontingentih. Pregled rezultatov po kontingentih pokaže, da so odstopanja kontingentov vedno istosmerna, torej je neka priprava vedno ocenjena kot slaba (na primer jezikovne priprave), neka druga pa vedno kot dobra (na primer fizični trening), kar opraviči posplošitev rezultatov v grafu.



Graf 3: Ocena priprav (povprečja srednjih vrednosti – M)



Ena ključnih ugotovitev je torej razlika v ocenah priprav v anketah pred in med misijo. Zakaj je sploh smiselno ugotavljati razlike v ocenah priprav pred in med misijo? Pomembno je namreč predvsem, koliko se priprave izkažejo uporabne za opravljanje nalog na misiji. Rezultati anketiranj pokažejo, da anketiranci potem, ko že imajo izkušnje z misijo, predhodne priprave veliko slabše ocenjujejo kot pred tem. Dejanske razmere in delo na misiji se izkažejo za nekaj drugega, kot si anketiranci predstavljajo glede na priprave. Največje razlike ugotavljamo pri vojaških pripravah. Te so sicer ene najbolj ocenjenih priprav, kaže pa, da na misiji ni potrebna usposobljenost takšnih priprav, vsaj navadno ne. Načrtovalci in izvajalci priprav menijo, da morajo le-te potekati za tako imenovani najslabši možni scenarij, čeprav so razmere na misijah navadno manj zaostrene, vojaki pa ne opravljajo bojnih nalog. Velike razlike pri ocenah pred in med misijo ugotavljamo tudi pri neposrednih pripravah na nalogo ter pripravah na delovanje pod stresom. Večina kontingentov je tudi razočarana nad informacijami o političnih razmerah, vzrokih in značilnostih spopadov, tradicijah in vrednotah ter nad informacijami o vojaški bazi, v kateri bodo nastanjeni. Pred odhodom na misijo so prepričani, da so dobili dovolj informacij in prave, njihova neposredna izkušnja z lokalnim okoljem in vojaško bazo pa pokaže, da so bile predhodne informacije pomanjkljive ali celo neustrezne, na primer o urejenosti baze.

Posebne so jezikovne priprave, saj so pri vseh kontingentih te najslabše ocenjene. Na jezikovne vidike misije, in sicer poročila v uradnem jeziku misije, komuniciranje s pripadniki tujih kontingentov in višjega poveljstva, komuniciranje z lokalnim prebivalstvom, Slovenska vojska svojih pripadnikov, kot kaže, ne pripravlja. Tukaj torej pride do izraza znanje, ki ga slovenski vojaki pridobijo med predhodnim šolanjem, skozi dodatno usposabljanje in izobraževanje v vojaški službi ali v prostem času.

#### 4.2 Horizontalna in vertikalna kohezivnost enot na misiji

Polletno skupno bivanje in delo na misiji sta velika obremenitev za medosebne odnose tako na horizontalni, torej med sodelavci na isti hierarhični stopnji, kot na vertikalni ravni med podrejenimi in nadrejenimi v vojaški enoti. V raziskavi postavljamo vprašanje, ali anketiranci zaupajo svojim tovarišem v enoti. Pred odhodom na misijo je to zaupanje zelo visoko, saj je povprečje zaupanja med 4,20 in 4,53 na petstopenjski lestvici pri kontingentih v silah SFOR ter med 3,93 in 4,32 pri kontingentih v silah. Zaupanje v tovariše med misijo se pri večini kontingentov nekoliko zmanjša. Tako pri nekaj kontingentih opazamo zmanjšanje zaupanja celo za več kot

pol ocene, na primer s 4,32 pred odhodom na 3,71 med misijo. Pri dveh kontingentih v MSU SFOR zmanjšanja zaupanja v tovariše ni zaznati, saj opazamo celo rahlo povečanje zaupanja.

Skladna s težnjo zaupanja v tovariše so tudi mnenja o lastni enoti. Anketiranci namreč v skoraj vseh kontingentih med misijo zaznavajo velik padec motiviranosti, solidarnosti, predanosti in discipline v enoti, pa tudi nekaj zmanjšanja učinkovitosti enote, čeprav to ni tako izrazito. Nad zmanjšanjem ocen teh dejavnikov smo bili raziskovalci najprej kar preseñeni, vendar so takšno gibanje motiviranosti enote in medosebnih odnosov v enoti na misiji potrdila empirična raziskovanja tudi v naslednjih kontingentih. Glede na to lahko presodimo, da je misija za enoto dejansko obremenjujoča, že vrnitev z misije pa pozitivno vpliva na izboljšanje vseh teh dejavnikov ali vsaj na zaznave pripadnikov enote. To je mogoče ugotoviti na podlagi rezultatov tretjega merjenja, ki je potekalo pri pripadnikih kontingentov v silah na Kosovu po vrnitvi z misije. Po vrnitvi se namreč ocene motiviranosti, solidarnosti, predanosti, discipline in učinkovitosti v enoti spet nekoliko izboljšajo, prvotne ravni pa vendarle ne dosežejo.

Ne glede na padce moramo poudariti, da so ocene navedenih dejavnikov večinoma zelo visoke, in sicer tako pred kot med misijo. Povprečja ocen pred odhodom na misijo so približno 4 na petstopenjski lestvici, nekoliko nižja, približno 3,5, so le pri dveh kontingentih, in sicer pri obeh največjih, ko sta na misiji sodelovali enoti velikosti bataljona. Med misijo se ocene motiviranosti, solidarnosti, predanosti, discipline in učinkovitosti v enoti znižajo za približno pol ocene. Najbolj problematična postane motivacija enote, zato se te ocene najbolj znižajo, najmanj pa se znižajo ocene učinkovitosti enote. Ne glede na zmanjšanje motivacije, solidarnosti, zaupanja tovarišem itn. anketiranci menijo, da enota še naprej ostaja precej učinkovita.

Poleg enote so anketiranci v raziskavi ocenjevali tudi svojo pripravljenost na misijo. Ocene osebne pripravljenosti so še višje kot ocene enote, navadno pa se med misijo precej zmanjša ocena osebne motiviranosti, ocene drugih dejavnikov oziroma indikatorjev, in sicer osebna predanost, osebna psihična pripravljenost ter fizična vitalnost, pa le malo.

Vertikalno kohezivnost v enoti v raziskavi ugotavljamo z dvema vprašanjema. Tako anketirance vprašamo po zaupanju prvemu oziroma neposredno nadrejenemu in po zaupanju višjim nadrejenim.<sup>91</sup> Pregled rezultatov pokaže naslednje:

---

<sup>91</sup> V raziskavah dveh kontingentov v silah ne postavimo splošnega vprašanja o zaupanju višjim nadrejenim, temveč sprašujemo po zaupanju v poveljnika voda, poveljnika čete in, če je, poveljnika bataljona.

- zaupanje nadrejenim je precej veliko, predvsem pred odhodom na misijo, ko so na petstopenjski lestvici povprečne ocene zaupanja pri večini kontingentov približno 4, pri čemer je zaupanje neposredno nadrejenim v povprečju precej večje kot zaupanje višjim nadrejenim;
- med misijo se skoraj vedno močno zmanjša zaupanje nadrejenim, pri čemer je zmanjšanje zaupanja višjim nadrejenim večje kot zaupanje neposredno nadrejenim, čeprav se ocene zmanjšajo za približno 0,6 stopnje, pri nekaterih kontingentih pa celo za celo stopnjo.

Razlogov za zmanjšanje zaupanja nadrejenim je več, pogosto pa so medsebojno povezani. Med glavnimi razlogi je mogoče na podlagi intervjujev z udeleženci misij izpostaviti naslednje:

- (ne)poznavanje poveljnikov pred misijo: vojaki pred misijo pogosto ne poznajo svojih višjih nadrejenih, ki so včasih celo iz drugih enot in jih med službo ne morejo spoznati, za misijo pa se ne usposablajo skupaj;
- starost oziroma mladost in (ne)izkušnost poveljnikov;
- obremenjenost poveljnikov med misijo: imajo glavno odgovornost za motiviranje vojakov, opravljati pa morajo še administrativne in organizatorske naloge ter skrbeti za sporazumevanje in usklajevanje s tujimi enotami;
- pomen obvladovanja medčloveških odnosov: nekateri poveljniki so na tem področju preslabo usposobljeni.

Pregled rezultatov na področju vertikalne kohezivnosti pokaže tudi izjeme. Ugotovimo namreč, da se pri enem kontingentu, in sicer enem izmed kontingentov v MSU SFOR, med misijo zaupanje v nadrejene ne zmanjša, pri enem pa je zmanjšanje zaupanja neposredno nadrejenim razmeroma majhno oziroma tudi med misijo to zaupanje na petstopenjski lestvici v povprečju še vedno presega oceno 4. Pripadniki teh kontingentov so svoje nadrejene hvalili tudi v intervjujih po koncu misije, ključni razlogi za dobre ocene pa so, da so se nadrejeni razumeli med seboj, so bili nadrejeni izkušeni, so skrbeli za motivacijo, so imeli razumevanje za vojake itn.

### 4.3 Delo v večkulturnem okolju

Pripadniki se pri stiku z večnacionalnim okoljem soočajo z vrsto novih situacij, kot npr. z drugačnimi oznakami za čine, z različno opremljenostjo pripadnikov, z razlikami v pravilih in postopkih, z drugačnimi formalnimi in neformalnimi odnosi, z vrsto različnih jezikov in kulturnih posebnosti, s formalno uporabo angleškega jezika idr. V MNBG so pripadniki slovenskih

kontingentov največ stikov vzpostavili s Portugalci in Poljaki. V MSU z Italijani, Romuni in Madžari. V so bili pripadniki slovenskih kontingentov v italijanski bazi, največ stikov so tako imeli s slednjimi, pa tudi z Madžari in s Španci. Tudi v UNIFIL so bili nastanjeni v italijanski bazi, znotraj italijanskega kontingenta, vendar pa so imeli stike tako z Italijani kot tudi s Francozi, Ganci, Korejci in posamezno še s predstavniki drugih sodelujočih narodov. Na tej točki je zanimiva primerjava med odnosi z Italijani v misijah in UNIFIL. V prvi se namreč med pripadniki več slovenskih kontingentov pojavljajo različne pripombe o napakah pripadnikov italijanskega kontingenta in še pogosteje o nizki kakovosti hrane, pripravljene v bazi. Na drugi strani pa so v UNIFIL pripadniki vseh slovenskih kontingentov navdušeni nad italijansko kuhinjo ter razvijejo zelo dobre odnose tako na formalni kot tudi neformalni ravni. To gre morda pripisati tudi velikosti kontingenta, saj na Kosovu deluje bataljon oziroma četa, medtem ko je v Libanonu le skupina 14 pripadnikov. Dobro počutje slednjih je tako precej bolj odvisno od dobrih odnosov s prevladujočim kontingentom, medtem ko so pripadniki na Kosovu samozadostni in tako morda manj dovzetni za kulturne raznolikosti.

#### 4.4 Pričakovani odnosi s strani drugih udeležencev misije

Pri pripadnikih SV smo opazili srednje visoka pričakovanja glede pozitivnega sprejemanja s strani pripadnikov drugih kontingentov in samoiniciativnega navezovanja stikov drugih vojakov, ki pa so praviloma med misijo rahlo padla. Pripadniki prvega kontingenta v MNBG so pričakovali in v glavnem doživeli pozitiven sprejem pri drugih udeležencih, ocenjevali so se kot dokaj prepoznavne, pred odhodom pa so računali na prednost v poznavanju lokalnega jezika, kar naj bi pri Slovencih cenili tudi drugi vojaki. V času misije so ugotovili, da jim prednost v jeziku ne prinaša bistveno večje naklonjenosti pripadnikov drugih kontingentov. V intervjujih, ki smo jih opravili z nekaterimi pripadniki misije med misijo, so pogosto poudarjali, da so pripadniki italijanskega kontingenta sebe smatrali za superiorne. Hkrati pa ankete kažejo, da tudi pripadniki slovenskih kontingentov sebe praviloma dojemajo kot precej bolj pripravljene in motivirane kot svoje kolege iz lastnega ali tujega kontingenta.

#### 4.5 Jezik kot sredstvo formalne in neformalne komunikacije

Pripadniki kontingentov v in UNIFIL so se strinjali, da je precejšnja ovira pri Italijanih njihovo slabše znanje angleškega jezika. Vendar pa je tudi

tukaj treba poudariti, da so po besedah pripadnikov SV v znanju jezika pri Italijanih velike razlike med čini, tako častniki govorijo dokaj tekoče, medtem ko vojaki praktično ne razumejo angleškega jezika. Pri delu v večnacionalnem poveljstvu misije je nujnost poznavanja angleškega jezika s strani vseh sodelujočih posameznikov še izrazitejša. V tem kontekstu obstaja tudi stalna skrb, kako bodo reagirali posamezni narodi v primeru krizne situacije. Bodo še naprej uporabljali uradni sporazumevalni jezik (v tem primeru angleški) ali bodo preklopili na svoj materni jezik? Pripadniki v MSU so izpostavljali, da je pri delu s tujimi vojaki, zlasti za častnike, dobro znati jezik pripadnikov, s katerimi delaš, vsaj toliko, da veš, ali je bila naloga razumljena. V komuniciranju z drugimi vojaki so sicer uporabljali angleščino, vendar so uporabili tudi nemščino ali italijanščino. Ugotovili so tudi, da so Italijani izjemno ljubeznivi z vsakim, ki zna nekaj njihovega jezika.

196

3. del

Pri pripadnikih slovenskih kontingentov v različnih misijah, med drugim tudi UNIFIL, opazamo učenje jezika naroda, v čigar bazi so nastanjeni in s katerim imajo največ stikov. Tako so pripadniki ESD v priprave na misijo Tchad/CAR vključili osnove francoščine, za misijo v Libanonu pa so pripadniki poudarili olajšano funkcioniranje in doseganje želenega, če imajo v kontingentu nekoga, ki govori italijansko. Že Jelušičeva (v Tresch 2007, 41–44) ugotavlja, da so Slovenci razvili določen vzorec obnašanja v poveljstvu MLF v Vidmu. Učili so se namreč osnove italijanščine, saj so izkušnje predhodnikov pokazale, da je komunikacija precej lažja ob znanju vsaj osnovne ravni italijanskega jezika.

Pri sporazumevanju je treba upoštevati tudi specifično izgovorjavo angleškega jezika v različnih jezikovnih skupinah. Nekateri pripadniki SV so omenili, da imajo velikokrat težave z razumevanjem »native speakers«, saj slednji govorijo v svojem narečju in ne t. i. mednarodne angleščine, kar je včasih izjemno težko razumljivo.

#### 4.6 Odnos tujih poveljnikov

V misiji so med misijo pričakovanja pripadnikov SV glede naklonjenosti tujih poveljnikov rahlo padla, izjema je le petnajsti kontingent v , kjer se je po koncu misije ocena znatno dvignila. Drugačno izkušnjo pa so imeli pripadniki v BiH in Libanonu. Intervju z italijanskim brigadirjem, poveljnikom karabinjerjev, ter poveljnikom misije MSU (leta 2003 v Sarajevu) je pokazal, da so slovenski vojaki tudi s strani poveljujočih pripadnikov drugih kontingentov ocenjeni kot prizadevni in uspešni pri opravljanju dela, iznajdljivi na terenu, z dobrim poznavanjem običajev in lokalne kulture. Poseben poudarek je bil namenjen njihovem znanju angleškega,

lokalnega in velikokrat tudi italijanskega jezika. Podobno oceno so prejeli tudi pripadniki kontingentov v UNIFIL, ki so bili za svoje delo deležni posebne pohvale italijanskega generala, poveljnika sektorja zahod, v katerem izvajajo svoje naloge.

Za delo v večnacionalnem okolju je potrebna velika mera prilagajanja, potrpežljivosti in sprejemanja drugačnosti. Pri tem so manjši še bolj izpostavljeni vplivom številčno večjih kontingentov. Hkrati pa izkušnje kažejo, da ravno manjši kontingenti razvijejo boljše odnose s pripadniki drugih narodov. Sami pokažejo več interesa za neformalno interakcijo, hkrati pa določeno skrb<sup>92</sup> zanje pokažejo tudi pripadniki večjih kontingentov.

#### 4.7 Infrastruktura v bazi

Pri vseh kontingentih je bilo mogoče zaznati precej visoka pričakovanja glede infrastrukture v bazi in glede tega, kaj jim baza ponuja za preživljanje prostega časa. Na splošno lahko rečemo, da so bili pripadniki po vrnitvi v domovino zadovoljni z namestitvijo po bazah, največje razlike pa je mogoče opaziti med kontingenti v MSU in MNBG oziroma med bazama v Sarajevu ter Doboju. Poleg precej visokih pričakovanj pred misijo je vsem kontingentom skupno tudi razočaranje. Najbolj razočarani so bili pripadniki kontingentov za MNBG, pripadniki v MSU pa so že pred odhodom večinoma dobro vedeli, kakšne razmere lahko pričakujejo v bazi. To je popolnoma razumljivo, saj je v raziskavi sodeloval že IX. kontingent vojaške policije v MSU, prvi kontingent za MNBG pa je bil prvič poslan na to misijo in v to bazo. Zanimivo je, da je bilo razočaranje nad razmerami v bazi v Doboju mogoče opaziti tudi pri naslednjih kontingentih, na podlagi česar lahko sklepamo o pomanjkljivem prenosu izkušenj med posameznimi kontingenti, saj so imeli pripadniki pred odhodom na misijo previsoka pričakovanja kljub dejstvu, da so slovenski vojaki v isti bazi že prebivali in dobro spoznali razmere v njej. Pripadniki kontingentov IX in X v MSU so kot najslabše ocenjevali telefonske govornice ter dostop do elektronske pošte. Slabe ocene možnosti uporabe telefonskih govornic so bile posledica dejstva, da je italijanska vojska za potrebe lastnih pripadnikov znotraj baze postavila telefonske govornice italijanskega operaterja, na katerih so se klici v Italijo obračunavali po domači tarifi, za kar pa slovenski vojaki

---

<sup>92</sup> Pripadniki enega od slovenskih kontingentov v misiji UNIFIL so povedali, da so italijanski kolegi vedno prišli preveriti, ali je z njimi vse dobro, kadar se jim niso pridružili na kavi, kosilu ali večernem druženju.

niso imeli možnosti. Pripadniki v kontingentih v MNBG so se najbolj pritoževali nad hrano in njeno enoličnostjo ter slabimi higienskimi razmerami v kuhinji in jedilnici.

Podobna razočaranja nad razmerami v bazi smo ugotovili tudi v raziskavi med kontingenti za . Če je razočaranje še razumljivo za SVNKON 15, ki je bil prvi slovenski kontingent v bazi Villaggio di Italia v Peći, je nerazumljivo za naslednja kontingenta, saj se vojaki niso odpravljali v neznanu in bi bila njihova pričakovanja lahko realnejša, če bi bil prenos informacij ter izkušenj med kontingenti pravilen in zadosten. Pri vseh treh kontingentih v so bili raziskovanci najbolj razočarani nad hrano. Prav tako so kot zelo slabe ocenili sanitarije in možnosti za osebno higieno. Kot najboljša so v vseh treh kontingentih ocenjevali dostop do elektronske pošte in interneta ter mobilno telefonijo.

#### 4.8 Podporne službe

Pri raziskovanju stopnje zaupanja v podporne službe je pri vseh kontingentih mogoče opaziti zmanjšanje zaupanja v psihološko službo med misijo in krepitev zaupanja v duhovno oskrbo. Le v zadnjem kontingentu vključenih v raziskavo SVNKON 17 je bilo pri psihološki službi mogoče opaziti drugačno težnjo, zaupanje v psihološko službo se je med misijo povečalo in raziskovanci so se bolj strinjali, da jim bo psiholog pomagal, če bi bilo treba. V vseh treh kontingentih so se raziskovanci ves čas zelo strinjali, da bi morala biti tako vojaški psiholog kot vojaški duhovnik nenehno na misiji.

#### 4.9 Odnos lokalnega prebivalstva na misijah do pripadnikov SV

Pri vseh kontingentih, vključenih v raziskave, je bilo pred odhodom na misijo mogoče opaziti veliko stopnjo previdnosti in zadržanosti glede odnosa do lokalnega prebivalstva na misiji. Kontingenti za BiH so pričakovali nezaupanje in tudi sovražstvo lokalnega prebivalstva, vendar se je njihovo mnenje glede tega med misijo bistveno spremenilo. Domačini so jih pri srčno sprejeli, poznavanje lokalnega jezika pa jim je odprlo številna vrata. Poznavanje jezika jim je pomagalo tudi pri opravljanju nalog na terenu v primerjavi s pripadniki drugih vojsk. Podobno stopnjo skepticizma do lokalnega prebivalstva smo opazili tudi med pripadniki kontingentov v silah . Prepričani so bili, da bodo morali biti v stikih z njimi zelo previdni in da se bodo na misiji srečevali s povsem drugačno kulturo. Najvišjo



stopnjo previdnosti so izražali pripadniki SVNKON 15. Tudi med misijo so izražali previdnost v odnosu do lokalnega prebivalstva, vendar manj. Naslednja slovenska kontingenta za sile nista več izražala tako visoke stopnje previdnosti in nezaupanja v lokalno prebivalstvo. Pri interpretaciji rezultatov za te kontingente je treba upoštevati, da je v njihovi sestavi delovala tudi skupina CIMIC, ki je skrbela za dobre odnose med poveljnikom, pripadniki kontingentov in lokalnim prebivalstvom. Poleg skupine CIMIC so na misiji prvič sodelovali civilni funkcionalni strokovnjaki, ki so izvajali različne projekte za dobro lokalnih skupnosti. Najpomembnejši namen teh dejavnosti je ustvariti varno in pozitivno okolje, ki bo omogočalo doseganje optimalnih ciljev misije. Ob tem se zagotavlja tudi prej omenjena pomoč lokalnemu prebivalstvu. Tako kot v misiji v BiH je tudi v misiji na Kosovu bistveno prednost pomenilo znanje enega izmed lokalnih jezikov, saj se je kljub prvotnim pričakovanjem, da albansko prebivalstvo zavrača komunikacijo v srbskem jeziku, pokazalo, da to ni res in da je poznavanje srbskega jezika zelo velika prednost pri delu na terenu. Ne glede na ugotovitve raziskav previdnost v odnosu do lokalnega prebivalstva ni nikoli odveč, čeprav se pozneje izkaže, da so bili do njih prijateljski.

#### 4.10 Zunanje okolje misije

Analiza zunanjega okolja misije je sestavljena iz dveh ključnih sklopov, in sicer prvega, ki vključuje stališča raziskovancev do posameznih misij, v katerih sodelujejo, in do udeležbe oziroma sodelovanja SV na misijah v tujini, in drugega sklopa, ki se navezuje na stališča raziskovancev glede politične podpore, podpore slovenske javnosti in vloge množičnih občil.

Pripadniki kontingentov za SFOR so se večinoma strinjali s politično odločitvijo, na podlagi katere so bili napoteni na misijo, vendar se to strinjanje nekoliko spremeni med misijo, saj so takrat dobili občutek, da jih slovenski politiki pri tem premalo podpirajo. Med misijo so se počutili, kot da so jih slovenska država in slovenski politiki pozabili. Večinoma so bili veseli obiskov politikov iz domovine, pogosto pa so dobili občutek, da so pri teh obiskih le statisti, da politikov sploh ne zanima, kaj delajo, še manj pa, da so bili politiki že pred prihodom seznanjeni z misijo, nalogami itn. Podobno kritični so bili tudi do odnosa slovenske javnosti do njihove udeležbe na misiji. Večinoma so sicer menili, da javnost podpira njihovo udeležbo, da pa vendarle kaže premalo zanimanja za vojake. Med misijo se je povečalo tudi njihovo nezadovoljstvo z množičnimi občili v domovini. Dejstvo je, da so pripadniki na misijah še pozornejši na pisanje in poročanje

množičnih občil, predvsem pa z večjim zanimanjem spremljajo, koliko in kako slovenska množična občila poročajo o slovenskih vojaki na misijah v tujini. Včasih se je zgodilo, da je posamezen primer poročanja v množičnih občilih vplival na celotno oceno poročanja slovenskih množičnih občil, kar dokazuje občutljivost vojakov med večmesečno odsotnostjo od doma.

Pripadniki kontingentov za Kosovo so se na misijo odpravljali s prepričanjem, da bodo tam imeli pomembno delo. Verjeli so, da bodo ljudem na Kosovu pomagali, strinjanje s to trditvijo pa se je pri vseh treh kontingentih zmanjšalo med misijo, vendar je po vrnitvi v domovino še vedno ostalo na visoki ravni. Še največji dvom o smiselnosti sodelovanja SV na misiji in o delovanju sil SFOR na Kosovu ter o dejanskem prispevku k izboljšanju razmer so izrazili pripadniki SVNKON 16. Zanimivo je, da so se po vrnitvi v domovino vsi še bolj strinjali s tem, da bi umik mednarodnih enot, katerih del so tudi slovenski kontingenti, v deželi povzročil kaos. Očitno so vseeno menili, da je navzočnost mednarodnih sil pomembna. Raziskovanci so bili precej negotovi in neodločeni pri pritrjevanju trditvi, da operacija prispeva k miru in stabilnosti, ta neodločenost pa se med operacijo ali po njej ni bistveno spremenila. Sicer se je zmanjšala, vendar to zmanjšanje ni bilo pretirano in je ostalo na ravni pričakovanj pred misijo, opazili pa smo zmanjšanje strinjanja s trditvijo, da bodo pripadniki SV v mednarodnem okolju sprejeti kot enakovreden partner. To zmanjšanje je pri SVNKON 15 še posebej izrazito med prvim merjenjem in merjenjem v operaciji. Pripadniki SV na misiji so očitno menili, da jih pripadniki drugih vojsk ne obravnavajo enakovredno oziroma da jih ne obravnavajo enakovredno v vseh pogledih. Presenetljivo nizko je tudi strinjanje s trditvijo o lastnem prispevku k uspehu operacije, saj je strinjanje s trditvijo o osebnem prispevku k stabilnosti in miru na Kosovu razmeroma nizko skozi vsa merjenja. Ocenimo lahko, da so raziskovanci menili, da je njihov osebni prispevek zelo omejen. Na splošno ugotavljamo, da so bili raziskovanci v vseh treh kontingentih glede teh vprašanj precej neopredeljeni oziroma so se odločali bolj za srednje vrednosti odgovorov, izrazitejša stališča pa so imeli pri tistih vprašanjih, ki so jih neposredno prizadela. Eno takih je gotovo odnos do množičnih občil in njihovo poročanje o SV na misijah v tujini ter o operaciji, s katero so najverjetneje dosegli neko raven identifikacije in jih je zato nenaklonjeno poročanje množičnih občil toliko bolj prizadelo. Pomembna je tudi ugotovitev, da pripadniki vseh kontingentov SV same misije na Kosovu in tudi splošnega delovanja SV na misijah v tujini ne obravnavajo kot nesmiselno ali kot nepotrebno.

#### 4.11 Podpora družine in prijateljev

Za kontingente SV, vključene v raziskave, je značilno, da so se pripadniki na misijo odpravljali ob razmeroma visoki podpori partnerjev, staršev in prijateljev. Najvišje vrednosti dosegajo prijatelji, kar je mogoče delno pojasniti tudi z oblikovanjem tako imenovane vojaške subkulture oziroma kroga prijateljev, ki so posredno ali neposredno povezani z vojaškim sistemom. Razmeroma visoke vrednosti dosegata tudi podpora partnerjev, kar dokazuje, da se posameznik za misijo odloča na podlagi partnerske privolitve. Pri vseh kontingentih je bilo mogoče zaznati padec podpore bližnjih med misijo in izboljšanje podpore po vrnitvi v domovino. Pri enem kontingentu v silah, in sicer SVNKON 15, smo opazili drugačno težnjo, in sicer se je podpora med misijo prav tako zmanjšala, vendar je nato še naprej padala v obdobju med drugim in tretjim merjenjem ter bila po vrnitvi v domovino najnižja. Za vse kontingente je značilno, da se strinjanje partnerjev, staršev in prijateljev z dolžino služenja na misiji zmanjšuje s trajanjem misije. Večina jih meni, da je šest mesecev predolgo obdobje.

Pripadniki SV med misijo niso bili preveč zaskrbljeni z družinskimi vprašanji in jih družinske obveznosti niso obremenjevale toliko, da ne bi mogli opravljati vseh službenih obveznosti. Vsekakor se to spremeni, če se doma pojavijo težave in negotovosti. Tako imajo lahko družinske težave ključen vpliv na delovanje in učinkovitost pripadnikov na misiji. V nasprotni smeri je mogoče zaznati močnejšo obremenitev, in sicer da službena obveznost škoduje njihovemu družinskemu življenju, kar je mogoče pojasniti že z dejstvom, da so od doma fizično odsotni. Za vse kontingente je značilno, da čim bolj se je bližal konec misije, tem bolj so raziskovanci trpeli zaradi ločitve od družine, še bolj pa je zaradi njihovega odhoda trpela njihova družina.

Raziskava med kontingenti v je pokazala posebnost v primerjavi z drugimi kontingenti, in sicer so se kot pomemben vir skrbi za raziskovance med misijo pokazali njihovi starši. Starši večinoma pričakujejo, da jim bodo pomagali pri domačih opravilih, prav tako pa raziskovance med misijo skrbi, kaj se dogaja s starši doma. Večinoma so se vsi strinjali, da bi morala SV v obveščanje o misiji vključiti tudi starše.

#### 4.12 Preživljanje prostega časa na misiji

Glede preživljanja prostega časa na misiji in spolnih odnosov je pri vseh kontingentih mogoče zaznati skupno značilnost, in sicer še najbolj nerealno so pred odhodom ocenili možnosti glede tega, da bo tudi na misiji

možno imeti spolne odnose. Pred odhodom se je večina strinjala s trditvijo, da na misiji spolni odnosi sploh niso mogoči, po vrnitvi v domovino pa so to mnenje spremenili. Vprašanje je, ali je ta sprememba posledica osebnih izkušenj ali pa gre le za splošno ugotovitev. To je mogoče interpretirati tudi tako, da so bili pripadniki pred odhodom pod zelo močnim vplivom priprav na misijo, ko so bili opozorjeni na prepoved in nevarnost stikov z lokalnim prebivalstvom, ter da so na misiji ugotovili, da so razmere nekoliko drugačne.

## 5 Pripadniki SV v poveljstvih na mednarodnih dolžnostih

202

3. del

Raziskava, ki je bila opravljena med pripadniki SV na mednarodnih poveljstvih in na drugih mednarodnih dolžnostih v tujini, je temeljila na metodi strukturiranega intervjuja. Opravljeni so bili pogovori z 32 pripadniki SV, ki so bili razporejeni v mednarodnih poveljstvih v Neaplju v Italiji, Madridu v Španiji, Norfolku v ZDA in Vidmu v Italiji.

Prva skupina dolžnosti, ki so jih opravljali raziskovanci, so dolžnosti v okviru nacionalnih struktur v tujini oziroma stalnih predstavništvi RS v tujini, torej stalna misija pri Natu in EU, druga skupina dolžnosti pa je znotraj mednarodnih poveljstev ali učno-izobraževalnih centrov. Med temi dolžnostmi obstajajo pomembne razlike. Ključna med njimi je gotovo možnost ohranjanja stika z domovino, saj nekateri, predvsem na manj odgovornih častniških in podčastniških mestih, navadno v mednarodnih poveljstvih v okviru Nata in EU, skoraj nimajo rednih stikov z domovino, drugi pa so tesno vključeni v procese odločanja v RS. Zanimiva je tudi ugotovitev, da večina slovenskih predstavnikov v tujini dela na strokovnih področjih, ki so jih tudi sicer pred odhodom ali pa v svoji karieri že pokrivali v domovini. Iz odgovorov je mogoče ugotoviti, da slovenski predstavniki v tujini pogosto opravljajo vojaške dolžnosti, ki presegajo dolžnosti, ki naj bi jih opravljali glede na osebni čin, še posebno, če so na teh dolžnostih dlje časa. Zanimivo je, da je večina sogovornikov poudarjala, da odhod v tujino pomeni stagnacijo vojaške kariere v smislu činov, vendar hkrati tudi napredek, saj pridobijo novo pomembno vojaško in tudi drugo znanje. Še bolj presenetljivo je, da po mnenju sogovornikov njihovo delovanje v tujini ne bo imelo posebnega vpliva na njihovo nadaljnjo vojaško kariero.

Ključnega pomena za njihovo delo se je pokazalo znanje tujega jezika, predvsem angleščine, in v okviru EU znanje vsaj osnov francoskega jezika, predvsem za neformalne stike, ki so zelo pomembni pri delovanju v

mednarodnem okolju. Koristno in zelo uporabno je tudi znanje lokalnega jezika oziroma jezika države, v kateri deluješ, še posebno pri urejanju stanovanjske in podobne problematike. Zanimiva je tudi ugotovitev, da večina sogovornikov ni imela posebnega usposabljanja za delo v tujini. Delna izjema so posamezniki, ki so delovali v tujini v okviru predsedovanja Svetu EU.

Razmeroma veliko očitkov je glede organizirane skrbi za družine in njihovo namestitve v tujini. Pri tem so pomembne razlike spet med posamezniki, ki delujejo v okviru mednarodnih poveljstev, in tistimi, ki so del slovenskih predstavništva v tujini. Slednji se pri svoji namestitvi v tujini opirajo na pomoč slovenskih kolegov in na njihove izkušnje, posamezniki v mednarodnih poveljstvih pa lahko le redko računajo na podporo in pomoč drugih slovenskih kolegov, ker teh zelo pogosto ni. Zato je ta skupina precej odvisna od pomoči pripadnikov drugih vojsk, pri čemer pa se je pokazalo, da je raven solidarnosti zelo visoka in da so slovenskim pripadnikom v poveljstvih v tujini mednarodni kolegi zelo pomagali tako pri iskanju stanovanj kakor tudi pri urejanju pravnih razmerij, povezanih z bivanjem v tujini. Večina sogovornikov je pohvalila novo zakonodajo, ki jim omogoča lažje delovanje v tujini in jim zagotavlja boljšo podporo iz domovine, toda še vedno manjka kar nekaj pomembnih podzakonskih aktov, ki bi jim olajšali bivanje, predvsem pa urejanje pravnih razmerij v tujini.

Sogovorniki so se tudi skoraj strinjali o tem, da je delo v mednarodnem okolju vedno tudi strokovni izziv ter priložnost za osebni in strokovni razvoj vsakega posameznika. Sogovorniki, ki delujejo v mednarodnih poveljstvih, so poudarili, da bi moralo biti delo v tujini v mednarodnih poveljstvih del kariere vsakega slovenskega častnika, podobno kot je sodelovanje na misiji. V tem okviru so sogovorniki tudi poudarjali, da bi se moral izboljšati sistem napotitev v tujino, ki bi moral biti bolj premišljen in skladen z razvojem SV. Tako bi morali nameniti večji poudarek mednarodnim poveljstvom, ki se ukvarjajo z razvojem, in poveljstvom ter znotraj njih dolžnostim, ki prinašajo dodano vrednost v znanju, ki ga v SV ni mogoče pridobiti zaradi njenih omejenih zmogljivosti in velikosti.

## 6 Sklep

SV in njeni pripadniki sodelujejo na misijah po svetu od leta 1997, kar pomeni 13 let pridobivanja dragocenih izkušenj. Če so pri prvih enotah in pripadnikih SV, ki so bili napoteni na misije konec devetdesetih let prejšnjega stoletja, različne pomanjkljivosti (npr. v pripravah, neprimerna usposabljanja pred odhodom na misijo, neprimerna obveščenost pripadnikov o

okolju misije, o razmerah na misiji, o lokalnem prebivalstvu, o bazi, v katero se odpravljajo), še razumljive, pa je kaj takega težje razumeti po večletnem sodelovanju na misijah. Iste napake, ki se pojavljajo po več rotacijah, so zaskrbljujoče in lahko kažejo na pomanjkljivo sistemsko zbiranje izkušenj in njihov prenos na pripadnike. Pri prenosu izkušenj pa ne gre le za pomanjkljivo izmenjavo informacij o bazi, temveč tudi za vpliv pridobljenih izkušenj na priprave in usposabljanje prihodnjih kontingentov. Če se zgodi, da so bile priprave prvega kontingenta napačne, pomanjkljive, preozko ali preširoko zastavljene, bi pričakovali, da se bodo te pomanjkljivosti v prihodnje odpravile, ne pa, da se bodo še naprej izvajale v prvotni obliki, posledica česar je v raziskavah zaznana slaba ocena priprav oz. slabša ocena neustreznosti predvsem vojaških in jezikovnih priprav.

204

3. del

Druga pomembna ugotovitev raziskovanja sodelovanja SV na misijah v tujini je, da se ne sme dovoliti, da ima pripadnik na misiji občutek, da sta ga vodstvo SV in slovenska država pozabila. Med raziskovanci je bilo takšno mnenje precej razširjeno, kar je nedvomno zaskrbljujoče. Pripadnik SV je na misiji zaradi interesov slovenske države in občutek pozabljenosti s strani države ne vpliva spodbudno na moralo in motiviranost posameznega pripadnika niti na učinkovito delovanje kontingenta.

Skozi večletno raziskovanje sodelovanja SV v mirovnih operacijah se je kot najbolj problematična pokazala psihološka podpora enote in pripadnikov na misijah. Stanje in ocene psihološke podpore so se res nekoliko izboljšali v primerjavi z ugotovitvami iz prvih let raziskovanja, kar pomeni, da je bil dosežen določen napredek na tem področju. Hkrati je treba upoštevati naravo dela psihološke službe in namen njenega delovanja na misiji. Tukaj lahko pride do nezadovoljstva pripadnikov kontingenta, če ti niso seznanjeni z dejanskim namenom navzočnosti psihologov, ki ni nujno podpora pripadnikov, temveč predvsem ocenjevanje stanja in svetovanje poveljujočemu kadru. Ves čas raziskovanja so pripadniki ne glede na misijo zelo dobro sprejeli vojaške duhovnike. Najzanimivejše pri tem je, da stopnja vernosti, ki jo izražajo pripadniki, nima večjega vpliva na ocene delovanja vojaškega duhovnika. Vojaškega duhovnika in njegove dejavnosti so dobro sprejeli tako tisti, ki sebe označujejo za verne, kot tisti, ki sebe nimajo za verne. To je dokaz, da je vojaškim duhovnikom v SV z njihovim delovanjem uspelo preseči okvire verske službe in so dosegli, da pripadniki v njih vidijo bolj osebe, ki jim lahko zaupajo, jih razumejo in jim bodo pomagale, kot pa znanilce vere.

Kot problematično področje se je pokazala tudi skrb za družine pripadnikov SV na misijah. SV bi morala okrepiti obveščanje družin pripadnikov glede dogodkov na misiji. Med družine, ki imajo pravico biti obveščene, morajo vključiti tudi starše pripadnikov na misiji, kajti raziskava je pokazala,

da so starši pomemben vir skrbi za pripadnike. To se je pokazalo predvsem pri zadnjih slovenskih kontingentih, v katerih so v povprečju tudi mlajši pripadniki. Med misijo se skrb za starše tudi močno okrepi, na podlagi česar je mogoče sklepati, da se pripadniki med misijo s tem obremenjujejo, kar lahko vpliva tudi na njihovo delo. Večji poudarek bi moral biti namenjen tudi psihološki pripravi družin na vrnitev kontingenta z misije.

Poznavanje lokalnega jezika oziroma vsaj enega izmed lokalnih jezikov se je pokazalo kot zelo pomembno za uspešno in učinkovito opravljanje nalog na misiji. Ne glede na dejstvo, da imajo vse enote na terenu dodeljene prevajalce, so vojaki na podlagi osebnih izkušenj pogosto poudarjali, da je osebni stik z lokalnim prebivalstvom veliko boljši kot stik prek prevajalcev. Poznavanje jezika jim je odprlo številna vrata in tudi omogočilo boljši spremem pri lokalnem prebivalstvu.

## Literatura in viri

- Bennett, Jonathan, Boesch, Rolf P., Haltiner, Karl W. 2005. Motivation and mission satisfaction in the 5th Swiss contingent. V: *Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th*, ur. Giuseppe Caforio in Gerhard Kümmel, 467–477. Amsterdam: Elsevier.
- Biehl, Heiko, vom Hagen, Ulrich, Mackewitsch, Reinhard. 2000. Die Motivation von Soldaten im Auslandseinsatz. Ein Problemaufriß in forschungspraktischer Perspektive. V: *Military Sociology: the Richness of discipline*, ur. Gerhard Kümmel in Andreas D. Prüfert. 353. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jelušič, Ljubica, Vegič, Vinko, Garb, Maja, Grošel, Klemen, Juvan, Jelena, Ober, Kristina. 2003. Raziskovalni projekt »Slovenska vojska v mirovnih operacijah«, Končno poročilo.
- Jelušič, Ljubica, Vegič, Vinko, Garb, Maja, Prebilič, Vladimir. 2005. Raziskovalni projekt »Slovenska vojska v mirovnih operacijah – družboslovna analiza dejavnikov vpliva na mirovno delovanje SV«, Končno poročilo.
- Jelušič, Ljubica, Garb, Maja, Grošel, Klemen, Juvan, Jelena, Vuga, Janja. 2008. Raziskovalni projekt »Družboslovna analiza delovanja slovenske vojske v misijah in v poveljstvih na mednarodnih dolžnostih«, Končno poročilo – Empirična raziskava v kontingentih SVNKON 15 , SVNKON 16 in SVNKON 17 , SVNKON 1 UNIFIL, SVNKON 2 UNIFIL in SVNKON 3 UNIFIL ter med pripadniki v poveljstvih na mednarodnih dolžnostih.
- Tomforde, Maren, Keller, Jörg. 2005. Who wants to go again? Motivation of German Soldiers For and During Peacekeeping Missions. V: *Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th*, ur. Giuseppe Caforio in Gerhard Kümmel, 444. Amsterdam: Elsevier, 2005.





---

# Civilni funkcionalni strokovnjaki v mirovnih operacijah in misijah<sup>93</sup>

207

3. del

Klemen Grošelj, Petra Fras, Sara Arko, Jelena Juvan

## Uvod

Obdobje po hladni vojni je postalo obdobje številnih mirovnih operacij, v katerih intenzivno sodelujejo sodobne vojske, mednarodne organizacije, agencije OZN ter vladne in nevladne organizacije. Sodobne mirovne operacije in misije se usmerjajo v zagotavljanje trajnega miru, zato so njihove naloge vse kompleksnejše, razvoj mirovnih operacij pa je iz čisto vojaških prešel v vojaške in civilne, pri čemer civilni del praviloma predstavlja večji del mirovne operacije. Posledično se je povečalo sodelovanje različnih vladnih, nevladnih in medvladnih organizacij, ki imajo v mirovnih operacijah vse pomembnejšo vlogo, ne samo na humanitarnem, ampak tudi na socialnem in ekonomskem področju ter pri izgrajevanju institucij države.

Od začetka devetdesetih let dalje zasledimo intenziven razmah teorij, ki proučujejo spremembe v izvajanju mirovnih operacij. Novi koncepti jih

---

<sup>93</sup> Prispevek temelji na rezultatih raziskovalnega projekta »Vloga države pri vključevanju civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih«, ki sta ga v okviru CRP Znanje za varnost in mir sofinancirala Ministrstvo za obrambo RS in Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS.

obravnavajo kot kompleksne sklope aktivnosti različnih mednarodnih akterjev na številnih področjih. Pomemben element sprememb je, da operacije postajajo instrument upravljanja in vodenja tranzicije (Tharuk in Schnabel, 2001). Osredinjene so na upravljanje in nadziranje procesa prehoda k stabilnemu miru v državi. Posledica tega je njihova večrazsežnost (zapletenost), saj se v njih izvaja množica nalog, vezanih na prehod države in družbe, iz vojne v mir. Kot smo omenili, je operacija sestavljena iz vojaškega in civilnega segmenta, pri čemer zadnji skrbi za uresničevanje različnih civilnih vidikov tranzicije, med katere sodijo prehodna civilna uprava, zagotavljanje notranje varnosti in delovanje policijskih sil, izgradnja demokratičnih institucij (pogosta je reforma pravnega in političnega sistema), uveljavljanje človekovih pravic in spremljanje volilnega procesa ter post-konfliktne obnove (Bellamy in Williams, 2004). Na območju operacij se praviloma nahaja tudi veliko število humanitarnih in drugih civilnih organizacij. Pomemben vidik izvajanja operacij je njihov odnos z vojaškimi strukturami, ki sodelujejo v operaciji.

Na zapletenost sodobnih mednarodnih mirovnih operacij kaže tudi koncept operacij v podporo miru – njihova pomembna sestavina je tudi zavedanje, da je vojaški dejavnik le eden izmed mnogih, ki omogočajo oblikovanje stabilne liberalno-demokratske družbene ureditve, kar pomeni, da mora vojaški dejavnik delovati skladno s širšimi cilji operacije in v sodelovanju s civilnim segmentom, ki ga sestavljajo različne mednarodne organizacije in strukture ter nacionalne entitete. Sodobne mirovne operacije vključujejo tudi gospodarsko obnovo, ki obsega predvsem preoblikovanje nekdanjega vojnega v tržno gospodarstvo, pri čemer je ključnega pomena ločitev vojnih dobičkarjev od ekonomskih virov in preusmeritev slednjih v zagotavljanje blagostanja za vse prebivalstvo (Jones, 2005). Tovrstni cilji zahtevajo sodelovanje zelo širokega spektra civilnih funkcionalnih strokovnjakov za zelo različna področja (pravosodje, policija, uprava, zdravstvo, šolstvo ...). Uporaba sile bi morala biti v takšnih okoliščinah prej izjema kot pravilo (Bellamy in Williams, 2004).

V prispevku bomo predstavili, na kakšen način se civilni funkcionalni strokovnjaki iz Slovenije, Belgije, Italije in Danske vključujejo v sodobne mirovne operacije in misije. Med drugim bomo izpostavili normativno podlago, organizacijsko strukturo in napotitvene postopke omenjenih držav na tem področju ter jih med sabo primerjali. Uspešnost vključevanja in delovanja civilnih funkcionalnih strokovnjakov bomo preverili tudi na konkretni mirovni operaciji, ki poteka na Kosovu, ter opozorili na pomanjkljivosti, s katerimi se srečujejo pri svojem delu, pri čemer bomo ugotavljali, ali imajo te pomanjkljivosti izvor v naravi same operacije ali pa že v pripravi nanjo, ki potekajo v zgoraj naštetih državah. Sicer smo v raziskavi zaradi

zapletenosti proučevane tematike uporabili več raziskovalnih metod. Metoda analize vsebine je bila uporabljena pri proučevanju koncepta sodobne mednarodne operacije z vidika njihovih ciljev in elementov, ki so ključni za delovanje civilnih struktur ter identifikacijo temeljnih subjektov. Metodo analize vsebine smo uporabili tudi za analizo primarnih virov (politični in doktrinarni dokumenti, zakoni, uredbe, odloki, smernice itd.) ter za analizo sekundarnih virov (znanstvena in strokovna literatura, raziskovalna poročila, medijska poročila itd.). Ključna metoda zbiranja podatkov je bila metoda intervjuja, katero smo usmerili na več ciljnih publik: strokovnjake, ki se v Sloveniji, Belgiji, na Danskem in v Italiji ukvarjajo s pripravo in sodelovanjem različnih akterjev v mednarodnih operacijah, ter udeležence konkretne operacije na Kosovu iz teh držav ali mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij. Za analizo proučevane problematike smo uporabili tudi primerjalno metodo in deloma zgodovinsko primerjalno metodo. Z uporabo teh metod smo analizirali tudi prakso slovenskega sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah. Analizirali smo normativne podlage ter organizacijske in sistemske rešitve za delovanje državnih organov v pripravah in koordinaciji aktivnosti različnih akterjev. Z uporabo primerjalne metode smo na vzorcu treh držav, katere smo izbrali zaradi relativno razvitih konceptov vključevanja civilnih funkcionalnih strokovnjakov, kakor tudi praktičnih izlušenj, ki so jih pri tem te države nabrale. V teh državah smo analizirali strategije in prakso delovanja države v operacijah v tujini primerjali s stanjem v Sloveniji ter ocenili relevantnost rešitev z vidika izboljšanja stanja v Sloveniji. Ta spoznanja smo dopolnili z metodo študije primera, s katero smo analizirali vključevanje civilnih struktur analiziranih držav v mednarodno operacijo na Kosovu.

## I Vključevanje civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih – primer Slovenije

Kot zapisano, postajajo mednarodne civilne misije vsebinsko vse zahtevnejše. Mednarodna skupnost vse več svoje energije pri pomoči državam na kriznih območjih usmerja v obdobje po konfliktu, torej v čas rekonstrukcije. V tej fazi je pomembno sodelovanje vojaških akterjev s strokovno podkovanim civilnim osebjem. Tudi Slovenija se že vrsto let udeležuje tovrstnih operacij in misij tako z vojaškim kot civilnim prispevkom. Takoj na začetku je potrebno opozoriti, da v Sloveniji obstaja delitev med civilnimi funkcionalnimi strokovnjaki (CFS), ki delujejo v okviru civilno-vojaškega sodelovanja (CIMIC) in ostalimi civilnimi subjekti, ki se vključujejo

v mednarodne civilne misije. Prvi spadajo v pristojnost Ministrstva za obrambo (MORS), medtem ko koordinacijo zadnjih prevzema Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) in organi, v katerih delovno področje spadajo posamezni strokovnjaki.

## 1.1 Civilno-vojaško sodelovanje RS v mednarodnih operacijah na obrambnem področju

Slovenija ima od leta 2005 na področju evidentiranja, usposabljanja in pošiljanja CFS v mednarodne operacije razvit koncept, ko je Vlada sprejela *Izhodišča za vključevanje civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v operacije v podporo miru in druge operacije kriznega odzivanja*. Prispevek RS k reševanju mednarodnih kriz, sodelovanje v operacijah v podporo miru ter integracija civilnih zmogljivosti v vojaško-civilne enote je na programski ravni še dodatno opredeljena v dveh Srednjeročnih obrambnih programih (za obdobji 2005–2010 in 2007–2012). Odločitev o sodelovanju CFS v mednarodni operaciji sprejme Vlada na predlog ministra za obrambo, le-ta pa vključuje tudi določitev CIMIC projektov ter sredstev za njihovo izvedbo. Udeležba CFS se izvaja v civilno-vojaških skupinah v okviru kontingenta Slovenske vojske ali poveljstev mednarodne organizacije, pod okriljem katere poteka misija. Napoteni strokovnjaki o svojem delu poročajo MORS.

Danes je na področju civilnih zmogljivosti v okviru CIMIC vzpostavljen skupen seznam civilnih strokovnjakov, ki ga vodijo na Uradu za civilno obrambo na MORS, hkrati pa delne evidence vodijo tudi ministrstva. Za operativno ureditev pošiljanja CFS v mednarodne operacije je bila sprejeta *Uredba o sodelovanju civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v mednarodnih operacijah na obrambnem področju* (Ur. l. RS, 75/2006, 18. julij 2007), ki določa postopke pri načrtovanju sodelovanja CFS s področja javne uprave ter civilnih in drugih logističnih zmogljivosti v podporo mirovnim silam na območju izvajanja operacij v podporo miru in drugih operacij kriznega odzivanja. Uredba navaja tudi številne naloge CFS od svetovalne funkcije do priprav pobud in izvajanja projektov. MORS in CFS so odgovorni tudi za pomoč gospodarskim združenjem ter nevladnim organizacijam pri pobudah o možnih gospodarskih, humanitarnih in drugih projektih na območju mednarodne operacije ter pri vzpostavljanju stikov s predstavniki lokalnih oblasti.

Izbor kandidatov za CFS opravlja MORS na podlagi poziva drugim organom. O izbiri obvesti delodajalca ter se z njim uskladi glede podrobnosti odhoda izbranega kandidata. Izbrani kandidat z MORS sklene pogodbo o zaposlitvi za čas trajanja mirovne operacije (do enega leta), v tem času pa

ima status civilnega osebja. Na terenu CFS varujejo pripadniki enote za CIMIC in drugi pripadniki Slovenske vojske. Po opravljeni nalogi se lahko kandidat vrne na delovno mesto, ki ga je opravljal pred odhodom na mirovno operacijo. Vsak kandidat za CFS mora opraviti temeljito usposabljanje, ki obsega pet tečajev: osnovni tečaj s temeljnimi znanji za delovanje na kriznem območju, tečaj s področja mednarodnega humanitarnega prava, tečaj osebne varnosti, mednarodni taktični tečaj ter Natovo terminologijo in uporabo standardnih obrazcev. Usposabljanje se zaključí z vajo civilno-vojaškega sodelovanja, na kateri se simulira razmere na kriznem območju (Jarm, 2007: 8).

Od leta 2005 je bilo po opisanem programu usposobljenih 73 CFS iz ministrstev in gospodarskih družb, 71 pripadnikov Slovenske vojske, sodelovalo pa je tudi 46 tujcev (Žel in Pipenbaher, 2009). V prihodnjih letih naj bi se evidentiralo in usposobilo okrog 25 CFS letno za področja rekonstrukcije javne infrastrukture, razvojne projekte, antropološke in politične analize, družino, javna dela, humanitarno pomoč, človekove pravice ter varstvo naravne in kulturne dediščine (Pipenbaher, 2008: 27). Slovenija je do konca leta 2009 s svojimi CFS sodelovala v mirovni operaciji na Kosovu in v operaciji kriznega odzivanja ISAF (PRT Herat) v Afganistanu.

## 1.2 Mednarodne civilne misije

V letu 2006 sta bila na področju mednarodnih civilnih misij sprejeta *Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije* (Ur. l. RS, 20/2006, 24. februar 2006) in *Poslovník medresorske komisije za napotitev oseb v misije in mednarodne organizacije* (Ur. l. RS, 112/2006, 3. november 2006). V istem letu so bile imenovane Medresorska komisija za napotitve in izbirne komisije, vzpostavljen pa je bil tudi sistem delovanja napotitev (Poročilo MZZ za leto 2006).

Zakon o napotitvah ureja postopek za izbiro in napotitev oseb v mednarodne civilne misije, kamor jih na podlagi povabila ali razpisa mednarodne organizacije napoti državni organ za določen čas. Pri tem gre za kratkoročne ali dolgoročne civilne misije (od 6 mesecev do 4 let) ter za opazovalne volilne misije. Razpis za tovrstne misije objavi MZZ in organ s področja, za katerega so potrebni strokovnjaki. V postopku izbire kandidatov ima ključno vlogo Medresorska komisija, ki skrbi za oblikovanje in izvajanje politike napotitev ter njene izbirne komisije. Prvo sestavlja 11 članov in predsednik, ki jih na predlog zunanjega ministra imenuje Vlada. Izmed članov Medresorske komisije se imenuje izbirne komisije, ki izvajajo postopek izbire. Odločitev izbirne komisije je dokončna. Kandidati morajo v skladu z

Zakonom izpolnjevati splošne pogoje ter tudi splošne in dodatne pogoje, ki jih razpiše mednarodna organizacija. Izbrani kandidat sklene pogodbo o zaposlitvi za čas trajanja misije. Če kandidat pred izbiro ni bil zaposlen oz. ni bil zaposlen v javnem sektorju, sklene pogodbo z organom, v katerega delovno področje sodijo delovne naloge misije. MZZ je pristojno za vodenje skupne evidence o napotilih osebah, drugi organi pa za vodenje delnih evidenc.

Za usposabljanje, izobraževanje in ustrezno pripravo kandidatov za napotitev v mednarodne civilne misije skrbijo državni organi. Izobraževalne programe usklajuje MZZ, ti pa lahko potekajo tako na mednarodni kot nacionalni ravni. Usposabljanja za napotitev civilnih oseb v mednarodne civilne misije na nacionalni ravni niso tako dobro organizirana kot usposabljanja CFS. Izbrani kandidati se pred odhodi udeležujejo predvsem usposabljanj, ki jih organizirajo mednarodne organizacije, ki vodijo civilne misije. Izjema pri tem je Slovenska policija, ki v svojem internem pravilniku določa, da morajo njihovi uslužbenci pred odhodom v mednarodno civilno misijo opraviti osnovno usposabljanje. V sklopu usposabljanj so predvidene naslednje vrste usposabljanj: osnovno (2–3 tedne) in prednapotitveno (1 teden–14 dni pred odhodom) usposabljanje, reintegracijski seminar (po vrnitvi) ter specialistično usposabljanje in tečaj tujega jezika. Zakonsko podlago za sodelovanje Slovenske policije v mirovnih in drugih mednarodnih misijah predstavlja *Zakon o policiji*. Izbor, usposabljanje, priprave in napotitev policistov za opravljanje policijskih in drugih nevojaških nalog v tujini, njihove pravice in dolžnosti, dolžnosti ob zaključku dela v tujini ter vrnitev v matične enote potekajo po *Pravilniku o napotitvi javnih uslužbencev ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije* (št. 007-152/2008/1, 13. maj 2008), v skladu z Zakonom o napotitvah ter Poslovníkom Medresorske komisije. Izbira kandidatov se opravi enako kot za ostale civilne strokovnjake preko izbirne komisije, ki jo določi Medresorska komisija. Slovenski policisti imajo v mednarodnih civilnih misijah status sekundiranega osebja, njihove naloge, pooblastila in delo pa se bistveno razlikujejo od nalog vojakov ter drugega osebja.

Slovenija v mednarodnih civilnih misijah sodeluje z različnimi strokovnjaki. Tako se slovenski diplomati udeležujejo predvsem kratko- in dolgoročnega opazovanja volitev v okviru OVSE in EU misij (10–12-letno). Pripadniki Uprave za zaščito in reševanje so sodelovali pri usposabljanju afganistanskih gasilcev v misiji ISAF ter pri projektu usposabljanja in opremljanja gasilcev na Kosovu. Med civilnimi strokovnjaki so najbolj dejavni slovenski policisti, ki so od leta 1997 do konca 2008 sodelovali v trinajstih misijah z 271 policisti.

### 1.3 Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije

Z namenom preseganja razpršenosti projektov s področja razvojnega sodelovanja in sistematičnega usmerjanja razvojne pomoči je bil v letu 2006 sprejet *Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju RS* (Ur. l. RS 70/2006, 6. julij 2006), kasneje pa še *Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju RS za obdobje do leta 2015* (Ur. l. RS 73/2008, 18. julij 2008). Z zakonom si je Slovenija na področju razvojnega sodelovanja zastavila osem ciljev, med katerimi je za razpravo zanimiv drugi cilj, in sicer zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu, zlasti s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v državah v razvoju. Zapisan cilj se navezuje na eno izmed oblik mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki predvideva sodelovanje slovenskih predstavnikov v mednarodnih mirovnih, humanitarnih in razvojnih operacijah. Nacionalni koordinator za mednarodno razvojno sodelovanje je MZZ. Resolucija pa v prvi vrsti opredeljuje prednostna geografska območja za usmerjanje razvojne pomoči, med katerimi so najpomembnejše države Zahodnega Balkana, omenjeni pa so še Vzhodna Evropa, Kavkaz, Srednja Azija ter Afrika. Ključen namen Resolucije je zmanjšanje razpršenosti in povečanje učinka predvidenih sredstev ter vloga slovenskih ustanov za zagotavljanje razvojne pomoči (ITF, CEP, CEF, Ustanova Skupaj, CMSR).

### 1.4 Glavni problemi in izzivi

Ključno na področju vključevanja civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih je jasno definirana ločnica med sodelovanjem Slovenije v mednarodnih misijah na obrambnem področju v okviru MORS (CIMIC in CFS), vključevanjem v mednarodne civilne misije, za kar je odgovorno MZZ, ter vključevanjem Slovenije v mednarodno okolje preko mednarodnega razvojnega sodelovanja. Nadalje je bilo med predstavniki posameznih ministrstev zaznati željo po boljšem sodelovanju med organi, večji informiranosti ter boljši možnosti za pridobivanje povratnih informacij. Kot težavo so sogovorniki izpostavili precejšnjo fluktuacijo kadrov, ki onemogoča kontinuiteto dela. Pogosto se pojavlja mnenje, da je udeleževanje strokovnjakov v mednarodnih misijah nesmiselno, saj ne prinaša dodane vrednosti, temveč zgolj začasno izgubo sodelavca. Nadrejeni pa razpisov zaradi nezainteresiranosti pogosto sploh ne objavijo. Hkrati pa mnoga ministrstva ne razumejo delovanja sistema napotitev, pri čemer je delno krivo dejstvo, da ni jasno določeno, kdo in kako naj se s tem na ministrstvih ukvarja (sektor za kadre ali za mednarodno sodelovanje). Če pa

do napotitev že pride, se pojavlja negativna kadrovska selekcija (izjema pri tem so policisti). Treba je poudariti, da MORS za CIMIC projekte in usposabljanja, ki so namenjeni podpori Slovenske vojske, večinoma nima težav, MZZ pa pogosto naleti na neodzivnost organov.

Zakon o napotitvah je sicer dobra rešitev, saj omogoča vključevanje subjektov tudi izven javne uprave, vendar pa je njegovo izvajanje v praksi nemogoče. To je posledica dejstva, da za napotitve ni v naprej predvidenih kvot in finančnih sredstev. Dodatno k temu pa se je Medresorska komisija od svoje ustanovitve ukvarjala predvsem z uradniškimi opravili, povezanimi z napotitvami. Medresorska komisija bi v prihodnje morala prevzeti večjo vlogo pri oblikovanju politik s področja napotitev, njen ključni izziv pa bo ozaveščanje organov o koristih tovrstnih napotitev. Sogovorniki so v okviru težav, s katerimi se soočajo, predlagali ustanovitev koordinacijske skupine, ki bi imela organizacijsko in povezovalno funkcijo, postavljala politične smernice, predstavljala točko za učinkovito izmenjavo informacij in razpolagala z bazo dejanskih civilnih zmogljivosti države. Takšno nalogo bi lahko prevzel tudi kakšen že obstoječ organ, kot je Medresorska komisija.

Kar se tiče sodelovanja med nevladnimi organizacijami (NVO) in organi javne uprave, večina sogovornikov z nevladnega sektorja opaza, da je njihov edini sogovornik MZZ, ostala ministrstva pa zanje nimajo posluha. Tudi NVO imajo težave pri navezovanju uradnih stikov, kar dodatno otežuje velika fluktuacija kadrov znotraj javne uprave brez ustrezne predaje poslov. NVO menijo, da jim zmogljivosti za sodelovanje z državo na pokonfliktnih območjih ne manjka, kritika pa gre predvsem težnji države, da spodbuja projekte, ki dajejo zgolj »otipljive«, materialno vidne rezultate. Kljub visokokvalificiranim strokovnjakom iz nevladnega sektorja Slovenija zaostaja pri njihovem vključevanju v mednarodne civilne misije, glavni vzrok pri tem pa je formalne narave, saj kljub zakonodaji zanje ni predvidenega denarja in sistematiziranih delovnih mest. V prihodnosti je nujno vključevanje NVO vsaj v odločevalski proces, kar je uveljavljena praksa v nekaterih članicah EU.

Zelo pomembno je, da Slovenija zaradi omejenih finančnih in kadrovskih virov ne deluje razpršeno in si postavi jasne prioritete. Zahodni Balkan v tem pogledu ponuja številne primerjalne prednosti, saj na tem območju Slovenija velja za verodostojno partnerko, kar omogoča večjo fleksibilnost ter lažje in hitrejšo sprejemanje odločitev. Močne bilateralne povezave z Afriko in drugimi oddaljenimi kontinenti niso smiselne, saj je tam Slovenija razvojno prisotna predvsem preko mednarodnih organizacij, kamor posredno prispeva okoli 5 milijonov EUR letno. Slovenija mora najprej ugotoviti svoje dejanske civilne zmogljivosti, nato pa določiti ciljne projekte v manjšem številu sektorjev, kjer bodo del projektov financirale države prejemnice (vzpostavitev občutka lokalnega lastništva).



Sklenemo lahko, da v Sloveniji med uradniki in aktivisti NVO obstaja splošno strinjanje o potrebi po celoviti ureditvi vključevanja civilnih strokovnjakov v mednarodne misije. Najprej je potrebno postaviti smernice glede vprašanj, kam, koliko in koga/kaj se bo pošiljalo v mednarodne operacije na kriznih območjih. Vsekakor je posebnega pomena tudi ugotovitev, v čem je interes Slovenije pri takšnem sodelovanju. Nadalje se je treba lotiti odprave obstoječih sistemskih napak, ki so se pojavile pri izvajanju zakonov, hkrati pa bo potrebno natančno in pregledno opredeliti tudi operativne vidike nalog, prioriteta območja in predvideti optimizacijo postopkov odločanja. Nujno je predvideti sodelovanje z različnimi visoko strokovno usposobljenimi profili, katerih delež je potrebno zagotoviti izven javne uprave. Slovenija bi morala biti v prihodnje v mednarodnih operacijah udeležena v večji meri s civilnimi zmogljivostmi in manj z vojaškim prispevkom. Naj za konec poudarimo, da ima Slovenija za vključevanje civilnih subjektov v mirovne operacije ustrezne zunanje-politične in varnostne doktrinarne dokumente. V praksi pa je izvajanje zakonodaje omejeno zgolj na administriranje kadrovskega dela, manjka pa politično-operativni del. Primerjalno gledano je področje civilno-vojaškega sodelovanja v primerjavi z vključevanjem civilnih strokovnjakov v mednarodne civilne misije tako normativno kot izvedbeno bolj urejeno.

## 2 Vključevanje civilne sestavine v mednarodne operacije na kriznih območjih – primer Belgije

Sodelovanje v operacijah mednarodnega kriznega upravljanja je vsakokrat odvisno od zgodovinskega, družbenega in političnega konteksta posamezne države. Belgijsko zunanjo politiko ključno zaznamuje več dejavnikov, med njimi občutek majhnosti in ranljivosti države, kompleksna oblika federacije in posledično njenih državnih struktur, posebej pomembna pa je izrazita naklonjenost Belgije EU in tesna prepletenost njene zunanje in varnostne politike z evropsko (Houben, 2005: 31–32). Takšno specifično stališče potrjujejo tudi predstavniki Urada Evropske komisije za humanitarno pomoč (ECHO), saj so po njihovih izkušnjah sodeč belgijske oblasti bolj kot oblikovanju nacionalnih strategij naklonjene delovanju na ravni EU (Curtis in Hedstrom, 2009). Posebno mesto pri razumevanju ozadja belgijskega sodelovanja v mednarodnih operacijah pripada tudi kolonialni preteklosti Belgije na afriškem kontinentu<sup>94</sup> in slabim izkušnjam iz ruandske misije

---

<sup>94</sup> Belgija v države, s katerimi je imela kolonialne vezi, ne pošilja bojnih skupin, pri vzpostavljanju miru pa lahko sodeluje z logistično, finančno, materialno in diplomatsko podporo.

UNAMIR sredi devetdesetih let 20. stoletja. Belgijsko »krizno upravljanje« tako zaznamujejo tri osnovne karakteristike: politika pacifizma, pravilo konsenza in vloga glavnega kabineta (Houben, 2005: 33–35), normativne ureditve sodelovanja v mednarodnih operacijah (vključno s civilno komponento) pa slonijo na navedenih kontekstualnih in zgodovinskih izhodiščih.

## 2.1 Ministrstvo za zunanje zadeve in pomen razvojnega sodelovanja

Belgija daje izjemen poudarek razvojnemu sodelovanju, ki je neločljivo povezano z mednarodnimi operacijami na kriznih območjih in vključevanjem civilnih strokovnjakov. V belgijsko Ministrstvo za zunanje zadeve (*Service Public Fédéral* – *Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement*), ki vodi zunanjo politiko<sup>95</sup> zvezne vlade, je od leta 1999 integriran Generalni direktorat za razvojno sodelovanje (*Direction Générale de la Coopération au Développement* – DGDC). Vladno razvojno sodelovanje poteka z osemnajstimi partnerskimi državami<sup>96</sup> preko v ta namen ustanovljene agencije »Belgijsko tehnično sodelovanje« (*Belgian Technical Cooperation* – BTC). Naloga DGDC je tako priprava politik, agencija pa skrbi za implementacijo vladnih programov. Tesno sodeluje tudi z nevladnimi organizacijami, v letu 2007 so tako preverili delovanje več nevladnih organizacij in priznali 58 takšnih, ki lahko zaprosijo za finančna sredstva (DGCD Annual Report, 2007: 10–14). DGCD financira projekte pod proračunsko postavko »Preprečevanje konfliktov in preventivna diplomacija«, predloge projektov pa lahko oddajo mednarodne ali regionalne organizacije, nevladne in neprofitne organizacije, univerze in drugi raziskovalni inštituti. Integracija DGCD v Ministrstvo za zunanje zadeve se je izkazala za učinkovito potezo, saj je DGCD skozi leta povečal obseg svojega delovanja. Ker je preprečevanje konfliktov eden izmed glavnih ciljev razvojnega sodelovanja, pa direktorat vzdržuje tudi stalne in tesne stike tako s preostalimi

<sup>95</sup> Integralni del zunanje politike sta tudi varnostna in obrambna politika, zato se minister za obrambo pri sprejemanju svojih odločitev vedno posvetuje z ministrom za zunanje zadeve in predsednikom vlade na treh vrstah sestankov: »politično-vojaških« (forum za razpravo o Natu in EU), »črno-belih« (dosje Afrika) in »koordinacijskih« (obravnavata trenutnega stanja operacij in usklajevanje nadaljnjih ukrepov).

<sup>96</sup> Maroko, Alžirija, palestinska območja, Vietnam, Uganda, Tanzanija, Mozambik, Mali, Nigerija, Senegal, Benin, DR Kongo, Ruanda, Burundi, Južna Afrika, Ekvador, Peru in Bolivija.

deli Ministrstva za zunanje zadeve kot tudi z Ministrstvom za obrambo (Klimis in Weerts, 2005).

Pri izbiri civilnih kandidatov za napotitev v mednarodne misije je uveljavljen sistem, da se za najbolj primernega kandidata odloči pristojno ministrstvo, ministrstvo za zunanje zadeve pa se v odločitve ne vmešava. Belgija je v letu 2009 pričela z novim sistemom usposabljanja, t. i. »Basic Generic Training«, po katerem so v dveh tednih v marcu 2009 usposobili 25 kandidatov (policistov, sodnikov, diplomatov in drugih strokovnjakov). Usposabljanje poteka v sodelovanju z ministrstvom za zunanje zadeve, policijo, ministrstvom za pravosodje, Egmont inštitutom (Kraljevi inštitut za mednarodne odnose v Bruslju) in nemško policijsko šolo za usposabljanje iz Bruhla, po uspešnem zaključku pa si kandidati pridobijo uradni mednarodno veljavni certifikat (De Witte, 2009). Usposabljanja načrtujejo dvakrat letno, pri čemer naj bi bila z letom 2010 predvidoma dostopna tudi posameznikom iz drugih držav članic EU. Za vključevanje civilnih strokovnjakov izven državne uprave je v celoti odgovorno ministrstvo za zunanje zadeve preko javnega poziva. S tem skušajo usposobiti uravnoteženo kombinacijo strokovnjakov z različnih področij (v prvo usposabljanje je bilo v skupino tako vključenih sedem posameznikov izven državne uprave), z usposabljanjem tujih strokovnjakov pa pridobiti nova znanja, izkušnje ter poznanstva (*networking*).

## 2.2 Ministrstvo za obrambo: civilno-vojaško sodelovanje

Ministrstvo za obrambo lahko v okviru civilno-vojaškega sodelovanja nudi pomoč pri rekonstrukciji tako civilne kot vojaške infrastrukture (npr. železniška infrastruktura), vendar pa razvojno sodelovanje ni *de iure* vključeno v področje dela ministrstva za obrambo (La Défense).

Glede civilnih funkcionalnih strokovnjakov za vključevanje v civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC) velja, da prihajajo izključno iz vrst rezervistov in spadajo pod okrilje ministrstva za obrambo. Trenutno je usposobljenih in v pripravljenosti okoli 110 funkcionalnih strokovnjakov, vendar pa se zaenkrat še nihče izmed njih ni udeležil misije. Do danes so aktivnosti v okviru civilno-vojaškega sodelovanja izvajali zgolj profesionalni belgijski vojaki (npr. Provincial Reconstruction Team v Afganistanu). Z vključevanjem rezervistov, usposobljenih za civilne funkcionalne strokovnjake, se bodo nedvomno srečali s težavo usklajevanja dela med delodajalcem funkcionalnega strokovnjaka in ministrstvom za obrambo. Snauwaert (2009) sicer meni, da večjih problemov ne bo, ker bodo strokovnjaki odposlani za relativno kratek čas, saj belgijski koncept civilnih funkcionalnih strokovnjakov za razliko od slovenskega sistema ne predvideva dolgotrajne

udeležbe CFS na misiji, ampak mu na terenu dodeljuje predvsem vlogo ocenjevalca situacije na področju njegove strokovne usposobljenosti.

### 2.3 »B-FAST« – hitro odzivna enota za krizne situacije

Leta 2003 sta bila s kraljevim odlokom<sup>97</sup> oblikovana koordinacijski svet za urgentno pomoč v tujini v primeru katastrof ali nesreč in trajna struktura za podporo B-FAST (*Belgian First Aid and Support Team*), ki je svojevrsna struktura za vključevanje v krizne situacije in v veliki meri sloni na civilnih zmogljivostih države. Koordinacijski svet je vzpostavljen znotraj ministrstva za zunanje zadeve, predseduje mu zunanji minister ali njegov namestnik, vanj pa so vključeni še predstavniki iz kabineta predsednika vlade, ministrstva za obrambo, za notranje zadeve, javno zdravje, finance in razvojno sodelovanje ter direktor medsektorskega urada, ki prevzema vlogo sekretariata koordinacijskega sveta. Odbor za načrtovanje (predstavniki ministrstev) zagotavlja strateško podporo, v Posvetovalnem odboru pa so zastopani predstavniki nevladnih organizacij ter strokovnjaki s področja urgentne in humanitarne pomoči. Koordinacijska celica B-FAST je vzpostavljena v okviru generalnega direktorata za civilno zaščito znotraj ministrstva za notranje zadeve, med njene naloge pa spadajo sprejemanje in izvajanje vseh odločitev glede vzpostavitve seznama operativnih članov B-FAST in izbor primerne strukture ekip glede na reševalno misijo. Kandidati so izbrani na podlagi prijav iz javnega poziva.

B-FAST je namenjen predvsem kratkotrajnim misijam (do 10 dni), razen če Svet ministrov odloči drugače (Druyts in Wagemans, 2009), in je izjemno učinkovito orodje, saj ima sposobnost vzpostavitve operativnosti v 48 urah (Snauwaert, 2009). Sodelovanje v B-FAST poteka na prostovoljni osnovi, posamezne enote civilne zaščite pa prispevajo vsaka svoj delež (npr. zdravstvo prispeva mobilno bolnišnico s 500 polno opremljenimi šotori, obramba skrbi za letalski transport in logistiko, notranje zadeve za gasilce, prisotni so inštruktorji za reševanje s psi itd.). Prednost B-FAST je nedvomno kontinuiteta dela in dobra medsebojna poznanstva, saj je večina ljudi v Koordinacijski celici na istih položajih že več let (Wagemans in Snauwaert, 2009).

<sup>97</sup> »Arrêté royal portant création d'un conseil de coordination pour l'aide d'urgence à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité et d'un service permanent de soutien B-F. A. S. T. – Belgian First Aid and Support Team«

## 2.4 Koncept treh D

Za vprašanje vključevanja civilnih komponent v mednarodne operacije je pomemben tudi koncept treh D (Defense, Diplomacy, Development/ obramba, diplomacija, razvoj), s katerim skušajo od leta 2008 Belgijci doseči čim boljšo povezljivost treh ključnih sektorjev. Deloval naj bi kot nekakšna koordinativna platforma, kjer že v zgodnji fazi načrtovanja tesno sodelujejo ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za obrambo in razvojne organizacije (nevladne organizacije). Na takšen način se definira področja in projekte, ki so (bodo) pomembni in nujni za delovanje države oz. območja mirovne operacije tudi potem, ko jo mednarodne sile zapustijo (Snauwaert in De Witte, 2009).

V zaključku lahko zapišemo, da je v letu 2009 na mednarodnih misijah sodelovalo 55 belgijskih civilistov. Belgija pa ima zaenkrat kljub temu na področju ureditve vključevanja civilistov v mednarodne operacije na kriznih območjih precej razpršeno in nepopolno zakonodajo. Nahaja se v zgodnji fazi sestavljanja pravnega dokumenta, ki bo to področje celoviteje uredil. Osnovni namen dokumenta bo (1) doseči harmonizacijo finančnih kompenzacij za vse osebe, vključene v misijo (diplomati, pravniki, zunanji strokovnjaki, policija) in (2) zagotoviti finančno kompenzacijo za tiste organe državne uprave, ki prispevajo svoje strokovnjake (v smislu zagotavljanja sredstev za zaposlitev nadomestnega delavca) (De Witte, 2009).

Belgija ima dolgo tradicijo promocije multilateralizma. Izvaja diplomacijo, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in vladavine prava (ang. *good governance*).<sup>98</sup> Prav sodelovanje v mednarodnih mirovnih misijah pa je eden izmed stebrov belgijske zunanje politike. V začetku razvoja mednarodnih mirovnih misij je Belgija sodelovala predvsem v operacijah pod okriljem ZN, danes pa se vse bolj odloča za operacije pod okriljem Nata in EU. Belgija daje kot vneta podpornica evropske integracije prednost operacijam EU, hkrati pa podpira razširitev območja delovanja EU misij.

Belgijski pristop k mirovnim misijam temelji na dveh stebrih. Prvi je namenjen bojnim nalogam, drugi pa zajema posebno pripravo na mirovne

---

<sup>98</sup> Glej npr. Zakon o ovrednotenju politike razvojnega sodelovanja, temelječe na spoštovanju človekovih pravic (»Loi pour évaluer la politique de coopération au développement en fonction du respect de droits de l'homme«, 7. februar 1994); Splošna politična usmeritev vlade glede belgijskega sodelovanja v operacijah vzdrževanja miru (»Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix«, 28. januar 1998); Zakon o mednarodnem sodelovanju Belgije (»Loi relative à la coopération internationale belge«, 1999); Strateška usmeritev »Konsolidacija miru« (»La note stratégique »Consolidation de la Paix«, julij 2002)

operacije z osredinjanjem na lokalno situacijo in kulturo. Vsaka mirovna operacija mora tako predvidevati tudi civilno-vojaški in predvsem razvojni del. Izkušnje iz Somalije, Balkana in Konga so vzpodbudile Belgijo, da pred napotitvijo svojih vojakov načrtuje konkretne razvojne projekte, vzpostavljene skupaj z lokalnimi oblastmi, mednarodnimi in lokalnimi nevladnimi organizacijami. S takšnim načinom je vojaški del mirovne operacije bolje pripravljen na trajnostno rešitev problemov (Biscop, 2007: 15). Belgijska primerjalna prednost pa je predvsem obstoj stalne strukture za hitro mednarodno humanitarno pomoč B-FAST.

### 3 Civilno sodelovanje pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti – primer Italije

Po hladni vojni se je tudi Italija soočila s spremenjenim ravnovesjem v mednarodni skupnosti ter je postopoma prevzemala vedno aktivnejšo vlogo v mednarodnih institucijah, skozi katere je poskušala uveljavljati svoj nacionalni interes. Houben (2005: 206–207) ugotavlja, da se Italija v času hladne vojne niti ni posebej ukvarjala z opredelitvijo lastnega položaja v mednarodni skupnosti, saj je bil le-ta dejansko »definiran s strani drugih«. S koncem hladne vojne so izginile tudi geopolitične omejitve, ki so narekovale vlogo in položaj Italije v tem obdobju, in država je bila naenkrat soočena s potrebo po definiranju lastnega položaja in interesov v mednarodni skupnosti ter po prevzemu aktivnejše in bolj jasne vloge. Tako sodobni strateški koncept italijanskih oboroženih sil določa temeljne naloge OS, med katerimi je tudi prispevek k upravljanju in vodenju mednarodnih kriz (Stato maggiore della difesa: Il concetto strategico del capo di smd, Houben, 2002: 212). Na osnovi dosedanjih izkušenj z mednarodnimi krizami po svetu je Italija oblikovala sebi lasten nacionalni pristop k soočanju z mednarodnimi krizami, ki vključuje paravojaške sile (*Carabinieri*), civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC) ter obnovo administrativnih in pravnih institucij (Coticchia, 2007).

#### 3.1 Aktivnosti Italije pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti

Italija s svojimi enotami trenutno (vojaškimi in civilnimi) sodeluje v trintridesetih misijah v enaindvajsetih državah sveta s skupaj 9108 pripadniki (*Missioni/Attivita' Internazionali*) (*Missioni/Attivita' Internazionali*. Situazione al 13. 1. 2009). Od tega nekatere misije vključujejo tudi civilne

strukture, ki so bile poslane na misijo s strani italijanske države. Kadar govorimo o civilnih strokovnjakih v mirovnih operacijah, je potrebno razlikovati med strokovnjaki, ki so bili v neko mirovno misijo poslani s strani države, in strokovnjaki, ki v misijah sodelujejo kot del mednarodnega osebja in pri tem ne zastopajo interesov svoje lastne države. Cilj je vzpostaviti sistem hitrih napotitev civilnih strokovnjakov in preseči sedanji praviloma dolgotrajen administrativni proces. Civilni eksperti so napoteni in plačani s strani MZZ. Italija s civilnimi strokovnjaki podpira operacije ali misije različnih organizacij, pri čemer sta bili posebej izpostavljeni OZN in EU. Največje število civilnih strokovnjakov je na Kosovu, in sicer približno 180, skupno število v vseh EU civilnih misijah pa sega do 250 strokovnjakov. Pri tem največkrat sodelujejo strokovnjaki iz Državne policije (*Polizia di Stato*), Finančne policije (*Guardia di Finanzia*), Ministrstva za pravosodje (*Ministero di Giustizia*) in iz Rdečega križa Italije (*Missioni/Attivita' Internazionali*, 13. januar 2009).

Državni uradniki oziroma vsi strokovnjaki, zaposleni v državni upravi skladno z zakonom o sodelovanju v razvojnih projektih (OECD, Italy. Development coordination review 2000. 1. junij 2009; Intervju s predstavnikom italijanskega MZZ. 27. maj 2009), morajo obdržati svoje delovno mesto, ob predpostavki, da je posamezni strokovnjak za odhod dobil dovoljenje svojega delodajalca. Na drugi strani pa morebitni ekonomski, finančni in drugi svetovalci iz zasebnega sektorja nimajo zagotovljene vrnitve na staro delovno mesto po vrnitvi iz MOM, kar pomeni, da morajo pred odhodom sami poskrbeti za svoj položaj v domovini. Zaenkrat Italija nima uradno napoteni civilnih strokovnjakov, ki bi bili zaposleni izven državne uprave. Morebitni ekonomski in drugi svetovalci sicer lahko delujejo na območju MOM, vendar so najeti po pogodbi in ne napoteni s strani države. Dolžina napotitve je odvisna od potreb na območju MOM, medtem ko je plačilo odvisno predvsem od organizacije, ki posameznika napoti, območja, na katero je napoten, pri čemer so dodatki razdeljeni glede na stopnjo nevarnosti.

### 3.2 Oblike civilnega sodelovanja pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti

Prva skupina izvajalcev so civilni strokovnjaki in policisti. Italija zaradi naraščajočih potreb razvija skupno podatkovno bazo<sup>99</sup> civilnih strokovnjakov v pripravljenosti za napotitev in bazo stalnih policijskih sil (*Standing Police*

---

<sup>99</sup> Iz te baze se najverjetneje črpajo tudi posamezniki za delo v okviru Belih čelad, za katere intervjuvanec iz MZZ sicer še ni slišal.

*Capacity*) za potrebe OZN. Sledi skupina, ki jo nekateri uvrščajo v vojaške, drugi pa v civilne sile, in sicer karabinjerji (*Carabinieri*). Zadnji imajo na ozemlju Republike Italije status policijskih sil, izven državnih meja pa dobijo vojaški status ne glede na tip operacije, torej tudi če gre za civilno operacijo. MZZ pa veliko sodeluje z Rdečim križem Italije (RKI), ki ima v Italiji poseben status, saj gre za državno humanitarno organizacijo, ki je financirana iz državnega proračuna. Sodelujejo tudi z drugimi nevladnimi organizacijami, predvsem v okviru razvojne pomoči. Do tesnejšega sodelovanja med NVO in državo prihaja predvsem tam, kjer gre za večje tveganje. V okviru ministrstva je organiziran **krizni oddelek**, ki je v stalnem stiku z nevladnimi organizacijami, in sicer tako doma, pri procesu načrtovanja in odločanja kot tudi na samem območju misije. Tako krizni oddelek ves čas spremlja njihove aktivnosti in delovanje, s čimer jim lahko italijanske OS zagotovijo največjo možno mero varnosti.

### 3.3 Skupine za obnovo provinc (PRT – Provincial Reconstruction Teams)

Italija je ena od držav, ki prispevek svojih OS v večnacionalnem okolju misije velikokrat podkrepi z vzpostavitvijo Skupin za obnovo (PRT). Skupine za obnovo skrbijo za proces izgradnje miru, torej zagotavljajo podporo pokonfliktni obnovi sistema. Struktura italijanskega PRT je civilno-vojaška, saj je vodja vojaški poveljnik, njegov namestnik pa je civilist. Vojaški del PRT je financiran s strani Ministrstva za obrambo, medtem ko je civilni del (približno 20 strokovnjakov)<sup>100</sup> financiran s strani Ministrstva za zunanje zadeve. Oba segmenta pa sta jasno opredeljena v zgoraj omenjeni Uredbi, sprejeti enkrat letno. Civilni del ni podrejen MZZ le finančno, ampak tudi vsebinsko in glede na odgovornosti. Med vojaškim in civilnim delom torej ni razmerja podrejenosti, ampak gre za enakopravno sodelovanje dveh področij tako na taktično-operativnem nivoju (vojaške in civilne strukture znotraj PRT) kot tudi na strateškem (italijanska ministrstva). CIMIC predstavlja znotraj PRT v Afganistanu le en segment.

---

<sup>100</sup> Intervju s predstavnikom italijanskega MZZ, European Integration Department.



### 3.4 CIMIC – civilno-vojaško sodelovanje

Poleg aktivnosti NVO izvaja razvojno dejavnost do neke mere tudi skupina za civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC) znotraj italijanskih oboroženih sil. Dolgoročni cilj CIMIC je vzpostaviti in ohraniti pogoje za doseg ciljev zaveznitva na operaciji (MC 411 — NATO Military Policy On Civil-Military Co-Operation, 2001: 3). Neposreden cilj pa je vzpostaviti dobre odnose med vsemi na območju misije delujočimi akterji ter lokalnim okoljem, z namenom izpolnitve poveljnikovega poslanstva. Najpomembnejša med nalogami je povezovanje z lokalno oblastjo ali predstavniki različnih strani ter ustvarjanje pogojev za pogajanje (ACE Directive N. 86–2: 10).

223

3. del

### 3.5 Civilne mirovne sile

Kot ena izmed možnosti civilnega prispevka v mednarodnih misijah in operacijah se pojavljajo tudi t. i. **Bele čelade**. Idejo je v mednarodno okolje posredoval argentinski predsednik Carlos Saul Menem leta 1993. Leta 1994 je OZN z resolucijo 49/139 B<sup>101</sup> pozdravil poziv nacionalnim državam k organizaciji civilnih mirovnih sil oz. Belih čelad. Bistvene značilnosti Belih čelad so (*The White Helmets Initiative*) zagotovitev prostovoljnih enot, sestavljenih iz civilnih strokovnjakov različnih posebnosti na nacionalni ravni ter njihova uporaba s strani mednarodne skupnosti ob koordinaciji OZN; visoka kvalificiranost posameznikov; financiranje iz prostovoljnih prispevkov držav, mednarodnih, nevladnih, vladnih, humanitarnih in drugih organizacij ter zasebnega sektorja; države niso obvezane k finančni podpori projektov, ampak lahko sodelujejo tudi zgolj s prostovoljnim delom civilnih strokovnjakov; človeške vire lahko prispevajo vse države; sistem Belih čelad ne funkcionira kot nova metoda reševanja humanitarnih in drugih kriz, ampak deluje kot povezovalni dejavnik in nov vir politične volje v mednarodnem prostoru.

Enote Belih čelad je do sedaj vzpostavilo 40 držav, med njimi tudi Italija. Zadnja je to storila, kot alternativo vojaškemu služenju vojaškega roka, po uveljavitvi Zakona o ugovoru vesti (230/98) leta 1998, ki je vseboval

---

<sup>101</sup> Resolucija Generalne skupščine OZN 49/139 B, sprejeta na 93. plenarnem zasedanju 20. decembra 1994: sodelovanje prostovoljcev pod skupnim imenom »Bele čelade« pri aktivnostih OZN, in sicer na področju humanitarne pomoči, rehabilitacije, tehničnega sodelovanja in podpore pri razvoju družbe in sistema (dostopno preko [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/about/resol/49139.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/about/resol/49139.html), 13. april 2009).

ukrepe za raziskovanje in izvajanje možnosti za nenasilno civilno obrambo (Martinelli, 2002: 11). Po ukinitvi vojaške obveznosti so z reformo izboljšali italijanski sistem prostovoljnega civilnega služenja, ki traja dvanajst mesecev, ob tem posameznik prejema tudi finančno nadomestilo (Martinelli, 2002: 12). Prostovoljno civilno služenje posameznikom prinese tudi dodatne, nefinančne ugodnosti, npr. kreditne točke za študente in višje ocene pri napredovanju za javni sektor (Martinelli, 2002: 13). Prostovoljci pa so lahko v času služenja napoteni na krizno območje znotraj ali izven Italije.

### 3.6 Rdeči križ Italije

Kot zapisano, ima Rdeči križ Italije (RKI) poseben status, saj ni nevladna organizacija, ampak gre za s strani države financirano humanitarno organizacijo, ki je tako na eni strani podrejena državi in na drugi mednarodnemu Rdečemu križu. V svoji strukturi imajo od šestih<sup>102</sup> komponent dve pomožni komponenti (*auxiliary components*), ki neposredno in v tesnem sodelovanju z italijanskimi oboroženimi silami delujeta v mednarodnih operacijah in misijah. Gre za Vojaške enote (*Military Corps*) in Medicinske sestre (*Nurses*), ki lahko delujejo v istih operacijah, imajo pa ločeno vodstveno strukturo. Oboji so v vojaški uniformi in obravnavani kot pripadniki OS z vsemi usposabljanji, vendar pa ne nosijo orožja in so prepoznavni po znaku rdečega križa. Medicinske sestre v okviru MOM praviloma delujejo kot prostovoljke in tako za svoje delo ne prejemajo plačila, razen dnevnega dodatka. Za Rdeči križ Italije so značilni stalni formalni in neformalni odnosi z MZZ in koordinacija medsebojnih aktivnosti. Vendar pa je potrebno poudariti, da vlada ali MZZ ne odločata o misijah ali operacijah, pri katerih bo sodeloval Rdeči križ. Smernice za delovanje namreč določa Mednarodni rdeči križ. O sodelovanju v MOM se z državnimi institucijami (MZZ, MO idr.) pogaja generalni direktor RKI, ki pa mora pred napotitvijo dobiti soglasje nacionalnega Rdečega križa območja operacije. Tako se za delovanje na določenem območju odločijo le ob soglasju nacionalnega Rdečega križa te države.

---

<sup>102</sup> Ostale štiri sestavine tvorijo krvodajalci, prostovoljci, mladinski odbor in ženski odbor.

### 3.7 Usposabljanje civilnih subjektov za sodelovanje v mirovnih operacijah in misijah

United Nations Staff College je bil ustanovljen leta 1996 v Torinu z namenom izobraževanja in usposabljanja kadra za mednarodno osebje v organizacijah znotraj sistema Združenih narodov (glej *Improving the civilian crisis management capability of The European Union*). Druga institucija na italijanskem ozemlju, ki usposablja in pripravlja civilne subjekte za mirovne operacije, je Scuola Superiore Sant' Anna v Pisi (glej *ibid.* in tudi Scuola Superiore Sant' Anna), v okviru katere poteka mednarodni podiplomski študij usposabljanja za upravljanje in vodenje konfliktov (*International Training Programme for Conflict Management*). Cilj študija je usposobiti strokovnjake za učinkovito delo v mednarodnih operacijah kriznega upravljanja in vodenja, vključno z mirovnimi misijami, z operacijami humanitarne pomoči, pomoči beguncem, operacijami graditve miru in demokracije, pomoči pri volitvah in nadzoru izvajanja volitev, izobraževanju za spoštovanje človekovih pravic, pri njihovi kreptitvi in nadzoru spoštovanja človekovih pravic (glej *International Training Programme for Conflict Management*).

Na nacionalnem nivoju za zaposlene v državni upravi velja obvezno tedensko oziroma dvotedensko osnovno usposabljanje o mednarodnih operacijah in misijah. V drugi fazi so v proces skupnega usposabljanja vključeni vsi tisti posamezniki, ki bodo napoteni v mednarodno operacijo ali misijo. Usposabljanja so razdeljena glede na vsebino in naravo nalog ter glede na posameznikov nivo oziroma vojaški čin. Posebne vsebine in sistem usposabljanja mora razviti tudi organizacija, v okviru katere civilni strokovnjak odhaja na misijo. Pri pripravah na misijo oziroma operacijo ne sodelujejo pripadniki NVO in drugih organizacij. Pripadniki Rdečega križa Italije, in sicer vojaška komponenta, so usposobljeni<sup>103</sup> kot vojaško osebje. Skupna so jim splošna usposabljanja, tj. psihološke priprave, usposabljanje na terenu, urjenje postopkov idr. Nadaljnje faze pa so razdeljene glede na operacijo in posameznikovo specialnost ter naravo njegovih ali njenih nalog, in sicer od tri dni do enega meseca. Usposabljanja pripadnikov vojaške komponente RKI za napotitev v MOM so ločena od vojaških priprav.

Sam italijanski pristop pa se sooča tudi z določenimi težavami in izzivi. Tako so finančna sredstva trenutno rezervirana zgolj za EU operacije in misije, medtem ko je za napotitve civilnih strokovnjakov v operacije ali misije drugih organizacij potrebno posamično prositi za dodatna sredstva

---

<sup>103</sup> Intervju s pripadniki vojaške komponente RKI. Rim, 26. maj 2009.

oziroma jih prerazporediti iz drugih virov. Izkazala se je potreba po preprostejšem in hitrejšem načinu pridobivanja oziroma motiviranja civilnih strokovnjakov za delo v MOM ter preprostejši način napotitev. Eden izmed načinov motiviranja bi bile tudi nefinančne ugodnosti ter pozitivni vpliv udeležbe v MOM na karierno<sup>104</sup> pot posameznika. Več truda naj bi namenili pojasnjevanju pomena sodelovanja civilnih strokovnjakov v MOM nekaterim državnim institucijam, kot npr. sodišče, ki praviloma zelo nerado dovoljuje svojim strokovnjakom odhod na operacijo ali misijo. Naslednja težava je počasnost in kompliciranost birokratskih postopkov. Pri tem izpostavljajo, da bi tudi na MZZ morali razviti operativni tempo, značilen za OS (hitrejše odločanje in napotitev). Rešitev vidijo v učenju iz izkušenj ministrstva za obrambo!

## 4 Danski koncept usklajenega načrtovanja in delovanja

Pod pojmom *Usklajenega načrtovanja in delovanja* (CPA) je danska vlada začela izpostavljati vprašanje civilno-vojaškega sodelovanja tako na notranjem kakor tudi na mednarodnem prizorišču. Ključni izziv, s katerim je bila soočena danska vlada in še posebej ministrstvo za zunanje zadeve in ministrstvo za obrambo, skupaj s Poveljstvom danskih oboroženih sil (ang. Danish Defence Command), je bilo oblikovanje koncepta, ki bo omogočil izrabo in kapitalizacijo vojaških uspehov na terenu. Rešitev naj bi bila uporaba civilnih zmogljivosti, ki naj bi omogočile trajno stabilizacijo konfliktih območij in postopen umik danskih vojaških sil. Pri tem pa je bilo očitno, da dotedanji koncept, kjer so oborožene sile opravljale vojaške naloge, civilne, vladne in nevladne strukture pa povsem ločene civilne dejavnosti, vezane na obnovo in izgradnjo miru (države) v primerih, kot sta bila Irak in Afganistan, zaradi visoke ravni tveganja in prisotnega nasilja ni uporaben. Zato je bilo ključno vprašanje, kako doseči stabilizacijske cilje, za katere potrebujejo civilne strukture, a v mnogo bolj nasilnem in nestabilnem ter nepredvidljivem okolju, kot je bilo to v Bosni in na Kosovu. Odgovor naj bi bil koncept Usklajenega načrtovanja in delovanja oziroma pogosto imenovan tudi celovit pristop.

---

<sup>104</sup> Po besedah predstavnika MZZ so civilni strokovnjaki trenutno lahko veseli, če ne izgubijo položaja na delovnem mestu po vrnitvi z misije, čeprav ohranitev delovnega mesta ne bi smela biti vprašljiva.

## 4.1 Koncept in strategija

Danska pri svoji politiki sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah izhaja iz spoznanja, da bo zaradi omejenosti lastnih potencialov vedno v veliki meri odvisna od mednarodnih akterjev. Danska je na tem izhodišču oblikovala posebno politiko civilno-vojaškega sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah. Tako ključni dokument danske vlade Danida 2000 (Partnerstvo, 2000) pravi: »... da bo Danska okrepila svoje napore, da prepreči, vodi in upravlja ter pomirja konflikte v državah v razvoju«. Pri tem izhaja iz dejstva, da poseduje tako zmogljivosti kakor tudi izkušnje, da lahko igra pomembno vlogo na tem področju. Kot ključna načela delovanja isti dokument izpostavlja (Danida, 2000): »... lokalno lastništvo, koordinacijo in skladnost oziroma usklajenost med različnimi dejavnostmi in akterji«. Pri tem pa se kot ključni mehanizmi izpostavljajo: razvojna pomoč, humanitarna pomoč in diplomatske aktivnosti (Strategija za obdobje 2005–09 z naslovom Varnost, Rast – Razvoj; glej Stepputat, 2009: 15). Kljub temu pa MZZ kot pristojno resorno ministrstvo ni oblikovalo eksplicitne državne politike, ki bi bila temelj izgradnje državne ureditve (ang. *state building*) in pomoči šibkim državam (ang. *fragile states*). To je posledica ocen MZZ, da bo pričakovano področje mednarodnega delovanja predvsem vprašanje afriške varnostne arhitekture s težiščem civilno-vojaškega delovanja na preprečevanju konfliktov, boju proti terorizmu in promociji človekovih pravic. Zaradi tega Danska ni bila opremljena z rešitvami za stabilizacijsko delovanje v okolju, kot sta Afganistan in Irak, in nujno je bilo iskanje novega koncepta.

## 4.2 Politika civilno-vojaškega sodelovanja

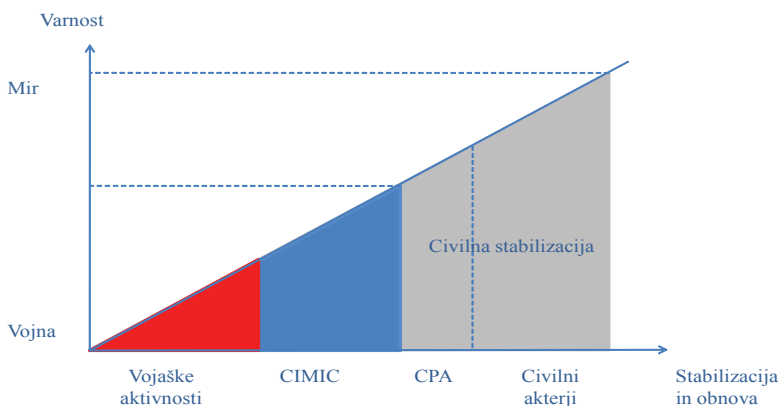
Zaradi navedenega je koncept CPA utemeljen na dveh ključnih podmenah – neprestani evoluciji in prilagajanju zahtevam ter potrebam posameznega območja delovanja. Ta koncept ne teži k oblikovanju vseobsegajočega in povsod uporabnega recepta delovanja, ampak je cilj predvsem koordinacija danskih aktivnosti v okviru določene operacije. Zato celoten koncept tudi nima posebnega pravnega okvira oziroma ne temelji na posebnem zakonu. V okviru CPA sta danski ministrstvi za zunanje zadeve in obrambo oblikovali naslednja dva ključna dokumenta (razgovor na ministrstvu za zunanje zadeve; Stepputat, 2009: 17–19):

- Smernice vojaško-humanitarnega sodelovanja v humanitarnih naporih, ki jih financira ministrstvo za zunanje zadeve (ang. *Guidelines for military-humanitarian co-operation on humanitarian efforts financed by the Ministry of Foreign Affairs*).

- Usklajeno načrtovanje in delovanje civilnih in vojaških aktivnosti v mednarodnih operacijah (ang. *Concerted Planning and Action of civilian and military efforts in international operations*).

Ključni cilj CPA je podpora stabilizaciji in normalizaciji razmer na območjih, na katerih delujejo danske oborožene sile, s krepitvijo sinergijskih učinkov, s koncentracijo in koordinacijo načrtovanja in uresničevanja civilnih in vojaških aktivnosti na območjih, kjer ni trajne varnosti. Pri tem morata načrtovanje in koordinacija potekati v širšem mednarodnem in nacionalnem okolju. Dokument predvideva, da bodo morale oborožene sile pri svojem delovanju sodelovati v zanje netradicionalnih operacijah, kot je javni mir in red, vzpostavljanje sodnega sistema ipd. Nadalje tudi izpostavlja, da bodo tam, kjer varnostne razmere ne dopuščajo delovanja civilnih organizacij (vladnih in nevladnih), oborožene sile s pomočjo civilnih svetovalcev, ki jih zagotavlja MZZ, izvajale tudi humanitarne dejavnosti, obnavljale in gradile infrastrukturo, krepile sistem lokalne uprave in druge neposredne izboljšave za potrebe lokalnega prebivalstva v okviru t. i. CPA projektov. CPA zato opredeljujejo kot vmesno stopnjo med CIMIC in obnovo po prekinitvi bojev. Gre torej za prehod med kratkoročnimi projekti CIMIC s ciljem zaščite sil in dolgoročnimi razvojnimi in obnovitvenimi projekti. Cilj CPA je tako stabilizacija razmer takoj po koncu bojev in preden lahko, zaradi varnostnih omejitev, na območju samostojno delujejo civilne strukture (glej graf).

Graf 4: Model danskega koncepta CPA



Za uresničenje CPA se v okviru MZZ in MO odobrijo tudi posebna finančna sredstva, s katerimi se izvajajo projekti CPA. Da bi se izognili konfliktom med MO in MZZ ter NVO, so oblikovali CPA projekte, ki bi jih lahko opredelili kot most med kratkoročnimi ukrepi pomoči in dolgoročnimi razvojnimi projekti. Ti projekti naj bi omogočili hiter začetek obnove, neposredno po koncu vojaških aktivnosti, hkrati pa naj ne bi vzbujali pričakovanj po dolgoročnem angažmaju (čas trajanja 6 do 12 mesecev).

### 4.3 Struktura CPA

Struktura je precej preprosta, saj jo tvorita strateška raven s Stalnim komitejem državnih uradnikov in lokalna raven, na kateri deluje Usmerjevalna skupina ali enota. Pri tem je pomembno poudariti, da se obe strukturi oziroma ravni prilagajata glede na potrebe in razmere na terenu. Stalni komite je bil ustanovljen leta 2004 in naj bi zagotavljal, da bodo danske stabilizacijske aktivnosti pravilno osredinjene in usklajene. Komite naj bi se ukvarjal z načrtovanjem in koordinacijo civilnega vložka v te aktivnosti, v širšem okviru vojaškega prispevka, ki je bil definiran in načrtovan v drugih organizacijskih in pravnih okvirih (Stepputat, 2009). Komiteju predseduje predstavnik MZZ, medtem ko so člani predstavniki različnih uradov in oddelkov MZZ (regionalnih uradov, urada za varnostno politiko, načelniki bilateralnega in multilateralnega urada), ministrstva za obrambo, Poveljstva danskih oboroženih sil, DEME (*Danish emergency management agency*), urada predsednika vlade, urada komisarja danske nacionalne policije in Danske obrambne obveščevalne službe. V delo pa se lahko *ad hoc* glede na porajajoče se potrebe vključujejo tudi druga vladna telesa in nevladni akterji (NVO, pravosodni organi, zasebna podjetja ...). Na operativni ravni oziroma na območjih, kjer so bile razmeščene danske vojaške enote, pa so bile oblikovane t. i. usmerjevalne skupine MZZ. Te sprva niso imele civilnih strokovnjakov, ampak predvsem diplomate. Vendar pa so vanje, zaradi vse kompleksnejše narave dela, začeli vključevati civilne svetovalce, ki so odgovorni za koordinacijo in izvajanje civilnih stabilizacijskih aktivnosti. Sprva so bili ti svetovalci pridodani vojaškim enotam, kasneje pa so se vključili v PRT (*Provincial Reconstruction Team*), vzporedno z usmerjevalno skupino. Pri tem je potrebno poudariti, da se na terenu izvaja operativna koordinacija med civilnimi in vojaškimi strukturami, medtem ko ostajajo linije poročanja in vodenja med civilnimi in vojaškimi strukturami ločene. Tako civilni svetovalci poročajo MZZ in vojaški po svoji liniji vodenja in poveljevanja na Poveljstvo danskih oboroženih sil in MO. Obe liniji pa se združita oziroma srečata v Stalnem komiteju.

#### 4.4 Človeški viri CPA

Ključni človeški vir CPA je *osebje CIMIC*, kjer so Danske oborožene sile v okviru transformacije oblikovale četo pripadnikov posebej izurjenih za izvajanje nalog CIMIC. Naslednja skupina so *civilni svetovalci in strokovnjaki CPA*, kjer celoten proces novačenja in podpisa pogodbe s posamezniki izvaja MZZ. Eden izmed pomembnejših načinov novačenja poteka preko humanitarne mreže International Humanitarian Preparedness (IHP). Pri čemer gre za sklepanje kratkoročnih pogodb s posamezniki, ki imajo potrebne izkušnje in znanja za opravljanje nalog v okviru CPA. Nabor se izvede preko javnih in zasebnih kanalov, kjer se išče določen profil osebe za specifično mesto na misiji. Težišče je na naboru oseb, ki so že sodelovale z MZZ pri izvajanju humanitarnih in drugih programov pomoči (Stepputat, 2009: 26). Po samem izboru se izvede usposabljanje, ki pa ne traja več kot dva tedna. Ravno področje novačenja naj bi bilo v letu 2009 deležno največjih sprememb, saj naj bi MZZ oblikovalo bazo kandidatov, ki bi bili primerni za delovanje v okviru CPA, pri čemer bo ključen poudarek na njihovi razpoložljivosti oziroma statusu v danem trenutku. *Uslužbenci MZZ in MO* so naslednja skupina kadrov, v kateri MZZ novači kadre za CPA. Mednje sodijo tudi *policisti*, ki v mednarodnih operacijah sodelujejo v precejšnjem številu že vse od sredine 90-ih let prejšnjega stoletja, in sicer v operacijah OZN, EU in bilateralnih aranžmajih glede na zahteve, podane preko MZZ. Povprečno sodeluje v mednarodnih operacijah med 50 in 60 policistov, medtem ko letni načrt dovoljuje napotitev do 75 policistov. Načrtuje se tudi bolj množično sodelovanje *sodnikov in sodnega osebja* v dejavnostih CPA. Dosedanje izkušnje na področju pravosodja so namreč omejene na posameznike, ki so že sodelovali v mednarodnih operacijah. Pomembno vlogo naj bi zasedalo tudi *osebje DEMA*, še posebej v primeru kompleksnih kriznih dogodkov in nesreč, saj ima DEMA kot članica International Humanitarian Partnership (IHP) zmogljivosti, prilagojene za uporabo v tujini (Stepputat, 2009: 27–28). *Nevladne organizacije (NVO)* so bile v okviru priprav in samega oblikovanja koncepta CPA v njegovem središču kot ključni akterji. Vendar pa je sodelovanje z njimi v okviru CPA sprožilo nepričakovane napetosti med NVO in oblastmi. NVO so se zdale, da bi s sodelovanjem z danskimi oboroženimi silami izgubile nevtralni status, ki so ga uživale in zaradi česar niso bile pripravljene sodelovati z danskimi silami v Iraku in Afganistanu. Zato je bila oblikovana posebna delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov MZZ in MO ter ključnih NVO, ki je opredelila možnosti sodelovanja NVO v CPA, pri čemer so še posebej poudarili potrebo po jasnem ločevanju aktivnosti NVO in državnih struktur, še posebej dejavnosti NVO in oboroženih sil.



## 4.5 Urjenje in usposabljanje

Edina oblika specializiranega usposabljanja v okviru CPA je dvotedenski tečaj, ki je sicer del usposabljanja častnikov CIMIC. Tečaj od leta 2007 dalje izvaja zasebna NVO Danish Refugee Council. Njegova vsebina se neprestano prilagaja in razvija glede na potrebe, ki se pojavljajo na terenu. Velik poudarek je dan neposrednemu prenosu znanj in izkušenj, zaradi česar pripadniki, ki so že bili na operacijah v tujini, svoje izkušnje in spoznanja prenašajo na nove tečajnike. Pred samo napotitvijo, v kolikor to omogočajo razmere, kandidate napotijo na dvotedensko misijo ugotavljanja dejstev, kjer se iz prve roke seznanijo s svojim delom in območjem, kjer bodo delovali. Vendar pa je ta praksa zaradi časovnega pritiska prej izjema kot pravilo. Mnogi pripadniki NVO, obeh ministrstev in Poveljstva danskih oboroženih sil ter nekaterih NVO redno sodelujejo na področnih mednarodnih vajah. Je pa vedno bolj očitna potreba po globoki prevetritvi in modernizaciji sistema novačenja in usposabljanja kandidatov za potrebe CPA.

Kljub velikemu napredku koncepta CPA lahko ugotovimo, da je pred tem pristopom tudi nekaj pomembnih izzivov. Stepputat (2009: 30–34) in danski sogovorniki so tako izpostavili kar nekaj izzivov. Prvi ključni izziv je povečanje obsega skupnega razumevanja vloge CPA in ciljev, ki naj bi jih dosegel. Večji poudarek bo potrebno dati analizam preteklega delovanja in pridobljenih spoznanj ter njihovi implementaciji v proces odločanja, načrtovanja in izvajanja aktivnosti v okviru CPA. V celotnem konceptu bi bilo treba okrepiti ali pa nadgraditi mehanizme ocenjevanja in pridobivanja povratnih informacij, ki pogosto zaradi prepleta civilnega in vojaškega niso vedno popolne. Povečati je treba raven strateške koherentnosti, predvsem pa poudarjajo potrebo po celoviti reformi danskega varnostnega sektorja, ki je bila v preteklosti v veliki meri samo delna (Stepputat, 2009: 31).

## 5 Študija primera: aktivnosti mednarodne skupnosti na Kosovu

Praktična realizacija normativnih ureditev posameznih držav (Slovenija, Belgija, Italija, Danska) je bila za vključevanje civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih analizirana na primeru Kosova, ki je bil izbran kot študija primera iz več razlogov.

Kot prvo je to država, ki jo Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (ReMRS15, Ur. L. RS 73/2008, 18. julij 2008, 10. člen) določa kot eno izmed prednostnih

geografskih območij, v katere naj bo usmerjena in osredinjena razvojna pomoč Slovenije. Kot drugo je bilo Kosovo izbrano tudi kot primer države, na ozemlju katere deluje večje število različnih mednarodnih organizacij (OZN, NATO, EU, OVSE) in nevladnih organizacij s skupnim namenom postkonfliktne obnove države. Med drugim pa je bilo Kosovo izbrano tudi zaradi tega, ker v različnih mednarodnih misijah na njegovem ozemlju, pod okriljem različnih mednarodnih organizacij in institucij, sodelujejo civilni subjekti iz držav,<sup>105</sup> ki so bile izbrane v vzorec analize.

## 5.1 Terenski del raziskave

232

3. del

Cilj terenskega dela raziskave je bil skozi pogovore s posamezniki na območju misije identificirati dobre in slabe strani obstoječih normativnih ureditev, prednosti in pomanjkljivosti usposabljanj, ki so jih le-ti bili deležni pred napotitvijo, identificirane so bile težave, s katerimi se posamezniki, ki kot civilni subjekti delujejo na terenu, soočajo, ter morebitne možnosti za izboljšave ipd. Zbiranje podatkov na Kosovu je potekalo v mesecu avgustu in septembru 2009. Uporabljeni sta bili dve raziskovalni metodi: metoda delnostrukturiranega intervjuja in metoda opazovanja z udeležbo. Cilj je bil opraviti intervjuje s posamezniki, ki so bili napoteni v različne misije na Kosovu s strani njihovih držav, in ki v teh misijah, bodisi vojaških, kot so sile, bodisi civilnih kot npr. EULEX, sodelujejo kot civilni subjekti. Poleg posameznikov, ki so civilisti, pa so bili pogovori opravljeni tudi s tistimi vojaškimi osebami, v primeru, da gre za vojaško misijo, s katerimi ti civilni subjekti pri svojem delu najbolj pogosto sodelujejo. To so bili predvsem pripadniki CIMIC skupin.

V času izvedbe terenskega dela raziskave se je na Kosovu nahajal 19. kontingent Slovenske vojske v silah, v katerem sta sodelovala dva<sup>106</sup> slovenska civilna funkcionalna strokovnjaka (CFS). V sklopu italijanskega

---

<sup>105</sup> V času izvajanja terenskega dela projekta se je izkazalo, da Danska na Kosovu ne sodeluje s civilnimi funkcionalnimi strokovnjaki, ker se je njena pozornost pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti preusmerila na Afganistan.

<sup>106</sup> Intervju je bil opravljen zgolj z enim slovenskim CFS, ker je bil drugi na misijo napoten samo za polovično obdobje, tj. za obdobje treh mesecev.

kontingenta v silah sta v skupini CIMIC sodelovala dva<sup>107</sup> italijanska civilna strokovnjaka. Intervjuji so bili opravljeni tudi s slovenskimi civilnimi policisti v misiji EULEX, in sicer z vodjo kontingenta in tremi policisti. V septembru smo opravili tudi razgovore<sup>108</sup> z belgijskimi civilnimi strokovnjaki, ki sodelujejo v EULEX. Skupno je bilo opravljenih šestnajst pogovorov.

## 5.2 Napotitev in usposabljanje za misijo

Intervjuvani slovenski CFS je zaposlen na Inšpektoratu RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Pri njegovi želji, da na mednarodnih misijah in operacijah sodeluje kot CFS, ga delodajalec ni oviral, ravno nasprotno, celo spodbujal ga je (Juvan in Arko, 2009a). Oba<sup>109</sup> slovenska CFS, ki sta bila načrtovana za sodelovanje na Kosovu, sta za razliko od večine drugih potencialnih CFS, ki so opravljali osnovno usposabljanje, že v času usposabljanja vedela, kdaj in kam se bosta odpravila na misijo, kar je nedvomno prispevalo k njuni boljši pripravljenosti za delo na misiji. Osnovno usposabljanje, ki ga je bil deležen slovenski CFS, s katerim je bil opravljen intervju, je trajalo osem mesecev, od aprila 2008 do decembra 2008. Prvi stik z vojaškim načinom življenja pa je doživel na bataljonski vaji v Nemčiji, januarja 2009, katere se je udeležil skupaj z enoto, s katero je bil kasneje poslan na Kosovo (Juvan in Arko, 2009a).

---

<sup>107</sup> Intervju je bil zaradi odsotnosti enega strokovnjaka opravljen samo z enim. Zanimivo je, da sodelovanje italijanskih civilnih strokovnjakov v misijah ni vezano na prihod oz. odhod celotne italijanske enote, za razliko od slovenskega primera, kjer je CFS sestavni del posameznega kontingenta in čas njegovega bivanja v misiji je obdobje ene rotacije kontingenta (Juvan in Arko, 2009f).

<sup>108</sup> Intervjuji so bili opravljeni s štirimi belgijskimi civilnimi strokovnjaki, in sicer z g. Dirkom Teerlinckom, belgijskim programskim menedžerjem in hkrati glavno kontaktno osebo za Belgijo na Kosovu, z g. Renejem Heirweghom, namestnikom glavnega svetovalca za kriminaliteto in glavnim svetovalcem za preiskovanje medetničnih kaznivih dejanj pri EULEX Police, g. Dominiquom Orsinijem, vodjo politične pisarne pri EULEX, ter g. Christophom Lamphalussyjem, vodjo informacijske pisarne EULEX (Press and Public Information Office) in glavnim predstavnikom za stike z javnostjo. Dodatno je bil opravljen tudi razgovor z g. Alainom Van Guchtom, vodjo belgijske diplomatske pisarne v Prištini.

<sup>109</sup> Zaradi velike potrebe po strokovnjaku za požarno varnost na Kosovu je bilo odločeno, da bosta na Kosovo napotena dva CFS iz Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, in sicer vsak za obdobje šestih mesecev.

Slovenska policija sodeluje v mednarodnih operacijah in misijah že od leta 1997 ter je v vseh teh letih oblikovala sebi lasten sistem pošiljanja civilnih policistov na operacije v tujino. Po opravljeni selekciji vsi potencialni kandidati opravijo osnovno usposabljanje za sodelovanje v mirovnih operacijah. Temu pa v primeru, da je posamezen kandidat izbran za konkretno misijo, sledi še prednapotitveno usposabljanje. Prijavljanje za delo v misijah se razlikuje med posameznimi misijami. Tako je prijava za delo v misiji UNMIK potekala drugače kot npr. za EULEX.<sup>110</sup> Vloga države in njenih predstavnikov v Bruslju je po mnenju sogovornikov (Juvan in Arko, 2009h, 2009i, 2009j, 2009k; Fras, 2009a) ključna, saj si mora tudi Slovenija sama prizadevati, da dobri kandidati na koncu zasedejo dobra in primerna delovna mesta.

234

3. del

Primerjava slovenskega in italijanskega sistema napotitve CFS v mednarodne misije in operacije pokaže nekaj bistvenih razlik. Kot prvo morajo biti italijanski civilni strokovnjaki, ki želijo sodelovati v mednarodnih misijah in operacijah, rezervisti italijanske vojske. Tako je italijanski sogovornik, ko se je odločil sodelovati v misiji, najprej vstopil v rezervo in opravil dvomesečno usposabljanje za rezerviste. Ko je to usposabljanje končano, posameznik pridobi čin (Juvan in Arko, 2009f). Usposabljanju za rezerviste je sledilo CIMIC usposabljanje in nato še usposabljanje za konkretno misijo.<sup>111</sup>

Med belgijskimi<sup>112</sup> intervjuvanci so bili zgolj civilni strokovnjaki iz EULEX, kar pomeni, da gre za strokovnjake, ki jih na predlog belgijske vlade izbere Svet EU. V primeru policistov poteka izbor na podoben način kot pri slovenskih policistih. Vsi izbrani policisti opravijo štirinajstdnevno prednapotitveno usposabljanje v Belgiji in po novem tudi dvotedensko usposabljanje v Italiji.

---

<sup>110</sup> EULEX razpiše Call for contribution, na katerega se prijavljajo posamezniki. Končno odločitev o zasedbi delovnih mest pa sprejemajo v Bruslju.

<sup>111</sup> Usposabljanje za misijo poteka skupaj z vojaško enoto, znotraj katere bo delovala CIMIC skupina. Tako je sogovornik usposabljanje za misijo opravljal na Siciliji, kjer je stacionirana brigada italijanske vojske, ki sodeluje v misiji na Kosovu.

<sup>112</sup> Belgija v zadnjih mesecih skuša vzpostaviti nov sistem, ker bodo imeli stalen nabor (rezervo v stalni pripravljenosti) dobro usposobljenih policistov, ki jih bodo pošiljali na različne misije (Fras, 2009a).

### 5.3 Delo v misiji, identifikacija morebitnih problemov

Slovenski CFS je pojasnil, da so bile osnove za njegovo delovanje na Kosovu vzpostavljene že preko močnega bilateralnega sodelovanja<sup>113</sup> med Slovenijo in Kosovom, na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ter je bila že s tem dejansko postavljena dobra podlaga za njegovo delo na terenu. Poleg okrepitve dotedanjega bilateralnega sodelovanja je bil eden izmed ciljev njegove naloge na Kosovu tudi dokončanje projekta slovenske CIMIC skupine iz 15. kontingenta SV v silah, ko naj bi Slovenija Kosovu podarila dve gasilski vozili, kar pa se zaradi pomanjkanja finančnih sredstev do takrat še ni zgodilo (Juvan in Arko, 2009a).

Slovenski CFS je deloval na bataljonskem nivoju in je bil pridodan skupini CIMIC. CFS sicer deluje strokovno samostojno, organizacijsko pa je podrejen poveljniku skupine CIMIC (Juvan in Arko, 2009b). Delo CFS mora tako biti skladno z namero poveljnika. Poveljnik slovenskega kontingenta in tudi ostali sogovorniki so poudarili, da je bilo kljub kasnejšemu dobremu sodelovanju na začetku na strani vojakov zaznati skepticizem do njegovega dela (Juvan in Arko, 2009a). Vojaški sogovorniki so menili, da sistem naloge CFS zagotavlja dobra strokovna znanja, vendar je potrebno zagotoviti »prave strokovnjake za prave projekte« (Juvan in Arko, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e). Ena izmed posebnosti delovanja CFS v misiji je tudi v tem, da je njegov finančni proračun, s katerim razpolaga, ločen od proračuna skupine CIMIC, za finančno odobritev posameznih projektov je odgovoren Sektor za civilno obrambo v Ljubljani (Juvan in Arko, 2009d).

Največji problem, ki ga je slovenski CFS identificiral pri lastnem delu, je specifičnost njegovega statusa kot civilista v vojaški bazi, ki je pridodan vojaški enoti. Dejstvo, da sam ne nosi vojaške uniforme, ga je v vojaškem okolju naredilo opaznega in v množici vojakov še bolj izstopajočega. Njega osebno je to najbolj motilo. Na to pa so opozarjali tudi drugi (Juvan in Arko, 2009b, 2009c, 2009d). Problem pa ni samo uniforma, ampak tudi dejstvo, da ne poseduje lastne oborožitve, čeprav sam meni, da mu je to pri delu z ljudmi prej koristilo kot ne (Juvan in Arko, 2009a). Pravila glede izhodov iz baze so takšna, da je dovoljen izhod samo ob vojaškem spremstvu in z oborožitvijo. Njemu je to pravilo močno otežilo delo, saj je za vsak izhod potreboval spremstvo dveh<sup>114</sup> vojaških oseb. Vojaški del CIMIC skupine ne

<sup>113</sup> Snovalci kosovske zakonodaje, ki ureja to področje, so se skorajda v celoti zgledovali po slovenski zakonodaji.

<sup>114</sup> Po pravilih tudi vojaškim osebam niso dovoljeni samostojni izhodi, ampak morata zaradi varnostnih razmer vedno biti skupaj dve vojaški osebi z oborožitvijo.

ocenjuje prisotnosti CFS kot moteči dejavnik, kot veliko oviro nemotnemu delu na terenu pa ocenjujejo dejstvo, da je CIMIC skupina razpolagala samo z enim avtomobilom (Juvan in Arko, 2009c, 2009d). Slovenski CFS je opozoril tudi na težavnost proceduralnih postopkov za realizacijo projektov na terenu (Juvan in Arko, 2009a).

Ravno razlika v statusu je tista bistvena razlika med slovenskim CFS in italijanskim civilnim strokovnjakom. Italijanski civilni strokovnjak za čas misije »postane« vojaška oseba, ki nosi uniformo in ima osebno oborožitev. Njegov pravni status je isti pravnemu statusu vojaških oseb. Čin, ki mu pripada, in posledično tudi plačilo na misiji pa sta odvisna od njegove delovne dobe v civilni službi.

Belgijski sogovorniki se prav tako strinjajo, da je nujno potrebno izbrati prave strokovnjake. V EULEX se belgijski strokovnjaki ukvarjajo s t. i. MMA projekti (monitoring, mentoring, advising – opazovanje, mentorstvo in svetovanje), ki ne zahtevajo velikih finančnih sredstev, saj ne gre za klasične razvojne projekte, temveč so potrebni strokovno dobro podkovani ljudje, ki znajo prenašati svoja znanja na druge. Problem, ki se pojavlja pri belgijskih policistih, je predvsem dolžina mandata, ki je po mnenju sogovornikov predolga. Policisti so na misijo odposlani za eno leto oz. maksimalno za obdobje osemnajstih mesecev. Drug problem pa je nejasnost v podaljševanju mandatorov, saj policisti kot tudi drugi belgijski civilni strokovnjaki do zadnjega trenutka ne vedo, ali se jim bo mandat podaljšal ali ne (Fras, 2009b).

Slovenski sogovorniki, tako iz vojaških kot iz civilnih vrst, predvsem posamezniki na poveljujočih položajih, so se strinjali, da Slovenija potrebuje skupno nacionalno strategijo sodelovanja v mednarodnih misijah in operacijah ter da se odsotnost le-te odraža tudi pri njihovem delu na terenu. Pri tem je potrebno opozoriti, da zaradi specifičnosti dela in samozadostnosti vojaškega kontingenta, odsotnosti le-te pri njihovem delu na terenu niti niso občutili v tolikšni meri, kot so to občutili slovenski policisti v misiji EULEX.

Med slovenskimi sogovorniki se pojavlja mnenje, da CFS ni potreben na nivoju bataljonske skupine, ravno tako ni potrebe, da se na misiji nahaja cel čas (Juvan in Arko, 2009b, 2009c, 2009d). Potrebni projekti se lahko identificirajo v naprej, priprave za izvedbo lahko potekajo tudi v Sloveniji, za izvedbo pa naj CFS pride na območje misije za čas trajanja in realizacije projekta (ibid.). Ravno tako bi morala biti finančna sredstva za izvedbo projektov že zagotovljena. Sogovornik je še izpostavil nujnost sodelovanja s slovensko ambasado na Kosovu pri identifikaciji problemov in morebitnih projektov na terenu (ibid.). Delo italijanskega civilnega strokovnjaka tako ni iskanje projektov na terenu in zbiranje finančnih sredstev, ampak

deluje kot nadzornik realizacije projektov, ki jih na terenu izvajajo lokalni izvajalci. Pomembna razlika je tudi glede finančnih sredstev za projekte. Projekti, za katere skrbi italijanski civilni strokovnjak, sodijo med skupne projekte italijanske CIMIC skupine in torej tudi pod proračun le-te, medtem ko projekti slovenskega CFS finančno ne spadajo v proračun slovenske CIMIC skupine. Ob tem je potrebno poudariti, da proračun italijanske CIMIC skupine znaša 980.000 EUR (Juvan in Arko, 2009g), medtem ko znaša proračun slovenske skupine za CIMIC 10.000 EUR (Juvan in Arko, 2009b). Razlika je očitna. Italijanski civilni strokovnjak je v obdobju štirih mesecev, ki jih preživi na misiji, nadaljeval z dokončanjem projektov, s katerimi so začeli lani, istočasno pa je nastavljal in organiziral začetek novega projekta, za katerega načrtujejo dokončanje naslednje leto. Že pred prihodom na misijo je bil seznanjen s prioriteta in s projekti, ki ga čakajo na terenu. V pogovoru je poudaril, da so prioritete italijanske države glede CIMIC projektov zelo jasne, trenutno se osredinjajo na infrastrukturo in šole ter zato že v procesu usposabljanja rekrutirajo takšne civilne strokovnjake, ki se spoznajo na navedena področja (Juvan in Arko, 2009f).

Vsaka država bi morala spoznati, da je za delo v misijah potreben drugačen kader kot za delo na diplomatskih predstavništvi. Potrebno bi bilo razviti sistem, v katerem bi usposobili ljudi, specializirane zgolj za tovrstno delo. Kot zgled belgijska sogovornika (Fras, 2009a, 2009c) navajata Veliko Britanijo, ki se zaveda, da za zasedbo ključnih mest v misijah potrebuje dobre kadre. Velika Britanija ima tudi posebno enoto za novačenje tovrstnega kadra in se obnaša kot podjetje, kar pomeni, da aktivno išče sposobne strokovnjake, ki bi lahko zasedli najvišje položaje.

Glede napisanega lahko sklenemo z ugotovitvijo, da je primer Kosova opozoril tudi na nekatere pomanjkljivosti obstoječe normativne ureditve pošiljanja in sodelovanja CFS v mirovnih operacijah. Pokazalo se je, da je za uspešno izvedbo projektov na terenu ključna že vnaprejšnja identifikacija projektov (in zbiranje finančnih sredstev za izvedbo) še pred dejanskim prihodom CFS na območje misije. Pri kadrovanju je potrebno upoštevati specifična znanja posameznih strokovnjakov ter jih skladno s tem pošiljati v prave misije. Dobro izbrani in usposobljeni kadri lahko kljub omejenim finančnim vložkom bistveno prispevajo k uspešnosti misije. Pošiljanje civilnih strokovnjakov v mednarodne operacije in misije zgolj zaradi izpolnitve mednarodnih obveznosti pa je nesmiselno. Raziskava je pokazala, da ni potrebe po stalni prisotnosti CFS na območju misije.

Trenutna slovenska rešitev, ko CFS deluje v vojaškem okolju brez statusa vojaške osebe, ni najbolj primerna. Odnose med različnimi slovenskimi predstavniki na terenu je potrebno formalizirati. Iz tega pa izhaja tudi identifikacija močne potrebe po skupni slovenski nacionalni strategiji

sodelovanja Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, ki jasno določa pogoje izbora, trajanje mandata, prioriteta območja idr. Slovenija si mora bolj aktivno prizadevati, da njeni predstavniki v različnih misijah zasedajo tudi višje in poveljniške položaje.

## 6 Sklep: primerjalna analiza

Mirovne operacije in misije, ki potekajo po hladni vojni, se usmerjajo v zagotavljanje trajnega miru, zato so njihove naloge vse zahtevnejše in zajemajo tako vojaško kot civilno področje. Ena od posledic takšnega razvoja je povečevanje vloge in števila različnih vladnih, nevladnih in medvladnih organizacij, ki svoje delo opravljajo na humanitarnem, socialnem in ekonomskem področju ter pri izgrajevanju institucij države, v kateri operacija poteka. Vzporedno s spremembami v naravi mirovni operacij in večjo vlogo civilnega segmenta v njih se je postavilo vprašanje, kako različne vojaške in civilne mehanizme in instrumente, ki jih ima mednarodna skupnost na voljo, združiti, povezati, uskladiti. Razvile so se oblike civilno-vojaškega sodelovanja, kot so CIMIC (Civil-Military Cooperation) ter CMCO in CM-coorD (Civil-Military Coordination).

Primerjalna analiza slovenskih, belgijskih, italijanskih in danskih rešitev sodelovanja civilnega segmenta v mirovni operacijah in misijah kot ključno ugotovitev izpostavlja, da so temeljno vodilo pri oblikovanju konceptov vključevanja civilnih zmogljivosti v mednarodne operacije in misije, kljub njihovi nacionalni utemeljenosti, neposredne potrebe na terenu. Tako lahko trdimo, da je običajno vključevanje civilnih zmogljivosti pogojeno s potrebami in varnostnimi razmerami na območju operacij in misij. Pri oblikovanju konceptov vključevanja civilnih zmogljivosti poskušajo analizirane države zagotoviti večjo raven usklajenosti delovanja različnih akterjev, ob hkratnem ohranjanju njihove avtonomnosti pri uresničevanju njim lastnega poslanstva oziroma mandata. V tem procesu je raven usklajevanja običajno dvojna: na nacionalni in mednarodni ravni oziroma na strateški (usmerjevalni) in operativni (izvršilni) ravni, zato so nekatere države oblikovale posebna koordinacijska telesa na strateški in na operativni ravni. To pa zahteva precejšnjo raven prožnosti konceptov, kjer pa se na primer Italija sooča s precejšnjimi težavami. Ta prožnost se odraža v hitrosti odzivanja na zahteve in spremembe na samem terenu, kakor tudi pri izvajanju in koordinaciji aktivnosti različnih akterjev.

Iz analize je tudi razvidno, da je ključni izziv pri angažiranju civilnih zmogljivosti preseganje obdobja neposredno po spopadih in pred začetkom



obnove in prihoda razvojne pomoči, ker je to obdobje ključnega pomena za uspeh celotne operacije ali misije, hkrati pa je povezano tudi z največjimi varnostmi tveganji. Z drugimi besedami, gre za preseganje obdobja med aktivnostmi CIMIC in humanitarno ter razvojno pomočjo. Primerjava razkriva, da imata pri tem običajno večje težave državi z obsežnejšo zakonsko regulacijo civilnega sodelovanja (Slovenija, Italija) kot pa državi z manjšo pravno regulacijo (Danska in Belgija). Izkušnje analiziranih držav so razkrile, da je oblika, obseg in sama narava vključevanja civilnih akterjev preveč pogojena z značilnostmi in prvinami dotične operacije ali misije, da bi jo bilo moč popolnoma pravno definirati. To pa potrjuje ključno tezo o naravi mirovnih operacij in misij, ki trdi, da je vsaka operacija ali misija *sui generis*; analiza pa opozarja, da lahko enako trdimo tudi za vključevanje civilnih zmogljivosti v operacijo. Nazoren primer je vključevanje NVO, kjer se je pokazalo, da je njihova pripravljenost delovanja na nekem območju močno povezana z varnostnimi razmerami in institucionalnim okvirom, v katerem naj bi delovale. Na splošno lahko rečemo, da NVO ne želijo pretiranega državnega institucionalnega objema in težijo k čim večji ravni avtonomije odločanja in delovanja. To spoznanje pa zahteva od držav, ki imajo resne ambicije vključevati civilne zmogljivosti v okvir mirovnih operacij in misij, določene alternativne oblike civilnih zmogljivosti, ki niso vezane na nevladni sektor.

V vseh analiziranih državah obstajajo kadrovske bazeni za potrebe mirovnih operacij in misij. Vendar pa se analizirane države medsebojno močno razlikujejo glede obsega priprav in usposabljanja kandidatov za opravljanje teh nalog. Pri tem so prisotne tudi pomembne razlike med analiziranimi državami glede vpetosti teh potencialov v mednarodne oziroma nacionalen okvir. Tako nekatere države bolj težijo k širši mednarodni vpetosti, medtem ko druge bolj k oblikovanju nacionalnih struktur, katere potem vključujejo v širše mednarodno okolje oziroma kontekst. Kot pomemben izziv poleg vključevanja nevladnega sektorja se je izkazalo civilno-vojaško sodelovanje oziroma koordinacija. Posebej pereče je vprašanje vodenja in poveljevanja, saj analizirane države ohranjajo ločenost teh linij med civilnimi strukturami, vezanimi na MZZ, in vojaškimi, ki so običajno vezane na MO. Zato so države oblikovale posebna nacionalna telesa, običajno *ad hoc* narave, v katerih se usklajuje dejavnost obeh segmentov, kjer običajno, vsaj pri vključevanju civilnih zmogljivosti, ključno vlogo igrajo civilne strukture v okviru MZZ.

Opisane težave se običajno zrcalijo tudi pri izvajanju konkretne mednarodne operacije ali misije. Na njih opozarjajo civilni funkcionalni strokovnjaki proučevanih držav, ki so angažirani v misiji EULEX na Kosovu. Opažajo negativno kadrovske selekcije, saj države na misijo ne pošiljajo

svojih najboljših strokovnjakov, njihova znanja pa so pogosto presplošna. Vojaki so pogosto skeptični do vloge civilnih funkcionalnih strokovnjakov v misiji, kar ni dobra podlaga za uspešno civilno-vojaško sodelovanje. Civilni strokovnjaki pa ne zaupajo lokalnim oblastem in velikokrat prevzemajo njihovo pristojnost in odgovornost, namesto da bi opazovali in svetovali. Projekti, v katerih vloga civilnih strokovnjakov ni strateško premišljena in analizirana pred njihovim prihodom na misijo, nimajo veliko možnosti za uspeh.

Analiza je pokazala, da je prihodnost vključevanja civilnih zmogljivosti gotovo eden izmed segmentov sodobnih mirovnih operacij in misij, ki bo vedno bolj pridobival na pomenu in odločilno prispeval k uspehu celotne operacije ali misije. Seveda pa bo ta razvojna pot prepletena z vrsto izzivov in dilemami, ki bodo vplivale na razvoj konceptov vključevanja civilnih zmogljivosti.

## Literatura in viri

- Arrêté royal portant création d'un conseil de coordination pour l'aide d'urgence à l'étranger en cas de catastrophe ou de calamité et d'un service permanent de soutien B-F.A.S.T. – Belgian First Aid and Support Team, 28. februar 2003. Moniteur Belge (24. julij 2003).
- Badalone, Vittorio. Major italijanskih OS. Intervju s predstavnikom Rdečega križa Italije, Rim. 26. maj 2009.
- Batori, Carlo. Intervju s predstavnikom italijanskega MZZ – DGCP, Rim. 27. maj 2009.
- Bellamy A. J., Paul Williams and Stuart Griffin (2004): *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Biscop, Sven (ur.) (2007): *De Militaire Bijdrage van België aan het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid*. Egmont Paper 14. Bruselj: Academia Press. Dostopno preko <http://www.diplomatie.be/en/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=14413>, 12. januar 2009.
- Bredesen, Morten (2009): Intervju z avtorjem, uslužbencem Danskega ministrstva za obrambo. Kopenhagen, 9. junij.
- Burlin, Jesper (2009): Intervju z avtorjem, Poveljstvo danskih oboroženih sil. Kopenhagen, 9. junij.
- Burnley Clementine (2008): *Country report on Italy*. FORESEC. Dostopno preko <http://www.foresec.eu/>, 3. april 2009.
- Chamber of Deputies (Italy). 14. april 1998. Poročilo št. 340. Dostopno preko [www.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stenografici/sed340/31230015.htm](http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed340/31230015.htm), 13. april 2009.

- CIA Factbook – Italy. Dostopno preko <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>, 6. april 2009.
- Coticchia, Fabrizio (2007): The transformation of military force and the Italian »Peace Support Operations«: political rhetoric and the protection of means and personnel. Dostopno preko [http://archive.sgir.eu/uploads/COTICCHIA-Coticchia\\_SGIR2007.pdf](http://archive.sgir.eu/uploads/COTICCHIA-Coticchia_SGIR2007.pdf), 14. 04. 2009.
- Curtis, Michael in Kristin Hedstrom (2009): Intervju s predstavnikoma ECHO. Bruselj, 1. april 2009.
- Danish Ministry of Defence. Danish defence Agreement 2004. Dostopno preko [www.fmn.dk/eng/Defence%20Agreement/2005-2009/Pages/ENG\\_forlig20052009.aspx](http://www.fmn.dk/eng/Defence%20Agreement/2005-2009/Pages/ENG_forlig20052009.aspx), 10. junij 2009.
- Dansko ministrstvo za zunanje zadeve. Danida 2000: Poglavlje 12. Dostopno preko <http://www.um.dk/Danida/English/DanishDevelopmentCooperation/DenmarksDevelopmentPolicyStrategy/12.asp>, 15. marec 2009.
- Dialuce Gambino, Monica. Intervju s predstavnico Rdečega Križa Italije – Corpo Infermiere Volontare. Rim, 25. maj 2009.
- DIIS. 2009. Sythesis report – Civil – military relations in international operations. A Danish Perspective. DIIS Report 2009: 16. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Directorate-General for Development Cooperation (2008): DGDC Annual Report 2007. Dostopno preko [http://www.dgdc.be/documents/en/annual\\_report/2007/dgdc\\_annual\\_report\\_2007.pdf](http://www.dgdc.be/documents/en/annual_report/2007/dgdc_annual_report_2007.pdf), 13. februar 2009.
- Directorate-General for Development Cooperation. Dostopno preko <http://www.dgdc.be/en/index.html>, 8. januar 2009.
- Druyts, Sebastiaan (2009): Intervju z atašejem belgijskega ministrstva za notranje zadeve, Generalni direktorat za civilno varnost in operacije. Bruselj, 24. april.
- Franz, Marian (2004): Success in Italy: Cos Achieve Non military Tax Option. Dostopno preko [http://www.cpti.ws/court\\_docs/italy/osm\\_dpn.html](http://www.cpti.ws/court_docs/italy/osm_dpn.html), 14. april 2009.
- Fras, Petra (2009a): Pogovor z vodjo pisarne za upravljanje s projekti EULEX in belgijsko nacionalno kontaktno točko na Kosovu, 23. september 2009.
- Fras, Petra (2009b): Pogovor z namestnikom glavnega svetovalca za kriminaliteto in glavnim svetovalcem za preiskovanje medetničnih kaznivih dejanj pri EULEX Police, 24. september 2009.
- Fras, Petra (2009c): Pogovor z vodjo politične pisarne (Policy Office) pri EULEX, 24. september 2009.
- Generalna skupščina OZN (1994): Resolucija 49/139 B: Sodelovanje prostovoljcev pod skupnim imenom »Bele čelade« pri aktivnostih OZN, in sicer na področju humanitarne pomoči, rehabilitacije, tehničnega sodelovanja in podpore pri razvoju družbe in sistema. Dostopno preko [http://www.reliefweb.int/ocha\\_ol/about/resol/49139.html](http://www.reliefweb.int/ocha_ol/about/resol/49139.html), 13. april 2009.
- Houben, Marc (2005): International Crisis Management. The Approach of European States. New York: Routledge.
- Houben, Marc (2005): International Crisis Management: The approach of European states. New York: Routledge.

Hougesen, Prenille (2009): Intervju z avtorjem, uslužbencem Danskega ministrstva za zunanje zadeve. Kopenhagen, 8. junij.

Improving the civilian crisis management capability of The European Union. CMI Working Paper on the Training of Civilian Personnel, March 2001. Dostopno preko [http://www.cmi.fi/files/Crisis\\_mgntment\\_training.pdf](http://www.cmi.fi/files/Crisis_mgntment_training.pdf).

International Training Programme for Conflict Management. Dostopno preko [http://www.sssup.it/context.jsp?ID\\_LINK=612&area=46](http://www.sssup.it/context.jsp?ID_LINK=612&area=46), 14. 4. 2009.

Italy. Development Co-operation Review (2000). Dostopno preko [http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en\\_33873108\\_33873516\\_1883839\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_33873108_33873516_1883839_1_1_1_1_00.html), 1. junij 2009.

Jarm, Valerija Š. (2007): Uspešno delo civilnih strokovnjakov za CIMIC na Kosovu. Slovenska vojska XV (8), 11. maj.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009a): Pogovor s CFS v SVNKON 19 , 20. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009b): Pogovor s poveljnikom skupine CIMIC v SVNKON 19 , 20. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009c): Pogovor z referentom 1 v CIMIC v SVNKON 19 , 20. avgust 2009

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009d): Pogovor z referentom 2 v CIMIC v SVNKON 19 , 20. avgust 2009

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009f): Pogovor z italijanskim CFS, 21. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009g): Pogovor s častnikom za zvezo pri italijanski CIMIC skupini, 20. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009h): Pogovor z vodjo slovenskega kontingenta policistov v EULEX, 21. avgust 2009.

Juvan, Jelena In Sara Arko (2009i): Pogovor s slovenskim policistom 1 v EULEX 21. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009j): Pogovor s slovenskim policistom 2 v EULEX, 21. avgust 2009.

Juvan, Jelena in Sara Arko (2009k): Pogovor s slovenskim policistom 3 v EULEX, 21. avgust 2009.

Klimis, Emmanuel in Laurence Weerts (2005): La prévention des conflits et l'aide publique belge au développement. GRAPAX. Dostopno preko <http://centres.fusl.ac.be/GRAPAX/document/GRAPAX/docs/BE%20-%20Prevention%20conflits%20-%20avr05.pdf>, 8. januar 2009.

La défense. ACOS Operations & Training. Missions. Dostopno preko <http://www.mil.be/ops-trg/subject/index.asp?LAN=fr&ID=932>, 18. februar 2009.

La Repubblica (2001): Porte aperte alle donne, cambia il servizio civile (14 Febbraio). Dostopno preko <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2001/02/15/porte-aperte-alle-donne-cambia-il-servizio.html>, 13. april 2009.

Legge 24 febbraio 2009, n. 12, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 2009. Dostopno preko <http://www.parlamento.it/leggi/09012l.htm>, 24. april 2009.

- Lungarotti, Christian. Intervju s predstavnikom italijanskega MZZ – European Integration Department, Rim. 25. maj 2009.
- Luther, J. (2003): *Military Law in Italy*. V G. Nolte (ur.), *European Military Law Systems*, 427–515. Berlin: de Gruyter.
- Martelli, Marta (2002): *Developing a Civilian Peace Corps: Does Italy Offer a Model for the EU?* Brussels: Universite' Libre de Bruxelles: Department of Peace Studies, University of Bradford.
- Mastrojeni, Grammenos, ur. *Italian missions for peace in the world*. Italy: Ministry of Foreign Affairs. Dostopno preko [http://www.esteri.it/MAE/doc\\_dossier/dossier\\_pc/dp\\_e.pdf](http://www.esteri.it/MAE/doc_dossier/dossier_pc/dp_e.pdf).
- Ministrstvo za notranje zadeve. Pravilniku o napotitvi javnih uslužbencev ministrstva za notranje zadeve in organov v sestavi v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije, št. 007-152/2008/1, 13. 5. 2008.
- Ministrstvo za obrambo. Srednjeročni obrambni program 2005–2010 (šifra: 802-00-1/2004.89, z dne 22. junija 2005). Dostopno preko [http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/sop\\_2005\\_10.pdf](http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/sop_2005_10.pdf), 14. december 2008.
- Ministrstvo za obrambo. Srednjeročni obrambni program 2007–2012 (šifra: 803-2/2006-58, z dne 27. novembra 2006).
- Ministrstvo za zunanje zadeve. Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2006. Dostopno preko [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja\\_in\\_dokumenti/Porocilo\\_MZZ\\_2006\\_web.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Porocilo_MZZ_2006_web.pdf), 18. december 2008.
- Missioni/Attività Internazionali. Situazione al 13. 1. 2009. Dostopno preko [http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo\\_missioni\\_attività\\_internazionali\\_in\\_corso/](http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo_missioni_attività_internazionali_in_corso/), 14. april 2009.
- National parliamentary scrutiny of intervention abroad by armed forces engaged in international missions: the current position in law. Assembly of Western European Union, The interim European Security and Defence Assembly, document A/1762, 4. december 2001. Dostopno preko <http://www.bits.de/CESD-PA/WEU1762.pdf>, 9. april 2009.
- NATO in Afganistan. Dostopno preko <http://www.NATO.int/issues/afghanistan/040628-factsheet.htm>, 13. april 2009.
- NATO. 1998. ACE Directive, Number 86-2, CIMIC 2000: Establishment of an Allied Command Europe (ACE), Civil-Military Co-operation (CIMIC) Capability.
- NATO. 2001. MC 411- NATO Military Policy On Civil-Military Co-Operation;
- NATO. 2003. AJP – 9. NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine.
- Parliamentary oversight of civilian and military ESDP missions: The European and national levels. Study. 2007. Policy Department External Policies, European Parliament. Dostopno preko [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/pe348610\\_/PE348610\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe348610_/PE348610_en.pdf), 15. april 2009.
- Pipenbaher, Bojan. 2008. Usposabljanje civilnih strokovnjakov za CIMIC. *Slovenska vojska XVI* (18), (14. november).
- Poslovník medresorske komisije za napotitev oseb v misije in mednarodne organizacije. Ur. l. RS, 112/2006 (3. november 2006).

- Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, March 2009. Dostopno preko [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/mar09\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/mar09_2.pdf), 14. april 2009.
- Razgovor s pripadnikom italijanskih OS, opravljen 17. 12. 2008 v Libanonu.
- Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije do leta 2015 (ReMRS15). Ur. l. RS 73/2008 (18. julij 2008).
- Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije; ReMRS15, Ur. l. RS 73/2008, 18. julij 2008, 10. člen.
- Roccaldo, Annarita. Intervju s predstavnico Rdečega križa Italije – mednarodno sodelovanje. Rim, 25. maj 2009.
- Rode, Marko (2009): Slovenska policija v mednarodnih civilnih misijah – 10 let izkušenj. Prispevek na Posvetu o sodelovanju Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Brdo pri Kranju, 21. januar.
- Scuola Superiore Sant' Anna. Dostopno preko <http://www.sssup.it/>, 14. april 2009.
- Sénat et Chambre des représentats de Belgique. Loi relative à la coopération internationale belge. (25. maj 1999). Dostopno preko [http://www.dgdc.be/fr/dgdc/documents\\_politiques/loi\\_cooperation\\_internationale.html](http://www.dgdc.be/fr/dgdc/documents_politiques/loi_cooperation_internationale.html), 18. marec 2009.
- Sénat et Chambre des représentats de Belgique. Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix. (28. januar 1998). Dostopno preko <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/49/1394/49K1394001.pdf>, 18. marec 2009.
- Siedschlag, A. (2002): Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU–Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden. V Reiter, E., R. Rummel in P. Schmidt (ur.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP (Forschungen zur Sicherheitspolitik, Bd. 6.), 222–232. Hamburg: Mittler.
- Snuwaert, Guy (2009): Intervju s predstavnikom belgijskega ministrstva za obrambo. Bruselj, 16. april.
- Stato maggiore della difesa: Il concetto strategico del capo di smd. Dostopno preko <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Italy-2004.pdf>, 6. april 2009. Angleški prevod na: [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Italy\\_Eng-2004.doc](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Italy_Eng-2004.doc), 6. april 2009.
- Stepputat, Finn (2009): Integrated National Approaches to International Operations: The cases of Denmark, UK and the Netherlands. DIIS Report 2009: 14. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Tarsi, Roberto. Major italijanskih OS. Intervju s predstavnikom Rdečega križa Italije, Rim. 26. maj 2009.
- Tharuk, R. in A. Schnabel, Cascading Generations of Peacekeeping (2001): Across the Mogadishu Line to Kosovo and Timor. V: R. Tharuk in A. Schnabel (ur.), United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc Missions, Permanent Engagement, 3–25. Tokyo, New York in Pariz: United Nations University Press.
- The White Helmet Initiative. Dostopno preko <http://emb-eeuu.mrecic.gov.ar/helmets.htm>;

- Uredba o sodelovanju civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v mednarodnih operacijah na obrambnem področju. Ur. l. RS, 75/2006 (18. julij 2007).
- Ustava Republike Italije. Sprejeta 22. decembra 1947. Dostopno preko [http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html), 14. april 2009.
- Van Uytven, Eric (2009): Intervju z upokojenim strokovnjakom za civilno-vojaško sodelovanje. Bruselj, 3. april.
- Vlada RS. Izhodišča za vključevanje civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v operacije v podporo miru in druge operacije kriznega odzivanja. Sklep Vlade št. 80200-1/2005/4, z dne 28. 10. 2005.
- Vuga, Janja (2006): Civilni funkcionalni strokovnjaki v operacijah v podporo miru. Diplomsko delo. Ljubljana.
- Vuga, Janja in Bojan Gregorič (2009): Slovenski pogled na civilno vojaško sodelovanje v operacijah v podporo miru: Študija primera slovenskih kontingentov na Kosovu (SIKON-a 15 in 16 -ja). V Alojz Šteiner (ur.), Bilten Slovenske vojske, 211–223. Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
- Wagemans, Rene (2009): Intervju s predstavnikom belgijskega ministrstva za obrambo, Oddelek za načrtovanje in odgovor na humanitarne krize. Bruselj, 15. april.
- Wagner, Wolfgang (2006): Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism (Occasional Paper – 12). Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Zakon o »Sulla Formazione Alla Difesa Non violenta« in »Sull'Istituzione dei Caschi Bianchi«: [www.peacelink.it/amici/apg23/cb/ccp/ita.htm](http://www.peacelink.it/amici/apg23/cb/ccp/ita.htm).
- Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije (ZMRS). Ur. l. RS 70/2006 (6. julij 2006).
- Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (ZNOMCMO). Ur. l. RS, 20/2006 (24. februar 2006).
- Zakon o obrambi (ZObr-UPB1). Ur. l. RS 103/2004 (23. september 2004).
- Zakon o policiji (ZPol-UPB6). Ur. l. RS 107/2006 (17. oktober 2006).
- Žel, Rolando in Bojan Pipenbaher (2009): Sodelovanje civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v mednarodnih operacijah in misijah. Prispevek na Posvetu o sodelovanju Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Brdo pri Kranju, 21. januar.





# Asimetrija in vojaška organiziranost: slovenske izkušnje

Uroš Svete, Damijan Guštin, Vladimir Prebilič

## Uvod

Asimetrija, asimetrično vojskovanje, pristopi ali možnosti ter asimetrične grožnje so izrazi, ki se vedno pogosteje pojavljajo v sodobnih vojaških in obrambnih ter varnostnih analizah, njihovo pojasnjevanje in razumevanje pa je zelo različno. Čeprav nekateri trdijo, da je opredeljevanje asimetričnih groženj in virov ogrožanja, ki naj bi danes prizadeli predvsem tehnološko razvite in dominantne tradicionalne države, predvsem pa velike sile, v tej terminološki in kontekstualni obliki razmeroma nov pojav oz. nova oblika konfliktov (Cyrulik, 1998), pa pogled v zgodovinsko analizo konfliktov kaže povsem drugačno sliko. Res je sicer, da naj bi v asimetričnih konfliktih šibkejši strani poskušale uveljaviti lastno voljo in interese ter spremeniti ravnotežje moči zlasti po hladni vojni v obdobju, ko globalizacija ne spreminja zgolj političnih, ekonomskih, kulturnih, socialnih in drugih sfer, pač pa tudi varnostno okolje in delovanje vseh institucij v sistemu nacionalne varnosti (Schöfbänker, 1999). Vendar pa na drugi strani nikakor ne smemo zanemariti dejstva, da je asimetrija bojevanje in ogrožanje onstran pričakovanih nasprotnika ter njegovih varnostnih mehanizmov. Kot taka je torej rezultat strateške interakcije med akterji, vpletenimi v konflikt (Arreguin-Toft, 2005). Številne značilnosti, ki jih danes razumemo kot temeljne pri definiranju asimetričnega vojskovanja (nesorazmeren učinek,

neskladnost interesov, volja nasprotnika, metode in sredstva asimetričnega vojskovanja, fleksibilnost pri bojnem delovanju, velika in hitra odzivnost in učinkovit ter predvsem kratek mobilizacijski čas), je mogoče najti v spopadih že v antičnem času. Razlog je v preprostem dejstvu – kako nadomestiti vojaško moč šibkejše, predvsem pa manj številčne vojske na bojišču ter si na ta način povečati verjetnost za dosego zmage. Zato so v vsaki dobi, od predmoderne do danes, šibkejše sile uporabljale presenečenje, tehnologijo in inovativno taktiko. Šele s poglobljeno analizo vojaških spopadov ter različnih pojavnih oblik asimetrije, ki ga lahko po McKenziju (2000: 1–2) začnemo šteti od leta 1997, ko se je izraz asimetrija v vojaškem smislu pojavil v Quadrennial Defense Review, so se začela postavljati vprašanja o tem, kako razumeti asimetrijo. Nekateri avtorji pri opredeljevanju asimetrije poudarjajo razmerje sil, spet drugi tehnološki in materialni vidik, tretji psihološke učinke itd. Vendar je bolj kakor izbira primerne definicije nujno slediti evolutivnemu in revolucionarnemu razvoju vojskovanja, kar pa je posledica velike razvojne dinamike sodobnih varnostnih izzivov ter s tem povezanim časovnim in prostorskim okvirjem.

Tovrstna oblika vojskovanja pa še zdaleč ni nekaj novega, kot tudi ni nova večina strateških pristopov,<sup>115</sup> ki jih uporablja (spopadi nizke intenzivnosti, nevojne vojaške operacije, strategija posrednega nastopanja, gverilsko vojskovanje in ne nazadnje tudi terorizem). Kajti asimetrija se v obrambnem in varnostnem smislu nikakor ne nanaša zgolj in samo na kvantitativne (merljive in materialistične) indikatorje družbene moči in primerjavo naravnih in družbenih virov ali oborožitvenih sistemov, pač pa na neprimerljivost, neenakost, različnost sodelujočih v konfliktih, ki se kažejo pri uporabi sredstev za doseganje ciljev na strateškem in operativnem nivoju, metodah uporabe teh sredstev na taktični ravni ter dejanskem položaju tako znotraj posamezne družbe kot širše mednarodne skupnosti. Prav tako se nanaša na odstopanje od predvidenih nalog posameznih elementov in izvajalcev v nacionalnovarnostnem sistemu oz. njihovo nekompetentnost za opravljanje teh nalog. Asimetrija je lahko percipirana (zaznana) ali dejanska. Obe sta pomembni, vendar ima v institucionalnem smislu večjo težo zaznana. Na podlagi zaznane asimetrije oblikujejo institucije tako svojo organizacijsko, motivacijsko, hierarhično in komunikacijsko strukturo. V ofenzivnem smislu se asimetrija kaže v ugotavljanju šibkih

<sup>115</sup> Osinga ugotavlja, da je pojav in uporaba asimetrije srce strategije (Osinga, F. P. B. (2002): *Asymmetric Warfare: Rediscovering the Essence of Strategy*. In J. A. Olsen (Hg.): *Asymmetric Warfare-Militaerteoretisk skriftserie* nr 4. Royal Norwegian Air Force Academy, 267–317).

točk nasprotnika in njihovih izkoriščanj, v defenzivnem smislu pa gre za poznavanje in zavedanje lastnih šibkosti in njihovo učinkovito obrambo. V metaforičnem smislu lahko zaključimo, da asimetrijo najbolje ponazarja boj Davida in Goljata. Fizično moč sta namreč izničila premetenost fizično šibkejšega in uporaba tehnologije, ki je nasprotnik v tisti časovni točki na tak način seveda ni pričakoval. Tako je bila fizična moč onesposobljena, še preden se je sploh lahko aktivirala. Fizično šibkejši je izkoristil šibkost svojega nasprotnika – premajhno empatijo glede nasprotnikovega ravnanja.

Metafora o Davidu in Goljatu pa je pomembna tudi z vidika teorije mednarodnih odnosov kot drugem teoretičnem okviru, pomembnem za razumevanje asimetričnega vojskovanja. Ugotovili smo že, da asimetrije nikakor ne smemo povezovati zgolj s kvantitativno primerjavo med akterji, temveč je pomembna tudi kvalitativna dimenzija, kjer gre za družbene kategorije, ki jih ne moremo meriti na tradicionalen način. Prav tako gre v veliki meri za percepcijo tako lastnega položaja kot nasprotnika. Tu pa z vidika mednarodnih odnosov naletimo na ključen teoretični spor med obrambnimi in varnostnimi politikami, temelječimi na teoretičnih konceptih realizma in konstruktivizma. Realizem je namreč tipična racionalistično-materialistična teorija, ki v mednarodnih odnosih in na področju varnosti oz. konfliktov kot najpomembnejšega akterja v ospredje postavlja državo (Peou, 2002). Klasični realizem povezuje varnost predvsem z vojaško močjo držav, ki naj bi bila vzvod za stanje varnosti.<sup>116</sup> Zgolj država je namreč tista, ki lahko legitimno in monopolno uporablja silo tako v znotrajdržavnih kot mednarodnih odnosih. V mednarodni skupnosti pa države tekmujejo za omejene vire, tako materialne kot nematerialne. V jedru pristopa »moči in varnosti« je domneva, da obstaja mednarodna hierarhija, v kateri so države razvrščene glede na svojo vojaško moč in svojo ekonomsko zmogljivost (Malešič, 1994). V skladu s to logiko realizma naj bi več vojaške moči pomenilo tudi višjo stopnjo varnosti. Če torej asimetrično vojskovanje in konflikte obravnavamo z vidika realizma, potem bi bilo logično in samo po sebi razumljivo, da bi močne države v (kvantitativno) neenakih oz. asimetričnih konfliktih vedno premagovale šibkejše nasprotnike, Arreguin - Toft (2005) pa je ugotovil, da je med letoma 1800 in 2003 v skoraj 30 odstotkih primerov zmagala šibkejša stran. Ta razkorak oz. celo nelogičnost pa nam

<sup>116</sup> Eden od glavnih teoretikov realizma, Hans Morgenthau, izpostavlja pomen nacionalne moči, katere glavni viri so geografski dejavnik, naravna bogastva, industrijska raven, vojaške zmogljivosti, število prebivalstva, nacionalne posebnosti in morala prebivalstva, sposobnost diplomacije in vlad ter končno stabilnost političnega sistema (Morgenthau, 1993).

pomaga razložiti paradigma konstruktivizma. Konstruktivisti uvedejo v razpravo »kulturno-institucionalno okolje«, ki določa vedenje akterjev, ter zavrnejo realistično in neorealistično racionalizacijo moči in materialnih virov. Prav tako se ne strinjajo z neoliberalno teorijo, ki norme, izhajajoče iz mednarodnega režima in institucij, obravnava kot glavne funkcionalne in instrumentalne intervenirajoče spremenljivke v odnosu med sebičnimi akterji (Brecher in Harvey, 2002).

Na Slovenskem se z definiranjem asimetrije šele začinjamo ukvarjati. Razlog za to je deloma v drugačnem varnostnem okolju in zaznavanju groženj, deloma v velikosti in angažiranosti slovenskega obrambnega sistema v zagotavljanju varnosti in stabilnosti v regiji in svetu, še posebej pa dejstvo, da ne glede na številne podobnosti pri definiranju asimetrije ne smemo pozabiti na specifične določenega prostora z vidika geostrateškega pomena in geopolitičnega vrednotenja ter dojemanja. Prav ta izhodišča pa so vodila raziskovalce pri proučevanju asimetričnega vojskovanja na Slovenskem. Geostrateško območje, ki sicer ni bilo nikoli predvideno za ozemlje odločilnih spopadov v zgodovini, je predstavljalo sekundarno bojišče. Zatorej so se vrstili spopadi manjših razsežnosti, v katerih pa je bilo mogoče zaslediti prenekatero prvino tipičnega asimetričnega spopadanja. Vendar pa je bilo pri analizi spopadov mogoče zaslediti še eno značilnost, vezano na slovensko območje: veliko spopadov, ki jih lahko razumemo kot asimetrične, se je odvijalo med oblastnimi strukturami in njihovimi nasprotniki. Te izkušnje so pomembno (so)oblikovale razvoj oboroženih sil na tem prostoru z vrhuncem v obrambi samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije leta 1991. Dandanes se je varnostni geostrateški položaj tega območja popolnoma spremenil, tako kakor so se spremenili viri ogrožanja in njihove značilnosti. To bi nas lahko navajalo na lažno dojetje pomena asimetričnega vojskovanja, saj se prav s temi oblikami srečujejo strokovna javnost in predstavniki obrambnega sistema Republike Slovenije. Res, da ne povsem neposredno, temveč preko sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah, ki so postale pomembna oblika delovanja slovenskega obrambnega sistema. Zato je pričakovati skladno z novimi pojavnimi oblikami asimetrije tudi njeno definiranje in analiziranje specifik tega pojava, s čimer naj bi obrambni sistemi čim učinkoviteje odpravili te grožnje. Bistveno za slovenski prostor je, da se kažejo raziskovalni potenciali na tem področju in predvsem pripravljenost za poglobljeno analizo tudi v prihodnosti.

## I Trendi v sodobnih konfliktih – asimetrija

Preden se dokončno posvetimo slovenskim izkušnjam z asimetrijo, pa bomo predstavili še nekatere empirične ugotovitve, ki kažejo, da obravnavanje asimetričnega vojskovanja ni trenutni pojav, temveč da ima zelo realne osnove, ki jih natančno obravnava tudi sodobna analiza konfliktov.

To preučevanje nas torej pripelje do trenda, tj., da čeprav število oboroženih konfliktov ostaja dokaj stabilno, je interna dinamika le-teh vse višja. Spremembe odnosov med akterji so konstantne, visoka pa je tudi dinamika izginjanja in pojavljanja novih (Harbom in drugi 2008, 700–704). **Vojaška zmaga je vse manj verjeten izid konflikta, vse verjetnejša izida pa sta premirje in nadaljevanje konflikta, kar pa je povezano s povečevanjem kompleksnosti konfliktov** (Walensteen in Sollenberg 2001, 633–634). Ugotovimo pa lahko, da je v zadnjem desetletju za konflikte, katerih izid je končanje s pogajanjem, veliko manj verjetno, da se bodo začeli ponovno v manj kot petih letih, kot je bilo to značilno za devetdeseta leta (Human Security Brief 2007, 35). Vseeno je potrebno optimizem glede nizkega števila oboroženih konfliktov prilagajati dejstvu, da je veliko število konfliktov zamrznjenih in ne nujno končanih (Smith 2004, 4).

**Med konflikti že vsaj 60 let prevladujejo znotrajdržavni konflikti**, vendar pa je ta prevlada v osemdesetih letih in predvsem v začetku devetdesetih let postala še veliko očitnejša, saj se je število meddržavnih konfliktov takrat zmanjšalo praktično na nič, se nato nekoliko povečalo, v zadnjih nekaj letih pa spet upadlo na 0 do 3, število znotrajdržavnih konfliktov pa je v začetku devetdesetih let močno naraslo, nato pa začelo upadati (Human Security Brief 2007, 33).

S tem trendom je povezan naslednji trend upadanja števila žrtev v konfliktih. Meddržavne vojne, čeprav redke, so vir daleč največjega števila žrtev. **Povprečen meddržavni konflikt med letoma 1946 in 2006 je namreč povzročil približno 34.500 žrtev na leto, medtem ko je povprečen znotrajdržavni konflikt povzročil okoli 2500 žrtev na leto** (Human Security Brief 2007, 34). Skladno s tem je tudi število žrtev v konfliktih vse manjše.

Nekoliko se razlikujejo tudi temeljna nasprotja oz. razlike med stranmi. **Medtem ko je bil v preteklosti vodilni razlog nacionalna moč, pa lahko za trenutno obdobje izpostavimo sistem oz. ideologijo**. Med najpomembnejšimi nasprotji so še viri, ozemeljska odcepitev in avtonomija, vendar je treba poudariti, da bi za natančnejšo analizo potrebovali dostop do obsežnejših podatkov.

SIPRI (Stepanova 2008, 43–46) kot najpomembnejši trend v oboroženih konfliktih navaja **fragmentacijo in diverzifikacijo nasilja**, kar je skladno

z doslej podanimi ugotovitvami. Fragmentacija nasilja ni povezana z glavnimi neskladji, pač pa je nasilje ugodno za nastanek novih tipov nasilja, ki ima nato lastno dinamiko. Čeprav je takšno fragmentirano nasilje na nižji stopnji v smislu smrti, povezanih z bojem, pa ima za posledico veliko število mrtvih civilistov in beguncev in drugo posredno škodo. **Diverzifikacija nasilja pomeni širok razpon motivacij, identitet in dejavnosti posameznih akterjev, kot so npr. kriminalne združbe. Proti takšnim akterjem se države pogosto poskušajo boriti simetrično in se zato zanašajo na druge paravojaške skupine, npr. etnične milice.**

**Šibke oziroma disfunkcionalne kapacitete držav, ki pomenijo izgubo monopola nad nasiljem** in posledično oboroževanje in organiziranje posameznih skupin, so, kot kaže, glavni dejavnik, ki omogoča nasilje. Država tako lahko postane entiteta, ki služi posameznim sektam, zato se vse bolj **brisejo meje med terorizmom in sektaškim bojem**. Še ena posledica, ki se izkazuje kot nov trend po SIPRI-ju, **so prodržavne milice in plačanci, ki sicer niso nov fenomen, vzorec njihove uporabe kot sredstva za protiuporniški boj pa je nov**. Zadnji trend, ki ga identificira SIPRI, je oportunistično nasilje lokalnih milic na lokalni ravni. Milice se borijo za oblast, vire in nadzor, vendar ne na ravni nacionalistične, verske, sociopolitične ali kake druge velike agende, temveč je njihovo nasilje utemeljeno na povsem lokalnih, zgolj kratkoročnih materialnih ciljih. Tako so milice zgolj uničevalne in izkoriščevalske.

Konflikti po koncu hladne vojne so torej brez dvoma postali kompleksnejši kot kadar koli prej v zgodovini vojskovanja. **Očitno je, da asimetrija ni več izjema, pač pa prej pravilo sodobnih (oboroženih) konfliktov**, kot taka pa je postala tudi prevladujoče okolje, v katerem se odvijajo sodobne operacije, ki jih izvajajo tako oborožene sile kot obveščevalno-varnostne službe, zasebna varnostna podjetja ter druge varnostne strukture. Medtem ko so se v času hladne vojne vojaške in varnostne službe pripravljale predvsem za delovanje v meddržavnih konfliktih, prav tako pa so jasni akterji bili značilni tudi za notranje konflikte, pa novo varnostno okolje po hladni vojni to dejstvo povsem spremeni. Prvi tak primer, ki je že nakazal velike težave, je bila Somalija, ki jo v teoretičnem in konceptualnem smislu umeščamo med tipične asimetrične konflikte, za katere so značilni **tako proliferacija akterjev (različnih strankarskih in klanskih milic, tolp gospodarjev vojne, mednarodnih gibanj) in izbranih ciljev (cilji se v asimetričnem vojskovanju vse bolj širijo v civilno sfero) kot nekonvencionalna uporaba tehnologij**, prav posebno pozornost pa so v tovrstnem asimetričnem vojskovanju dobili sodobni mediji.

**Očitno torej je, da tudi v prihodnosti ni mogoče pričakovati veliko konfliktov, v katerih bi bile vloge sprtih strani jasne in definirane na tradicionalen način, značilen za obdobje hladne vojne, v katerem so se**

sodobne mirovne operacije tudi uveljavile. Omenjali smo že mnenja nekaterih avtorjev (Haltiner, 2000), da bodo v takih razmerah **oborožene sile morale postajati vse podobnejše policijskim ali paravojaškim silam notranje varnosti**, zlasti ko bo šlo za ohranjanje miru in pokonfliktno obnovo, po drugi strani pa narava asimetričnega vojskovanja zahteva sodelovanje različnih delov nacionalnovarnostnih sistemov, v kolikor želimo, da se trend, v katerem vse več spopadov dobijo kvantitativno šibkejši akterji (Arreguin - Toft, 2005), ustavi. Pri tem pa se bo posebej povečal **pomen specialnega vojskovanja, ki ga danes vse pogosteje izvajajo tako specialne sile znotraj vojaške organizacije kot tudi obveščevalne in varnostne službe**.

Če smo v dosedanji razpravi predvsem osvetljevali asimetrične konflikte v konceptualnem smislu ter jih poskušali predstaviti tudi kot problem, s katerim se soočajo danes mirovne operacije praktično po vsem svetu, pa naj za konec tega teoretičnega uvoda zapišemo še nekaj misli, kako naj bi se na asimetrične grožnje oz. konflikte odzvale sodobne države. Po analogiji priporočil uspešnega boja proti asimetriji bomo poskušali izpeljati tudi določena izhodišča (lessons learned), ki bi jih v sodobnih konfliktih morali upoštevati tako oborožene sile kot nacionalni in nadnacionalni varnostni sistemi v celoti. Gledano teoretično sta v zgodovini dva velika vojaška stratega razlagala, kako se je treba spopasti v takih konfliktih, Sun Cu v 5. stoletju pr. n. št. in John Boyd v 20. stoletju. Oba pa sta se v svojih delih osredotočala, kako nasprotnika premagati miselno oz. psihološko, na ta način pa bi se zelo zmanjšala nujnost pravega bojevanja. Zato mora biti vojskovanje proti asimetričnim izzivom podprto z informacijskimi in psihološkimi operacijami, predvsem pa z razumevanjem strateškega in kulturnega okolja, v katerega prihajajo. **Vsekakor je ena izmed najpomembnejših trenutnih ugotovitev, da vojaška sila ni edini oz. celo najboljši način za doseganje ciljev v konfliktih z izrazitim nesorazmerjem sil ter različnim pristopom k vojskovanju. Drugo pomembno pravilo se nanaša na vlogo zaveznikov oz. tretje strani, ki jih je v vsakem primeru treba pridobiti na svojo stran.** Tudi to pravilo lahko smiselno uporabimo v asimetričnih konfliktih, kajti brez velike sprejemljivosti oz. legitimnosti v mednarodni skupnosti so tovrstne operacije sicer začasno lahko učinkovite, dolgoročno pa vsekakor neuspešne. **Tretjič, izredno pomembni načini boja proti asimetričnim bojevnikom so zavajanje nasprotnika, presenečenje, izoliranje ter kombinirano izvajanje različnih pristopov in napadov.** Nadalje, **uspeh v takšnem konfliktu je uspeh, odvisen predvsem od ljudi, njihovih idej oz. motivacije, precej manj pa od tehnologije oz. hardvera.** Seveda pa je treba v vsakem primeru zagotavljati kohezijo ter ustrezno vodenje (Corbin, 2001). In ne nazadnje, **vojaška organizacija se mora prilagoditi okolju, v katerem še zdaleč ni edini akter, ki lahko zagotovi uspešno**

**delovanje v asimetričnem vojskovanju. Še zlasti upoštevajoč njene tradicionalne oz. konvencionalne enote ter metode delovanja. Zato se kot na dlani pojavlja teza, da se z asimetričnimi grožnjami lahko sooči samo temu prilagojena vojaška organizacija.**

V tem kontekstu bomo predstavili tudi slovenske izkušnje, ki bodo dejansko razdeljene na dva dela. V prvem se bomo posvetili primeru druge svetovne vojne ter boju okupacijske oblasti proti slovenskemu odporišskemu gibanju, v drugem delu pa bomo predstavili organiziranje in delovanje zaščitne brigade TO – enote, iz katere so se razvile 1. specialna brigada MORiS ter današnje specialne sile Slovenske vojske, ki pa imajo povsem drugačne izkušnje z asimetričnim vojskovanjem. Z vstopom Slovenije v evroatlantske integracije smo se namreč prvič znašli na tisti strani, ki se v sodobnih konfliktnih sooča z asimetričnimi grožnjami. Kajti na vsak način je treba asimetrično vojskovanje proučevati dvoplastno. Tako z vidika tistih, ki asimetrične pristope izvajajo, kot tistih, ki jih poskušajo zatreti.

## 2 Vojskovanje z asimetričnim nasprotnikom: okupacijska oblast proti slovenskemu odporišskemu gibanju med letoma 1941 in 1945

Odporniško gibanje, ki ga je spodbudila in nato vodila Komunistična partija Slovenije s političnimi sodelujočimi silami, združenimi v Osvobodilno fronto slovenskega naroda, je trem okupacijskim državam, ki so aprila 1941 zasedle jugoslovanski del ozemlja, pomenila presenečenje, čeprav to ni bil prvi primer pojava močnega odporiškega gibanja na tleh okupiranih držav. Presenečene so bile še posebej, ker so menile, da severozahodni preostanek jugoslovanskega ozemlja med prejšnjo jugoslovansko-italijansko in jugoslovansko-nemško mejo in mejo nove Neodvisne države Hrvaške ne bo problem in so ga nameravale tudi čim prej anektirati.

Odporniško gibanje je v svoji strategiji stavilo na takojšen in silovit začetek odpora, s čimer naj bi pridobili zadostno kritično maso med prebivalstvom (prizadevanje za »ljudsko vstajo«). Glavne naloge politične organizacije so bile zagotoviti čim širšo politično mobilizacijo za odpor ter podporo oboroženemu in neoboroženemu boju zoper okupatorjeve sile. Razvila je močno propagandno dejavnost. Pripravljala je različne oblike neoborožene ga odpora. Že med kratkimi pripravami je začela oblikovati in julija 1941 že vzpostavila oborožene enote na podeželju, ki so morale v bolj ali manj odprte



spopade oz. napade na okupacijske sile. Tudi na Slovenskem so se oboroženi spopadi začeli že julija 1941 (Klanjšček, 1975: 123; Guštin, 1994: 123).

Odporniške – partizanske – enote, ki so nastale leta 1941, so bile že po svoji obliki, sestavi in še bolj po namenu izrazito asimetrične enote, organizirane v oblikah, ki sta jih določali dostopnost in kakovost žive sile (prostovoljcev, v veliki meri brez osnovnega vojaškega urjenja) in vojaške opreme, predvsem orožja (skrajno omejene možnosti oskrbe z orožjem in strelivom). Njihova temeljna taktika je bila gverilska, prilagojena seveda razmeram slovenskega ozemlja, ki ga je označevala predvsem gosta poseljenost in dobra prometna dostopnost, kar je skrajševalo reakcijski čas nasprotnikovih sil.

Toda vodstvo odporniškega gibanja se ni zadovoljevalo z gverilsko obliko delovanja in organiziranja vojaških enot. Že od začetka se je nagibalo k organiziranju velikih enot, do ravni brigad, kar je predpostavljalo tudi njihov operativni in organizacijski razvoj v manevrsko, t. i. partizansko bojevanje. Nameravalo je partizansko gverilsko vojsko razviti v nacionalno armado; vsaj politično je to poudarjalo že od jeseni 1941. Že spomladi 1942 je predvidelo vojaško organizacijo, ki je temeljila na mreži prostorskih enot (odredov), nato pa je poleti 1942 ustanovilo prvo manevrsko enoto (proletarsko brigado), jeseni 1942 pa nekoliko izsiljeno zaradi vojaških okoliščin, vendar vojaško upravičeno, prve štiri partizanske brigade, ki so prevzele manevrsko plat bojevanja, čeprav so deloma morale opravljati tudi naloge prostorskih enot. Lahko bi celo rekli, da je bilo odporniško gibanje v asimetričen koncept bojevanja prisiljeno s svojo manjšo in drugačno vojaško (in politično) močjo; da pa se je nagibalo k vzpostavitvi simetričnega bojevanja z vojsko, ki bo podobna vojskam okupacijskih držav.

Kakor hitro se je ustalila osnovna organizacijska in kvalitativna shema partizanskih enot, sta se začela tudi njihova dodatna specializacija in ustvarjanje enot, ki so ustrezale posebnim namenom in potrebam. Zlasti od jeseni 1943 dalje si je odporniško gibanje posebej prizadevalo, da bi partizanska vojska presešla asimetričnost prvotne organizacije in se razvila v lahko oboroženo, po klasičnih vojaških principih organizirano vojaško organizacijo, ki bi bila sposobna tudi čim bolj simetrične vojaške akcije. Organizirana v korpusih (in operacijski coni z enakimi funkcijami) je združevala in kombinirala prostorsko in manevrsko komponento vojaškega bojevanja, kontrolo in opravljanje ostalih vojaških funkcij (preskrba/logistika, zdravstvo, obveščevalna in varnostna funkcija) (Klanjšček, 1977; Anič, 1986).

Vse tri okupacijske sile so bile prisiljene v boj z odporniškimi gibanjem, ki je uporabljalo asimetrično vojskovanje, in to uspešno, v velikih dimenzijah. Vendar pa se je vsak od treh okupatorjev na svojih okupacijskih območjih z njim spopadel na svoj način, veliko pa je bilo odvisno tudi od moči odporniškega gibanja.

Madžarski okupator se je na svojih »južnih območjih« le v Bački od leta 1942 soočil z vojaško organiziranim odporniškim gibanjem, drugje – tako tudi v Prekmurju – je odporniško gibanje ostajalo na ravni neoboroženih oblik odpora. Njegov odgovor na odporniško dejavnost je bil predvsem represiven. V odkrivanje in zatiranje odporniške organizacije in manjših skupin je bila v veliki meri vključena policija, vojska pa sprva predvsem na ravni eksekucije, saj je odkrite in ujete odporniške vodje sodilo naglo vojaško sodišče. Policija in žandarmerija sta bili tudi tisti, ki sta še pravočasno odkrili nastajanje prve odporniške oborožene skupine v Prekmurju ter jo tudi takoj uničili. Naglo vojaško sodišče je nato obsodilo ujete pripadnike na smrt. Odporništvo je nato do konca leta 1944 ostalo na ravni političnega odporništva s propagandnimi akcijami (Mirnić, 1975; Godina, 1975).

256

4. del

Italijanski okupator je svoj boj proti odporniškemu gibanju v anektirani t. i. Ljubljanski pokrajini temeljil na polnem delovanju razvejanega policijsko-obveščevalnega aparata ter veliki navzočnosti vojske.<sup>117</sup>

Obveščevalni center 11. armadnega korpusa, ki je od januarja 1942 vodil vso obveščevalno dejavnost v pokrajini in jo preko osrednjega urada politične policije tudi usklajeval s civilnimi obveščevalnimi strukturami, se je osredotočal predvsem na odkrivanje partizanskih enot in terenske organizacije OF. V ta namen je bila postavljena množična obveščevalna služba, ki je pridobivala agente in obveščevalne vire iz najrazličnejših slojev. Posamezni obveščevalni centri (Servizio informativo militare – SIM) so poskušali tudi z dolgoročnojšo obveščevalno dejavnostjo, ki naj bi privedla do informacij o vodstvu odporniškega gibanja, pa tudi drugih varnostno pomembnih zadev. Visoki komisar je kot osrednja politična oblast pridobil obveščevalne informacije predvsem preko lokalnih oblastnih organov in deloma iz upravnega aparata, ki je bil na nižjih ravneh v veliki meri še slovenski. V namen tovrstnega sistematičnejšega dela je ustanovil poseben odsek v okviru vojaškega oddelka civilne uprave, v katerem so delovali delegirani pripadniki SIM. Prav tako je svojo ločeno obveščevalno mrežo razvijala tudi uprava policije (kvestura) v Ljubljani, pri čemer se je naslanjala tako na rekrutacijo aretiranih osumljencev kot specifično predstavljanje za identifikacijo simpatizerjev slovenstva in odporništva. Italijanska obveščevalna dejavnost je bila torej disperzirana in le deloma koordinirana.

Pooblastilo za boj proti odporniškemu gibanju je imela sprva policija, ki je za boj z oboroženimi odporniškimi skupinami lahko uporabila tudi

<sup>117</sup> V Ljubljanski pokrajini je bilo vse obdobje okupacije nastanjenih med 37.000 in 63.000 vojakov, kar pomeni 1 vojak na 9 prebivalcev, poleti in jeseni 1942 pa celo 1 vojak na 6 prebivalcev.

vojaške enote, vendar ga je izgubila že januarja 1942, ko je kljub aneksiji italijanski državni vrh ukazal razglasiti na območju izredne razmere in za varstvo in obrambo javnega reda in miru pooblastil vojsko (Ferenc, 1987: 83–86; Cuzzi, 1998). S tem je vojska prevzela ne le boj proti oboroženemu odporništvu, pač pa tudi boj z neoboroženim delom odporništva, civilno organizacijo, kjer je policija skupaj z vojaškimi karabinjerji sicer ostala izvršni organ. Zaradi različnih organizacijskih principov, različne (ne)usposobljenosti za boj z uporniki ter osebnih interesov in organizacijskega prestiža je med policijo in vojsko prihajalo do napetosti in slabšega sodelovanja. Jeseni 1941 je policija uvedla prvo obliko mešanih enot za protipartizanski boj (policisti, karabinjerji, fašistična milica); gre za 5 »premičnih oddelkov« v Šmarju - Sap, Šentvidu pri Stični, Šentjerneju, Ortneku in Borovnici. Od njih pa ni bilo posebnih uspehov. Štiri motorizirane premične skupine z močjo bataljona, v kateri so bili karabinjerji, vojaki, metalci plamenov in motorizacija, je 11. armadni korpus ustanovil novembra 1941 na pobudo armadnega poveljstva (Ferenc, 1987: 84).

Vojaško poveljstvo, ki je od 19. januarja 1942 vodilo boj z odporniškimi gibanjem in partizansko vojsko, je uporabljalo pretežno vojaške metode boja. Že v februarju 1942 je začelo z izvajanjem obširnih pregledov vsega prebivalstva, s čimer je zanemarilo tarčne preiskave, podprte s policijsko-obveščevalno predhodno pripravo, osredotočilo pa se je na presejalno metodo. Takšni pregledi (racije), ki so zajeli celotna, predvsem mestna območja, so bili mogoči le ob uporabi velikega dela vojske. Največji center, Ljubljano, je celo vojska najprej fizično izolirala od okolice z neprekinjeno in zastraženo 36 km dolgo žično ograjo. Podobno je tudi večji del okolice Novega mesta zajela z žično ograjo. Racije so nato zajele posamezne kategorije prebivalstva, pa tudi celotne mestne predele. V racijah so pregledali celotno prebivalstvo, na preglede (prepoznavanja) v vojašnice odpeljali moško prebivalstvo in nato »prepoznani« del takoj aretirali in začeli preiskovalni postopek. Kmalu so racije začeli uporabljati tudi za izbiro preventivnih množičnih internacij prebivalstva v posebej za to prirejenih taboriščih pod vojaško upravo v severni Italiji (Gonars, Visco, Palmanova, od poletja 1942 na Rabu). Internirali so izbrane kategorije ljudi (aktivni častniki in podčastniki jugoslovanske vojske, študentje), nato osumljene pripadanja odporniškemu gibanju, končno pa tudi prebivalstvo območij, ki jih po oceni italijanskih vojaških poveljstev ni bilo mogoče zadovoljivo nadzorovati.<sup>118</sup> S takimi ukrepi

<sup>118</sup> Tak ukrep so italijanske oblasti izvajale poleti 1942 na območju Drage in Trave, Kočevskega, delov Notranjske in Gorskega Kotarja. Družine so z vsemi družinskimi člani odvedli na otok Rab, kjer so postavili v zalivu Kampor novo taborišče s kapaciteto 12.000 ljudi.

so sicer preventivno lahko omejili mobilizacijsko bazo oboroženih odpor- niških skupin, vendar pa nikakor niso uspeli izločiti partizanskih enot. Celo nasprotno, spomladi leta 1942 so v dveh mesecih doživeli, da se je število upornikov, partizanov, enormno povečalo na okoli 4300.<sup>119</sup> Takšna rast odporništvaja je bila povezana tudi z rezultatsko dvomljivimi postopki protipartizanskega bojevanja. Zgodaj spomladi so namreč (začasno) opu- stili nadzor ozemlja, ki jim ga je zagotavljala disperzija vojaško-policijskih sil v 126 majhnih posadk. Ukrep je bil smiseln zaradi povečanja varnosti posadk, ki jo je zagotavljala koncentracija v okoli 22 večjih garnizij in 17 garnizij v železniškem koridorju Ljubljana–Postojna. Toda s koncentracijo vojaških enot so te lahko nadzorovale bistveno manjša območja, s čimer so prepuščale šibkim partizanskim enotam večji manevrski prostor, lažji dostop do prebivalstva in s tem večje možnosti za vsestransko krepitev. Pomemben je bil tudi psihološki dejavnik, saj si je prebivalstvo umik itali- janskih vojaških enot po kratkih spopadih razlagalo kot poraz in priznanje šibkosti, kar je omogočilo psihološko lažji prehod v odporiške enote. Po- veljstvo 11. armadnega korpusa se je sicer zavedalo neustreznosti metod protipartizanskega boja in zato snovalo nove premične oddelke tudi spo- mladi 1942. Toda partizanski pritisk je takšna razmišljanja preusmeril v is- kanje možnosti za radikalno in velikopotezno uničenje partizanskih sil. Do začetka poletja 1942 so namreč partizanske enote nadzorovale okoli dve tretjini območja pokrajine, v več spopadih tudi zadale italijanski vojski ve- like izgube in poraze v odprtem manevrskem boju, npr. v Bojanjem Borštu maja 1942. Njihova taktika je še vedno temeljila na gverilskih pristopih, predvsem so bile uspešne zasede na poti posredovalnih, deloma motori- ziranih kolon, ki so bile izjemoma tudi zelo boleče zaradi velikih izgub.<sup>120</sup> V besu zaradi nemoči so se vojaške enote večkrat spontano znesle nad ci- vilnim prebivalstvom v bližini spopadov, kar je pogosto sililo prebivalstvo v beg z domov in pridružitvev partizanom. Vendar so požigali hiše v bližini napadov že jeseni 1941. Poleg tega so italijanske oblasti aprila leta 1942 uvedle sistem talcev in od aprila 1942 v skupinah streljale osumljene pripa- dnike odporniškega gibanja kot talce za maščevanje na krajih partizanskih napadov (Ferenc, 2002).

<sup>119</sup> Ocena italijanske vojaške obveščevalne službe je govorila celo o 8000 do 10.000 uporni- kih (Ferenc, 1984).

<sup>120</sup> V zasedi pri Prezidu je padlo 21 italijanskih vojakov, v zasedi pri Hrušici na cesti Lju- bljana–Polhov Gradec je 25. maja 1942 v zasedo prišla vračajoča se motorizirana kolona vojske. V križnem ognju je padlo 30 vojakov, med njimi tudi polkovnik (Klanjšček et al., 1977).

Vojaško poveljstvo je seveda uvidelo, da z defenzivo zahaja v izgubljeni položaj, enako kot v zaledju Dalmacije in v Hercegovini. Toda odgovor je bil povsem v duhu pravil klasičnega bojevanja. Najprej je poveljnik 11. armadnega korpusa več kot mesec dni zbiral okrepitev, saj je bil njegov temeljni načrt, da pregleda vse vstajniško območje, identificira in izloči vse podpornike odporniških oboroženih skupin in vojaško v obkolitvah uniči vse partizanske enote oziroma povzroči njihov razpad. Vojaško operacijo je nato dejansko z okoli 72.000 vojaki (pet divizij oz. enakovrednih enot) korpus izvajal od 15. julija 1942 do začetka novembra. V ciklu enajstih operacij je pregledal okoli 90 odstotkov območja Ljubljanske pokrajine (4500 km<sup>2</sup>). Zlasti v prvih fazah je sodelujoča vojska dosledno izvajala načela protiodporniškega boja, ki so bila sistematično razdelana spomladi 1942 v navodilih Circolare 3C. Ta so zajemala tako načelo, da je vsak moški izven naselja upornik, da je treba uničiti bivališča in premoženje vsakega podpornika partizanov, da se vse upornike po zajetju postreli na licu mesta.<sup>121</sup> K tem represivnim ukrepom so dodali tudi uvedbo protipartizanskih sil iz vrst domačega prebivalstva. 10. avgusta 1942 je štab 11. armadnega korpusa na svojem območju uvedel enote Prostovoljne protikomunistične milice (Milizia volontaria anticomunista, MVAC), v katere je uvrstil dve tedaj že obstoječi enoti vaških straž in Štajerskega bataljona, v naslednjih mesecih pa je v skoraj vsaki občini v Ljubljanski pokrajini ustanovil enoto MVAC. Vanjo so se vključevali pripadniki dotlej ilegalne Slovenske legije, pripadniki vaških straž, njen poseben del pa je bila tudi Legija smrti. Toda iz njih nikakor ni ustvaril posebnih protipartizanskih enot, pač pa jih je uporabil zgolj za nadzor ozemlja kot pomožne prostorske enote.<sup>122</sup> Vsaka od približno 65 postojank je nadzirala ozemlje v radiju nekajurnega pohoda in je bila spričo tega učinkovita proti odporniški terenski organizaciji, t. i. aktivistom in manjšim partizanskim enotam. Vsaka od posadk, ki so običajno imele rang vodov in čet, pa je bila povezana naravnost z nadrejenim italijanskim poveljnikom oz. zveznim oficirjem, in niso bile hierarhično organizirane niti niso imele avtonomnega poveljstva oz. štaba (Mlakar, Holeček). Vendar pa je tudi taka vloga kolaborantskih enot močno zavrla delovanje partizanskih enot in civilnega dela odpora, saj so otežile in celo deloma preprečile dostop do civilnega prebivalstva, s tem

<sup>121</sup> Posledica takega postopanja je bilo hudo nasilje nad civilnim prebivalstvom v Krimskem pogorju in Loški dolini ter na Kočevskem. Doslej je bilo identificiranih okoli 1250 pobitih prebivalcev pokrajine med ofenzivo (Ferenc, 2003, Si ammazza tropo poco).

<sup>122</sup> Postavlja se vprašanje, ali je pri njihovi omejeni uporabi šlo za nezaupanje v njihovo vojaško in proitalijansko orientacijo ali pa za posledico tega, da v protipartizanskem boju niso ustvarili doktrine.

pa zaustavile njihovo oskrbovanje in pridobivanje pristašev. Seveda so deloma prispevale k slabšemu dostopu tudi partizanske enote same, saj so na račun večje operativne učinkovitosti dobršen del svojih sil združile v mobilne brigade, ki so bile le pogojno vezane na širša območja, prostorsko pa je deloval le manjši del sil, ki je bil organiziran v odredih.

Šele spomladi 1943 je štab 11. armadnega korpusa začel snovati posebne enote za protipartizanski boj. Za osnovo je izbral t. i. ardiške (jurišne) bataljone, ki jih je imel v sestavi in jih začel uriti po posebnem programu. Pridružil jim je tudi del kolaborantskih sil, katerih pripadniki naj bi služili predvsem kot poznavalci terena in ljudi. Vendar pa je ob splošni krizi italijanske vojske odpadel resnejši namen uporabe teh enot proti partizanskim brigadam oziroma partizanom sploh (Klanjšček, 1977).

Še vedno ostaja nejasno, zakaj italijanski okupator podobne organizacije protiodporniškega boja, kot ga je v prvi polovici leta 1942 razvil na Primorskem, ni prenesel tudi na okupirano območje Jugoslavije. Na Primorskem (v Julijski krajini) je namreč presegel razdeljenost in večtirnost protiodporniškega boja, ki karakterizira njegovo postopanje v Ljubljanski pokrajini. Fašistični režim je na Primorskem seveda lahko razvil svoj varnostni, policijski in notranji obveščevalni nadzor enako kot v drugih delih države že pred vojno. Zaradi drugorazrednega obravnavanja Slovencev in Hrvatov, ki so bili po oceni oblasti varnostno nezanesljivi, in obmejne lege je bilo to področje deležno celo večje pozornosti varnostnih in obveščevalnih služb. Za mejo je italijanska vojska postavila utrjeno obrambno črto Valle Alpino. Ob zaznavah, da prehaja odporniško gibanje kljub nadzoru preko še vedno zaprte rapalske meje na Primorsko, je kmalu spoznala nezadostnost svoje policijsko-varnostne ureditve, ki je bila organizirana po kvesturah, in svojo potrebo, da bolje organizira protiodporniško dejavnost. Spomladi leta 1942 je najprej ustanovila Osrednji inšpektorat javne varnosti (Ispettorato Generale di Publicca sicurezza), ki se je namestil v Trstu. Ta je imel pooblastila za usklajevanje varnostno-policijske dejavnosti, usmerjene proti odporniškemu gibanju, del policijskih in vojaških akcij pa je izvajal tudi neposredno, saj ga je sestavljalo okoli 40 policijskih komisarjev in agentov. Poleg policistov pa so na območju (od Bovca do Istre) vzpostavili več desetih mešanih mobilnih posadk (nucleo mobile) z motornimi vozili ter enotno obveščevalno-alarmno mrežo. Skupine so sestavljali karabinjerji, vojaki in agentje javne varnosti. Tako so močno povečali učinkovitost in hitrost reagiranja na zaznane partizanske enote. Protipartizanski boj so kombinirali z brezobzirnim, krutim ravnanjem z ujetimi oz. aretiranimi osumljenci. Vse to pa ni vodilo do zatrtja odpora, saj so se majhne »premične skupine« lahko prosto gibale po terenu le do jeseni 1942, ko so jih uspešnejši napadi partizanov prisilili k večji previdnosti. Vsekakor pa je

enotno vodenje protipartizanskega boja zavrlo okrepitev partizanskih skupin do pomladi leta 1943. Tedaj so se partizanske enote z begom vojaških obveznikov, ki so jih oblasti vpoklicevale na služenje vojske, tako povečale, da je bilo treba pritegniti večje vojaške enote, predvsem alpinske. Za protipartizanski boj so ustanovili celo novo enotno vojaško poveljstvo 24. armadni zbor s sedežem v Trstu. Prav takrat, ko so se partizanske enote zbrale v dve brigadi, so protipartizanske sile dosegle največje uspehe, ko so porazile partizanske enote na Golobarju, imobilizirale pohod v Benečijo in povzročile razpad ene od brigad (Ferenc, 1992, NOB na Primorskem, spomladi 1943).

Nasprotno pa je Nemčija poleti 1941 že imela bistveno bolj izdelan sistem protiodporniškega delovanja. S predhodno represijo, ki je sicer imela korenine v nacionalno-političnih namenih nasilnega in takojšnjega potujčenja območja in s tem strateške zagotovitve ozemlja za del velike nemške države za 1000 let, je dosegla odvrtačni učinek. Le pri manjšem delu prebivalstva je raznarodovalni učinek povzročil radikalizacijo pogledov in se je odrazil v pripravljenosti do pridružitve oboroženim odpornikom. Policijski nadzor nad prebivalstvom je bil od začetka zelo učinkovit in tudi takoj operativen, saj je izvajal ukrepe že v okviru omenjene prisilne izselitve okoli 13.000 prebivalcev med majem in julijem 1941 (Ferenc, 1967). V njem so bile udeležene vse veje policijskih služb, saj so okupirano ozemlje namerali priključiti 1. oktobra 1941. Osrednjo vlogo v boju proti odporniškemu gibanju je imela tajna državna policija, ki je zase ohranila to primarno vlogo ves čas okupacije. Koncept protiodporniškega delovanja je namreč ostajal v domeni notranjega ministrstva in s tem varnostnih sil, ki so bile na državni ravni organizirane v obliki Glavnega državnega varnostnega urada (RSHA). Tudi na okupiranem območju, ki so ga prehodno, do aneksije, opredeljevali za območje civilne uprave, so vzpostavili varnostno organizacijo v obliki dveh uradov, in sicer poveljnika varnostne policije in varnostne službe<sup>123</sup> (Kd SIPO in SD), ki sta poleg vojaške obveščevalne službe združevala ali koordinirala vse policijske službe, kot jih je imel RSHA (Kogon, 1982; Guštin, 2006; Forte, 1978). Takšna organiziranost je zagotavljala dobro obveščevalnost, hitro reakcijo in usklajeno delovanje. Popolno pristojnost in odgovornost za varnostni položaj v vsaki od pokrajin je imel policijski organ, vojska pa je bila povsem brez tovrstnih zadolžitvev. V boju proti civilnim

<sup>123</sup> Urada sta bila na Bledu in v Mariboru; njuna teritorialna pristojnost pa je obsegala območja, ki so bila namenjena za priključitev dvema državnima pokrajinama, Koroški in Štajerski. Oba poveljnika sta sprva bila vzeta iz central v Celovcu in Gradcu, da sta tudi personalno zagotavljala prenos informacij in prihodnjo policijsko pristojnost.

terenskim strukturam odporniškega gibanja je imel polno pristojnost gestapo, dolžnost sodelovanja pa žandarmerija, redarstvena (uniformirana) policija v mestih in druge policijske strukture. Vse zajete, osumljene pripadnike odporniškemu gibanju in storilce deliktov, ki so presegali običajno kriminalno motivacijo, so vse policijske veje morale izročati gestapu in ta je tudi odločal o njihovi usodi.

Ena od pomembnih značilnosti boja proti odporniškemu gibanju je bila učinkovita koordinacija obveščevalnega in varnostnega delovanja. Osrednje mesto v njem sta imela dva urada gestapa, na Bledu in v Mariboru, ki sta vodila tako pridobivanje informacij kot tudi uporabo pridobljenih informacij o odporniškem gibanju. Tudi izpostave<sup>124</sup> gestapa so za večje lastne akcije proti odporniški organizaciji morale dobiti pristanek urada komandanta SIPO in SD. Izpostavam oz. pokrajinskima uradoma so bili v kratkem času na voljo podatki iz osrednje državne kartoteke, vanjo pa sta jih tudi sprotno posredovala. Vse druge policijske ustanove in oblastni organi so bili dolžni sporočati svoje zaznave glede odporniškega gibanja centrali pod nadzorom gestapa, na obvezno sodelovanje pa so s posebnim odlokom zavezali tudi okupirano prebivalstvo. To je moralo obvezno prijaviti vsako zaznavo odporniških skupin ali dejanj, medtem ko je okupacijska oblast izdala rigorozne odloke o kaznovanju vsakega sodelovanja v protinemški dejavnosti. Poudariti velja, da je bilo izhodišče varnostnega delovanja še vedno, da je treba prehiteti akcijo nasprotnika tako na političnem kot varnostnem področju, kar je imelo za posledico, da je bilo obveščevalnim in varnostnim službam določeno, da uničijo nasprotnika, ne pa preprečijo njegovo delovanje. Zaradi načela usmerjenega točkovnega posredovanja varnostnih sil je imela obveščevalna mreža veliko vlogo. Po vzoru ravnanja na vzhodu so že jeseni 1941 vodenje obveščevalne funkcije prepustili gestapu. Po navodilih, podanih jeseni 1941, se je moral za obveščevalno dejavnost specializirati poseben referat N (Nachrichten) oziroma referent v posameznih izpostavah gestapa. Ta je takoj po njeni pridobitvi informacijo posredoval izvršilnim referentom, ki so skupaj z varnostno in redarstveno policijo (po letu 1943), pa tudi z vojsko posredovali proti odporniški skupini, v primeru terenske organizacije pa so bili angažirani predvsem gestapo in redarstvena policija. Poglavitni viri informacij so bili poleg lastne obveščevalne dejavnosti poročila drugih policijskih vej, ki so bila v stiku s terenom, prebivalstvo, podatki, izsiljeni od ujetih pripadnikov

---

<sup>124</sup> Na štajerskem delu območja civilne uprave je bilo 10 izpostav, medtem ko na gorenjskem in koroškem delu 4 izpostave. Območje izpostave je običajno ustrezalo političnemu okraju.



odporniškega gibanja, ter podatki infiltriranih agentov v odporniško organizacijo ali partizanske enote. Posebna oblika obveščevalne dejavnosti je bilo tudi pošiljanje izvidniških enot »raztrgancev« v predele pod nadzorom odporniškega gibanja, šolanih pripadnikov policijskih enot, ki so se prebivalstvu izdajali za pripadnike odporniškega gibanja.

Boj zoper odporniške partizanske skupine je bil v pristojnosti policije, orožništva kot tudi varnostne policije in tajne državne policije. Izvedbene enote pa so že poleti 1941 postali policijski bataljoni zaradi številčnosti in delovanja oboroženih (partizanskih) skupin. Policijski bataljoni (leta 1942 so jih povezali v policijske polke SS) so bili vojaško organizirane, uniformirane policijske formacije, dobro izurjene po posebnem programu, ki se je razlikoval od vojaškega urjenja. Oborožene so bile z vsem lahkim orožjem, v podporo pa so imele lahko topništvo in oklepna vozila. Policijski bataljoni so bili uporabljeni zgolj za oborožene spopade s partizanskimi enotami takoj po zaznavi, sposobni pa so bili tudi večdnevne akcije. Delovali so razdeljeni v čete ali vode, odvisno od ocenjene moči partizanskih enot in namena vojaške akcije, pa tudi v celotnih sestavih. Leta 1941 so bili na okupiranem slovenskem ozemlju trije bataljoni, nato pa se je njihovo število še večalo. Vse do konca vojne so ostali osnovna operativna formacija za boj zoper partizanske enote. Vsa številna uničenja ali hude poraze partizanskih čet v letu 1941 lahko povežemo z uspešno uporabo teh enot (uničenje Gorenjskega bataljona, Moravske čete, uničenje partizanskih skupin pozimi 1941/1942). Seveda pa niso bili nepremagljivi; elitni policijski smučarski vod je tako zašel 12. decembra v partizansko zasedo in skoraj v celoti padel, preživel je le eden (Klanjšček, 1977).<sup>125</sup> Maja 1942 sta se 2. partizanski bataljon in 2. grupa odredov uspešno branila v spopadih na Tujem Grmu decembra 1941 in pri Jančah, obakrat pod poveljstvom Franca Rozmana (Klanjšček, 1977). Njihovo število se je zaradi rasti partizanskih enot večalo in občasno dosegalo tudi celotne ali vsaj dele štirih policijskih polkov SS. Zaradi pomanjkanja sil so v protipartizanski boj že leta 1942 pritegnili polvojaško organizacijo Wehrmannschaft, sprva previdno, nato pa v letu 1944 celoten polk Untersteiermark.<sup>126</sup> »Vermani« so tvorili tudi dobršen del posadk za nadzor območja na Štajerskem (Ferenc, 1960).

<sup>125</sup> Šok nad 50 padlimi policisti je segel do osrednje policijske hierarhije v Berlinu in je imel tudi velike političnoupravne posledice; aneksijo območja civilne uprave so odložili za nedoločen čas (Ferenc, 1960: 123).

<sup>126</sup> Wehrmannschaft je bil sestavljen iz moškega prebivalstva območja civilne uprave na Spodnjem Štajerskem po teritorialnem načelu. Najzanesljivejše in najuporabnejše enote za boj proti partizanom so bile iz tistih okolij, kjer je bilo veliko nemškega prebivalstva, npr. s Ptuja, iz Celja in Maribora.

Pomembna dopolnitev protipartizanskega boja pa je bila ureditev operativnih štabov za boj z združbami (Bandenbekämpfung). Maja 1943 so za okupirano slovensko območje ustanovili prvega, ki mu je poveljeval policijski general Erwin Rösener, hkrati šef varnostne policije pri 18. vojaškem okrožju. Septembra 1943 so štabu Rösenerja povečali pristojnost še na Ljubljansko pokrajino, za zahodne dele Operacijske cone Jadransko primorje pa ustanovili še štab s sedežem v Trstu, ki je operiral zahodno od rapalske meje (vodil ga je general Globočnik). Protipartizanski boj je tako vodilo eno poveljstvo, ki je razpolagalo s policijskimi silami (policijski bataljoni oz. policijski polki SS, žandarmerijske intervencijske sile), pomožnimi silami policije (Slovensko domobranstvo, Slovenski narodni varnostni zbor, Gorenjska samozaščita ter polvojaški Wehrmannschaft), prevoznimi silami NSK in vojaškimi silami (deželni strelci, enote za posebno uporabo, npr. gorski lovci, polk Brandenburg, 188. in 71. divizija). Za boljši nadzor in hitrejšo intervencijo so vsako od območij razdelili v zaščitne odseke, ki so jim poveljevali najvišji častniki sil na območju, vendar vedno nemški (Ferenc, 1960: 123).

Bolj zaradi pomanjkanja sil kot pa zaradi načelne odločitve so nemške sile v protipartizanski boj vključile tudi nasprotnike odporniškega gibanja. Jeseni 1943, ko so slovenski nasprotniki odporniškega gibanja ponudili preostanek MVAC, je nemški okupator že čutil veliko pomanjkanje sil, in so bili dobrodošli, čeprav vojaško še niso pomenili veliko. Upravna izhodišča za Operacijsko cono Jadransko primorje pa so hitro predvidela, da je potrebno vso razpoložljivo delovno silo vključiti v vojaške ali delovne potrebe rajha. Tako je ena od možnih izbir obvezne moške vključitve v nemške formacije postalo tudi Slovensko domobranstvo in nekoliko kasneje Slovenski narodni varnostni zbor zahodno od rapalske meje ter končno Gorenjska samozaščita<sup>127</sup> na Gorenjskem. Nemški namen s kolaborantskimi enotami pa je bil bistveno ambicioznejši, saj so iz njih nameravali razviti divizijo SS, podobno kot so jih drugod po Evropi ustanavljali iz kolaborantskih sil. Zaradi intervencij slovenskih protikomunističnih voditeljev in nujnih vojaških potreb so nato od namere odstopili. Domobranske formacije so sprva uporabili za obrambo železniškega koridorja Ljubljana–Trst za nadzor območij okoli večjih centrov, nameravali pa so jih usposobiti za operativno bojevanje z odporniškimi gibanjem. Slednje so začeli izvajati spomladi 1944

<sup>127</sup> Ta je bila po ustanovitvi leta 1944 po organizacijskih principih povsem podobna MVAC, saj je vsako postojanko posebej nadzoroval nemški zvezni policijski oficir, med seboj pa se niso povezovale. Poveljstvo je pripadalo šefu gestapa na Bledu. Njihovo delovanje je bilo predvsem prostorsko; nadzor območja, patroljiranje, odkrivanje odporniških točk in oporišč (Kokalj, 1999).

in do poletja ustanovili pet udarnih bataljonov,<sup>128</sup> na katere so prenašali teže bojevanja v Ljubljanski pokrajini; poleg njih so imeli v pokrajini še en policijski polk. To je bil čas, ko je bila nemška protipartizanska doktrina že dobro izdelana ter so načela in urjenje v šolo za protipartizanski boj v Stični prenašali nemški inštruktorji. Doktrina je poudarjala delovanje majhnih, dobro izurjenih, z lahkim orožjem opremljenih enot, uporabo elementov partizanskega bojevanja (zaseda, globok vdor, infiltracija v zaledje, nenadni napadi, udari in zbeži) in sposobnost večdnevnega avtonomnega delovanja na terenu. Taktiko protipartizanskega boja pa so enote namensko, zaradi zaostrenosti državljanske vojne ali zaradi surovosti vojne, marsikdaj kombinirale z nasiljem proti civilnemu prebivalstvu, zlasti sodelavcem in simpatizerjem odporniškega gibanja. Udarne bataljone pa so že konec poletja nadomestili z mešano sestavo in so v vsakega vključili eno četo nemške policije; ne, da bi povečali njegovo udarnost, pač pa zanesljivost in predvsem nadzor nad temi enotami.

### 3 Specialne oblike organiziranja v kontekstu asimetričnega vojskovanja – primer zaščitne brigade TO

Kot je iz teoretičnega dela mogoče razbrati, za asimetrično vojskovanje niso značilni spopadi izjemnih teritorialnih razsežnosti, visoke intenzivnosti, velike ognjene moči ter uporabe najsodobnejših tehnologij oziroma je ta v rokah zgolj ene strani. Zato je v primeru vojaške nekonvencionalnosti, ki je morda najbistvenejša značilnost asimetričnega vojskovanja, pravilneje pričakovati neposreden spopad specialno organiziranih vojaških struktur. Le-te pomensko za potrebe razumevanja tega prispevka ne smemo enačiti z različnimi specialnimi silami in strukturami, ki so jih in jih še danes razvijajo obrambni sistemi. V izhodišču je nujno širše razumevanje tako asimetričnega vojskovanja, presegajoč okvire neposrednih spopadov, kakor tudi posledično specialnih oblik organiziranja. Te predstavljajo vse tiste oblike, ki jih v njihovem časovnem in teritorialnem prostoru razumemo kot posebne ali nekonvencionalne in niso povezane izključno z oboroženim

---

<sup>128</sup> Udarni bataljon SD je bil vojaško organizirana enota z močjo okoli 650 mož, členjen v tri pehotne čete in težko četo. Po udarni moči je bil slabši od policijskega bataljona, saj ni imel toliko avtomatskega in težjega orožja.

bojem ozirom spopadom. Tako se v sodobnosti posebne enote uporabljajo v t. i. posebne namene, ob tem pa v kvalitativnem smislu niso boljje usposobljene od rednih enot (primer posebne enote policije, ki med drugim posreduje tudi v primerih protestov ali pa na športnih prireditvah). Tako gre pri specialnih enotah za kvalitativno razliko v opremljenosti, izurjenosti in moštvu v primerjavi s posebnimi enotami (Poljak, 2008: 7).

V pomensko ožjem smislu pa seveda posebej izstopajo prav specialne enote oziroma enote za specialno delovanje. Razlog je seveda preprost, saj se v sodobnih oboroženih silah prav ta sestavina bojuje drugače, v veliki meri nekonvencionalno, glede na ostale strukture obrambnih sistemov. To so posebej izbrane, opremljene, organizirane in usposobljene enote, praviloma popolnjene iz vrst boljših vojakov, katerih namen je podpora pri doseganju vojaških, političnih ali psiholoških ciljev, ki imajo operativni ali strateški pomen (McManners, 2003: 12–13; in Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje 2006, 50). Njihova naloga je tudi nekonvencionalno delovanje proti nasprotnikovim ranljivim točkam v okviru širše nepretrgane kampanje, s čimer omogočijo izpeljavo konvencionalnih operacij in/ali razrešijo ekonomske politično-vojaške probleme na operacijskem ali strateškem nivoju, ki so drugače težko ali celo nemogoče rešljivi zgolj s konvencionalnimi silami (Kiras, 2006: 5). Pri tem je treba opozoriti še na nujno razlikovanje med specialnimi enotami in specializiranimi enotami. Medtem ko so prve že definirane, velja za specializirane enote posebnost v njihovi funkcionalni usmerjenosti, ki praviloma presega pomen neposredne bojne vrednosti posebne enote in je združena s svojo rodovsko klasifikacijo.

Specialne enote imajo zaradi že omenjenih posebnih oziroma tudi v sodobnem pogledu nekonvencionalnih nalog nekatere značilnosti, povezane tudi z njihovim vodenjem in poveljevanjem, ter tudi po tej karakteristiki odstopajo od preostalih konvencionalnih sil. Ker so njihove naloge največkrat nepredvidljive, spremenljive in zelo tvegane, enote, ki jih izvajajo, pa so sestavljene iz manjšega števila pripadnikov, so glavne razlike v vodenju in poveljevanju naslednje:

- kljub temu da so enote majhne, njihovo delo usmerjajo najvišji politični in vojaški voditelji,
- na drugi strani ima poveljnik relativno majhne enote za specialno delovanje pravico samostojnega odločanja na terenu, hkrati pa lahko sprejema odločitve, ki v procesu vodenja in poveljevanja presegajo njegova čin in položaj,
- z določenimi informacijami o nalogi so seznanjeni zgolj tisti, ki jih morajo poznati, in nihče drug (načelo omejenega dostopa do informacij) (Dakič Prelec, 2005: 10, 11).

### 3.1 Zaščitna brigada TO kot priprava na asimetrično vojskovanje

Ne glede na specifično specialnih enot lahko znotraj njih obstoji (in je tudi v preteklosti) še dodatna posebnost, ki jo poznamo kot fenomen zaščitnih enot. Vojaška zgodovina od nekdaj pozna oblikovanje posebnih zaščitnih enot, katerih naloge so bile varovanje najvišjih poveljnikov in odločevalskih elit. Vsem je bila skupna značilna izločenost iz sicer formalnih struktur vodenja in poveljevanja, saj so bile največkrat zaradi svoje bližine vojaško-političnemu vrhu in specifikam nalog podrejene prav slednjemu. Imele so poseben, praviloma privilegirani status do drugih enot, zato so bile popolnjene z najboljšimi kadri, imele najboljšo vojaško opremo in orožje. Poleg tega so bile podvržene drugačnim, največkrat težjim oblikam usposabljanja kot druge enote in zaradi tega predstavljale elitno vojaško formacijo. Vendar zaščitnih enot ne smemo enačiti s specialnimi enotami. Medtem ko te opravljajo različne bojne naloge in nosijo naziv specialne enote, predvsem zaradi njihove specifične delovanja in nalog (največkrat diverzantskega značaja), zaščitne enote opravljajo naloge varovanja, ki v svojem izhodišču ne predvidevajo ofenzivnih bojnih aktivnosti, vsekakor pa morajo biti dobro pripravljene na protidiverzantsko delovanje. Ob upoštevanju dejstva, da so tovrstne enote elitne v smislu kadrovske zagotovitve in tudi vojaške tehnike, pa so zelo primerne za formiranje in koordiniranje asimetričnih aktivnosti. Seveda skupaj s političnim vodstvom, ki ga varuje.

Zaradi (ne)posrednega nadzora političnih elit nad zaščitnimi enotami je kljub profesionalizmu teh enot mogoče zaznati tudi politično usmerjenost in vpliv pripadnikov tovrstnih enot. V raznih nedemokratičnih političnih sistemih je vpliv političnih elit na zaščitne enote še toliko bolj prisoten, medtem ko se poskušajo tem enotam vsiliti tudi kakšne druge naloge, ki s samim varovanjem in njihovo bazično oziroma izhodiščno osnovo nimajo veliko skupnega. Takšno vlogo je imela tudi zaščitna brigada Teritorialne obrambe. Njeni začetki segajo v drugo svetovno vojno, ko je bila 22. maja leta 1942 oblikovana prva zaščitna enota za zavarovanje vojaško-političnega vodstva NOV in POS Slovenije. Že tedaj je bila sestavljena iz najboljših borcev, ki so poleg svojega vojaškega znanja in poguma morali biti tudi politično zanesljivi – vsi so bili člani KPS ali SKOJ. Temeljna naloga enote je bila omogočiti uspešno delo CK KPS, izvršnega odbora OF in glavnega poveljstva slovenskih partizanskih sil (Bolfek, 2008: 81). Enota je štela 30 borcev in je najprej delovala kot četa, nato pa se je zaradi povečevanja članov vojaško-političnih elit povečevala tudi sama. Naloge enote so bile varovanje, zaščita in spremstvo vsega vojaško-političnega vodstva NOV in POS ali posameznih funkcionarjev tega vodstva, med drugimi Edvarda Kardelja – Kristofa, Borisa Kidriča, Franca Leskoška – Luke, Ivana Mačka

– Matije in drugih. Posebno nalogo pa je imela enota pri varovanju Edvarda Kardelja, ki ga je spremljala po vseh poteh v Jugoslaviji vse do oktobra leta 1944, ko je bil prestavljen na dolžnost v tedaj že osvobojeni Beograd (AS 1589, fond 1429).

### 3.2 Naloge in namen oblikovanja in delovanja zaščitne brigade TO

Po koncu druge svetovne vojne so z reorganizacijo oboroženih sil in oblikovanjem Jugoslovanske vojske pomembne spremembe doletele tudi zaščitno brigado, ki je svoj smisel dobila z oblikovanjem objektov za varovanje političnih vodstev po posameznih republikah v Jugoslaviji. Ta projekt je bil na Slovenskem zaupan Ivanu Mačku – Matiji, ki je takoj ob samem začetku in izboru lokacije, pozneje znane kot varovano območje, začel z oblikovanjem enote za zavarovanje tega območja ter zaščito najvišjega političnega vodstva v republiki. Ker pa je bilo treba zagotoviti tudi dejansko fizično varovanje republiškega vodstva v izrednih razmerah, se je Ivan Maček – Matija odločil za oblikovanje posebne zaščitne enote. Izhodišče je zato predstavljal koncept nekdanje zaščitne enote iz NOV. Tako kot tedaj je tudi v tem konceptu primarno nalogo enote v velikosti brigade videl v zaščiti predvsem najvišjega političnega vodstva v republiki. Že takoj v začetku procesa oblikovanja enote je bil za poveljnika določen upokojeni polkovnik Milan Zabukovec, sicer narodni heroj in od leta 1942 oziroma od ustanovitve pripadnik zaščitne enote v NOV. Po koncu druge svetovne vojne je bil zaposlen do leta 1968 v KNOJ (Lavriša, 2008). Leta 1969 je bil formiran prvi zaščitni vod, sestavljen izključno iz delavcev posestva Snežnik. Vsi zaposleni so bili vsestransko preverjeni ljudje, saj so bivali in delovali znotraj širšega varovanega območja ter bili dobro seznanjeni tako z nalogami območja kot z namenom tovrstne enote. Poznavanje vojaških postopkov je bila pomembna prednost pripadnikov voda – vsi so imeli zaključeno vojaško usposabljanje kot naborniki v JLA in bili vključeni v lovsko dejavnost pri podjetju Snežnik, ki je gospodarilo tudi z divjadjo na posestvu. Zato so prvi pripadniki izjemno dobro poznali celotno varovano območje in lokalno prebivalstvo. Poveljnik zaščitnega voda s 30 pripadniki je bil od ustanovitve Ivan Okrajšek, tedaj s činom rezervnega kapetana/stotnika. Pripadniki so bili v celoti opremljeni z vso potrebno vojaško opremo. Orožje je bilo v začetku večinoma trofejno, zaplenjeno nemški vojski po drugi svetovni vojni. Prednjačilo je avtomatsko orožje MP-40. Pripadniki zaščitnega voda sicer niso bili poklicni vojaki, vendar pa so imeli veliko število usposabljanj. Kljub temu pa je bil zaščitni vod samo prva faza razvoja končne formacije – zaščitne brigade. Zaradi demografskih omejitev območja se

je popolnjevanje enote nadaljevalo tudi s pripadniki izven varovanega območja oziroma iz Ljubljanske pokrajine, s katerimi se je oblikovala nova, večja formacija – četa. Medtem ko je bila četa prvenstveno namenjena za spremstvo in varovanje premika družbenopolitičnega vodstva do Gotenice, je bil vod predviden kot teritorialna komponenta in bi izvajal varovanje tako ožjega kot širšega varovanega območja. Že po prvi vaji, ki sta jo tako četa kot vod izpeljali v Bosni in Hercegovini leta 1970, je bilo jasno, da je potrebno nadgraditi opremo enot odreda, saj so bili vojaki v primeru protidiverzantskega delovanja brez podpore oklepa in zaščite, kar bi pripeljalo do velikih izgub. V ta namen se je oprema nemudoma nadgrajevala, nadgrajeno pa je bilo tudi samo usposabljanje. Odred je dobil novi vod, in sicer vod (ameriških) avtoblind, ki je bil pod poveljstvom Ivana Nojmana. Njihova naloga je bila omogočiti čim varnejši transport do mesta delovanja enote in njihov umik, v kolikor je bil načrtovan (Okrajšek, 2008).

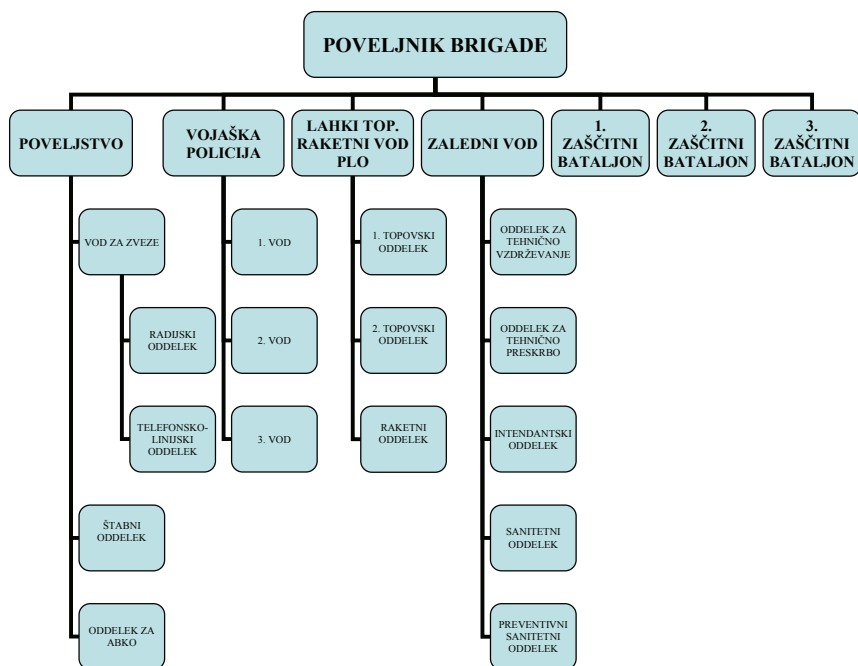
Leta 1971 se je odred popolnjeval in postopoma so se oblikovali trije pehotni bataljoni. Ko so se leta 1973 v Sloveniji oblikovale brigade TO, se je tudi zaščitni odred oziroma odred za zaščito republiškega vodstva preoblikoval v brigado. Na ta način je postalo uradno ime formacije 61. brigada teritorialne brigade, se pozneje preimenovala v 27. brigado ter nato v 30. razvojno skupino.<sup>129</sup> Ne glede na ime je bila enota izvzeta iz klasične, hierarhične linije poveljevanja, kar pomeni, da nad njo ni imel nikakršnih pristojnosti pokrajinski poveljnik TO, temveč je imela enota vedno položaj prištabne enote RŠTO. Formacija partizanske zaščitne brigade TO je po odredbi komandanta Teritorialne obrambe SR Slovenije generalmajorja Edvarda Pavčiča iz leta 1985 obsegala naslednje enote:

- poveljstvo brigade je štel 26 vojakov, v njegovi sestavi pa je bil še štabni oddelek s 14 vojniki, vod za zveze, ki je obsegal radijski oddelek in telefonsko-linijski oddelek, skupno z 22 pripadniki, ter oddelek za ABKO, ki je štel 10 vojakov; skupaj je poveljstvo brigade imelo 72 vojakov;
- udarno moč je predstavljala pehota s tremi zaščitnimi bataljoni, od katerih je vsak štel 459 vojakov in razpolagal z lastnimi transportnimi sredstvi; od tega z enim osebnim vozilom, 10 terenskimi vozili, 25 tovornimi vozili z neto transportnimi zmogljivostmi 3 do 5 ton ter dodatnima voziloma z nosilnostjo 2 do 3 tone; poleg tega je vsak bataljon imel dve sanitetni vozili in dve motorni kolesi;

<sup>129</sup> S terminom 30. razvojna skupina se je poimenovalo zgolj poklicno jedro zaščitne brigade.

- vod vojaške policije,<sup>130</sup> ki so ga sestavljali trije oddelki s po 6 pripadnikov, je skupaj štel 23 vojakov; v svoji formaciji je vod imel še 3 kombi-vozila in 2 motorni kolesi;
- lahki topniško-raketni vod PLO je štel 31 pripadnikov in imel še dve kombivozili in dve tovorni vozili z neto nosilnostjo 3 do 5 ton;
- zaledni vod je imel po formaciji v svoji sestavi 62 vojakov, ki so razpoglagali z dvema kombivoziloma in 11 tovornimi vozili z neto nosilnostjo 3 do 5 ton.

Shema 2: Formacijska struktura zaščitne brigade Edvarda Kardelja



Vir: Partizanska zaščitna brigada TO – organizacijska shema (1985), str. 3.

<sup>130</sup> Vod vojaške policije je bil organiziran leta 1982 s temeljnim ciljem vnosa maksimalne discipline v času izvajanja vojaških vaj. Poleg tega je vod izvajal naloge zavarovanja poveljniškega mesta, zavarovanje terena, preiskavo terena pred oblikovanjem tabora itd. To je pomenilo, da se je vod vojaške policije skoraj vedno nahajal v neposredni bližini političnega vodstva. Zaradi svoje specifičnosti je bil vod vedno vpoklican na vse vaje, kjer je poleg potencialnih ukrepov izvajal tudi naloge usposabljanja bataljonov zaščitne brigade v funkciji potencialnih nasprotnikov. Vod vojaške policije je bil izjemno medsebojno povezan, dobro usposobljen in visoko motiviran. Njegov preverjeni mobilizacijski čas je znašal 40 minut (Kutnar, 2008).



Tako je vojaška formacija partizanske zaščitne brigade predvidevala 1565 pripadnikov, od tega 114 častnikov, 115 podčastnikov in 1336 vojakov. Kljub temu je bila zaščitna brigada v celoti neprofesionalna enota, saj je stalni mirnodobni sestav brigade predstavljal najprej 6, nato pa 11 delavcev.<sup>131</sup> Profesionalni niso bili niti poveljniki bataljonov, kar se je na vajah izkazalo za pomanjkljivost, saj so poveljniki bataljonov neposredno vodili vojaške formacije približnega obsega 400 mož in že ob sami pripravi vaje, njeni izvedbi in evalvaciji je bil napor poveljnikov bataljona izreden. Ob tem je treba upoštevati, da so vsi trije poveljniki bataljonov bili zaposleni v podjetju in tam tudi odgovarjali za svoje delo, ki je bilo praviloma upravljavsko, saj so bili zaposleni kot vodilni delavci v podjetju.

Sedež brigade oziroma prostori poveljnika in štaba so bili najprej nameščeni v Gotenico, vendar je bilo veliko omejitev za nujno in predvsem hitro komuniciranje znotraj brigade. Težava je bila tudi pri vstopu in izstopu v strogo varovano območje, saj večina pripadnikov brigade ni imela vstopa, ker niso bili v brigadi zaposleni. Zato se je poveljnik odločil za alternativno lokacijo, kjer bi lahko štab nemoteno deloval in bil pri svojem delu čim samostojnejši. Kot realna in sprejemljiva lokacija se je izkazalo naselje Primoži.

### 3.3 Naloge zaščitne enote

Temeljno opredelitev nalog zaščitne brigade podaja informacija o možnostih zaščite republiških vodstev v vojnih pogojih. Naloge zaščitne brigade so bile tako del bistveno večjega sistema, izdelanega za te pogoje, ki je bil označen s šifro Bor. Le-ta je obsegal različne ukrepe, s katerimi je bilo predvideno zagotoviti delovanje najvišjega republiškega vodstva v vojnih in drugih izrednih razmerah. Znotraj tega sistema je imela 61. oziroma zaščitna brigada nalogo neposrednega zavarovanja v vojnih razmerah in je bila neposredno podrejena glavnemu štabu. Naloga enote je od enot RSNZ na prvi vojni lokaciji prevzeti fizično zavarovanje republiškega vodstva ter

---

<sup>131</sup> Med njimi so bili: poveljnik brigade, polkovnik Milan Zabukovec (poveljnik brigade med letoma 1968 in 1988), Cvetko Zorko – brigadni operativec, Jože Polovič – načelnik štaba brigade, Štefan Cimer – pomočnik za zaledje, Miran Loparec – referent za tehniko, organizacijsko-mobilizacijske in kadrovske zadeve, Ivan Oberstar – idejnopolitično delo v brigadi do leta 1980, nato ga zamenja Albin Mikulič, Marko Obrenovič – vzdrževalec oborožitve in materialno-tehničnih sredstev, Stanka Kep – tajnica brigade, Pavle Krapež in Blaž Štimac – skladiščnika, Jože Pugelj – vodja žrebetišča Briga, in Mirko Škoda – oskrbnik v žrebetišču (Bolfek, 2008: 86).

nadalje skrbeti za stalno zavarovanje v pogojih premikov in delovanje vodstva na določenih lokacijah. Globinsko zavarovanje je bilo zaupano enotam TO, razporejenim na širšem območju lokacije (AS, 1589: 3).

Po določitih komandanta TO SR Slovenije iz leta 1985 je imela zaščitna brigada naloge, ki so bile vezane na tri verjetne oziroma mogoče scenarije:

- v vojnih razmerah mora brigada delovati v samem oboroženem boju samostojno in v sodelovanju s sistemom narodne zaščite, z organi za notranje zadeve, enotami milice ter drugimi enotami TO in JLA, predvsem pa izvaja zavarovanje in obrambo vojno-političnega vodstva SR Slovenije na vojnih lokacijah ali v premiku;
- v izrednih razmerah po ukazu RŠTO mora izvajati določene ukrepe pri preprečevanju in odpravljanju izrednih razmer;
- v primeru naravnih in drugih nesreč mora po ukazu RŠTO izvajati določene naloge zaščite in reševanja (Partizanska zaščitna brigada 1985, 9).

Pri pripravi ciljev brigade je bil pomemben segment obsega oseb, ki bi jih brigada morala zavarovati v primeru izrednih razmer oziroma vojne. Čeprav so bile predvidene različne lokacije,<sup>132</sup> kamor bi se izvedla evakuacija družbenopolitičnega vodstva, je bila med najrealnejšimi in najverjetnejšimi prav lokacija v Gotenici, in to zaradi preprostega dejstva, da je ta lokacija omogočala vso potrebno infrastrukturo za nemoteno delovanje vodstva, poleg tega pa je ta lokacija imela zagotovljeno oskrbo s hrano, gorivom in samostojne vire zagotavljanja električne energije. Prvotni predlog načrta evakuacije, ki ga je pripravila posebna skupina<sup>133</sup> za odločitev Predsedstva SRS, je izhajal iz dejstva namestitve v bunkerskem kompleksu Gotenica.<sup>134</sup> Avtorji poročila izhajajo iz nujnosti evakuacije naslednjih organov SR Slovenije: Predsedstvo republike, Predsedstvo CK ZKS, Republiška konferenca

<sup>132</sup> Tako Bolfek (2008: 83) navaja tri temeljne vojne lokacije, za katere so bili izdelani tudi načrti: Podlipoglav, Polhov Gradec in Rakitna. Iz vsake osnovne lokacije je bil predviden možen premik vseh republiških organov in organizacij skupaj ali po delih na rezervne vojne lokacije Ljubno, Kočevska, Cerkno in Jelovica. Za te vojne lokacije so bili usklajeni načrti Odreda za preskrbo (prevozi, nastanitve, preskrba in zdravstvena služba), Zaščitne enote milice (ZEM), ki je opravljala neposredno zavarovanje, Odreda za zveze (radijske in druge zveze) ter zaščitne enote TO (globinsko zavarovanje vojnih lokacij).

<sup>133</sup> V to skupino so bili imenovani: Ivan Maček, Marjan Orožen in Ferdo Štrajčič (AS, 1589: 1).

<sup>134</sup> Ker poročilo omenja nastanitvene kapacitete za približno 70 ljudi, je mogoče domnevati, da so avtorji imeli v mislih prav Gotenico, katere zmogljivosti povsem ustrezajo. Sicer avtorji poročila nikjer ne omenijo imena lokacije, temveč uporabljajo termin »lokacija X« (AS, 1589: 1).

SZDL, Izvršni svet SRS in nekatera druga vodstva družbenopolitičnih organizacij. Na osnovi tega sta bili pripravljene dve različni evakuacije, ki sta se medsebojno razlikovali v pristopu: večja zastopanost najpomembnejših organov in njihovo manjše število oziroma manjša zastopanost organov ter večje število članov teh organov. Kljub temu bi obe evakuacijski varianti pomenili, da je v obeh primerih evakuirano Predsedstvo SRS v popolni sestavi, predsedstvo CK ZKS, jedro izvršnega sveta SRS in RK SZDL v zelo okrnjeni sestavi. Kljub temu omenjeno število v obeh različicah že vključuje najpomembnejše strokovno-politične delavce, svetovalce in drugo tehnično osebje, ki omogoča samostojno delovanje vodstvu. Prvi predlog upošteva bolj ključno organiziranost, ki bi v najtežjem primeru, primeru okupacije, morala delovati dalj časa povsem samostojno. Evakuacijska načrta ne predvidevata vključitve jedra skupščine, ker bi v primeru vojne leta vsa svoja pooblastila prenesla na Izvršni svet SRS. Poleg tega v nobeno različico ni vključen Glavni štab za SLO SR Slovenije in upravni organi republike. Zanje je predvidena druga lokacija, sicer v neposredni bližini lokacije vodstva. Njihovo zavarovanje bi bilo prepuščeno enotam TO (AS, 1589: 2–3).

Naloga zaščitne brigade je bila nedvomno povsem specifična in kot takšna imela drugačen ustroj, način delovanja, popolnjevanja, oborožitev in opremljenost od ostalih enot Teritorialne obrambe na Slovenskem. Pomembna je bila tudi razlika v sami strukturi pripadnikov, saj je imelo vodstvo brigade popolno prioriteto pri izbiri primernih kadrov, pri čemer je bila poleg politične opredelitve bistvena tudi stopnja slovenske zavednosti: večino pripadnikov je bilo mogoče zato označiti kot nesporne slovenske domoljube. Pozabiti ne smemo na dosledno uporabo slovenskega jezika pri vsakodnevnem delu, torej pri poveljevanju, dopisovanju, poimenovanju orožja in podobno. Naslednja specifičnost je izvirala iz nalog enote – varovanje slovenskega družbenopolitičnega vodstva je zahtevalo tesno sodelovanje z vsemi najvišjimi organi na republiški ravni, predvsem z RSNZ, kar je enoto neposredno oddaljevalo od vpliva zveznih oblasti in njenega obrambnega sistema – JLA. Z nekaterimi prikritimi ukrepi je tedanje republiško vodstvo želelo oblikovati enoto, za katero zvezne strukture ne bi vedele, kako je oborožena, kako deluje in katere so njene naloge. Lojalnost enote je bila predvsem predvidena slovenskemu družbenopolitičnemu vodstvu, zato so bile nekatere razmere, predvsem ob koncu osemdesetih let, za mnoge pripadnike, predvsem pa poveljnike, zelo nenavadne. Oddaljevanje slovenske politične elite od nekdanj močno poudarjene ideje jugoslavizma, bratstva in enotnosti, je nakazovalo scenarij in možno nalogo, ki pa nista bila zapisana v nobenem dokumentu brigade, so se pa o nju pripadniki pogovarjali – spopad med TO in JLA. Kdo bi se opredelil za katero stran, je bilo vprašanje, odgovor pa je ponudilo oblikovanje nove vojaške formacije,

ki je prerasla iz 30. razvojne skupine. Veliko nekdanjih pripadnikov leta 1990 sicer več neobstoječe enote je bilo vključenih v novo enoto in izkazali so se kot uspešen člen pri obrambi samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, prav tako pa so mnogi med njimi sodelovali pri razvoju specialnih sil TO in kasneje Slovenske vojske.

## 4 Sklep

Vsekakor lahko rečemo, da je prevlada asimetričnega vojskovanja v zadnjem obdobju tako izziv kot priložnost za uveljavitev Slovenije v mednarodni skupnosti, pri čemer mislimo še posebej naše zaveznike v zvezi Nato in Evropski uniji. Medtem ko so bili v preteklih obdobjih velikih meddržavnih spopadov in vojn pomembni in vplivni veliki akterji, pa se danes lahko tudi manjše države nesorazmerno svoji velikosti uveljavijo z lastnimi izkušnjami in pristopi. Kajti – kot smo že zapisali – sodobno asimetrično vojskovanje ni stvar velikosti oboroženih sil in razvitosti njihove tehnologije, pač pa v prvi vrsti kognitivne sposobnosti prilagoditi se nasprotniku in ga premagati na način, da se izkoristi vse njegove šibke točke. Tu pa imamo Slovenci izjemno veliko izkušenj, čeprav nam mnogi še vedno očitajo, da nismo nikoli bili »vojaški narod«. In ravno te pretekle izkušnje so precej podcenjene, kar zadeva proučevanja kot aplikacije. Glede na to, da se danes varnost države že zdavnaj ne zagotavlja več na njenih mejah, temveč globalno, se pripadniki tako Slovenske vojske kot drugih delov nacionalnovarnostnega sistema po svetu vse pogosteje soočajo z asimetričnimi grožnjami in načinom izvajanja konfliktov. To pa so gotovo izzivi, ki jih ne smemo podcenjevati. In zato smo se tudi odločili, da natančneje predstavimo te (zgodovinske) izkušnje z asimetričnimi konflikti.

Po drugi strani pa je pomembno, da v kontekstu našega sodelovanja v zavezništvih ne prepuščamo razvoja doktrine, pa tudi taktike zgolj večjim in vplivnejšim državam. V tem smislu se je treba ozreti malce v zgodovino, kajti Slovenci smo »bojevali« kar nekaj izrazito asimetričnih vojn. Začeniši z drugo svetovno vojno, ki je na slovenskih tleh bila na las podobna sodobnim asimetričnim spopadom, kot sta npr. Irak in Afganistan. In to iz dveh perspektiv. Po eni strani so okupacijske sile izvajale zasedbeno politiko, katere bistvo so bile notranje varnostne in obveščevalne operacije, ki so za cilj imele čim večjo politično in strateško disperzijo prebivalstva (žal jim je to v veliki meri tudi uspelo). Po drugi strani pa so uporniške sile izvajale skorajda vse do konca vojne tipično gverilsko oz. partizansko bojevanje, ki je povezano z izmikanjem odločilni bitki ter z izvajanjem stalnega pritiska

na nasprotnika (tujega in njegove sodelavce med domačim prebivalstvom, na kar je vsaka gverila še posebej občutljiva). Kot značilnost asimetričnega vojskovanja lahko omenimo tudi državljansko vojno, ki je izredno pogosta v razmerah, ko okupator oz. zasedbena sila v skladu z rimsko in britansko politiko »deli in vladaj« poskuša razdeliti prebivalstvo in tako potencialno »energijo« oz. moč odporniškega gibanja. Seveda pa se pogosto pojavi tudi problem boja za prevlado med različnimi uporniški skupinami, ki se nato posvečajo bolj medsebojnemu boju kot uporabi proti zasedbenim silam. **Zato lahko praktično za večino asimetričnih spopadov rečemo, da imajo naravo tako meddržavnih (v prvi fazi) kot znotrajdržavnih konfliktov.**

Vsekakor pa se slovenske izkušnje z asimetričnim vojskovanjem ne končajo z drugo svetovno vojno. Kot del nekdanje države smo bili priča številnim primerom, ko je slednja podpirala asimetrične upornike (naj navedemo samo vlogo Jugoslavije v grški državljanski vojni ter na Bližnjem vzhodu oz. v konfliktu med Izraelom in Palestinci). Po drugi strani pa lahko celo takrat veljavno obrambno doktrino splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite v določenem smislu označimo kot asimetrično, kar kaže tudi predstavljeni primer zaščitne brigade TO. Po sovjetskem posredovanju na Madžarskem leta 1956 ter na Češkoslovaškem leta 1968 je postalo bolj ali manj jasno, da se s konvencionalnim pristopom Jugoslavija ne bo obranila niti vzhodne niti zahodne grožnje. Bolj ali manj je postalo očitno, da je edini način dolgo partizansko bojevanje, za kar je hribovito in z gozdom poraščeno ozemlje Dinaridov več kot primerno. Nastanek teritorialne obrambe v posameznih republikah, enot narodne zaščite ter razvoj milice v smeri tipične paravojaške žandarske formacije ter priprave praktično vseh družbenih subjektov in državljanov na potencialno grožnjo samo potrjuje ugotovitve o asimetričnem izhodišču takšnega strateškega koncepta. In že na tem primeru lahko opazimo še eno značilnost asimetričnega pristopa do reševanja konfliktov, to je **totalnost in raznovrstnost uporabljenih metod in sredstev**. Medtem ko klasična gverila stavi predvsem na vojaški pristop (sicer prilagojeno taktiko in izvajanjem oboroženega boja), pa **asimetrija izpostavi tudi nevojaške oblike**, podobno kot je to počel koncept totalne obrambe oz. SLO in DS.

Ravno ta izhodišča in znanja pa so bila, kako paradoksalno, ključna pri razpadu države – tiste, ki jih je negovala in razvijala. Slovenska osamosvojitvena vojna je kot prva etapa vojne ob razpadanju Jugoslavije nedvoumno pokazala, kako lahko navidezno popolnoma inferioren (tako v kvantitativnem kot kvalitativnem smislu) akter doseže svoje strateške cilje. Tako osamosvojitvena vojna kot priprave nanjo med letoma 1990 in 1991 so namreč prvovrstno asimetrično vojskovanje. Ne glede na to, da so predvsem

zahodni avtorji po konfliktih v Somaliji in zlasti v Iraku postavljali tezo, kako je **sodobno asimetrično vojskovanje zaznano zlasti kot medijska vojna**, je slovenski primer to tezo potrdil že bistveno prej. Kot smo že omenili, je v sodobnem svetu dolgoročno in strateško uspešen le tisti asimetrični akter, ki si zagotovi mednarodno podporo in legitimiteto, kar je Sloveniji za razliko od mnogih drugih primerov nedvomno uspelo. Slovenska vojna za osamosvojitve pa potrjuje tudi naslednjo predpostavko asimetričnega koncepta, to je, da niso pomembni taktični porazi, v kolikor se ohranita iniciativa ter izvajanje stalnega pritiska na nasprotnika. Čeprav se slovenske enote na taktični ravni v večini primerov niso mogle meriti s tehnološko močnejšim nasprotnikom, pa sta bili morala in jasnost strateškega cilja nedvomno na slovenski strani (ob neizmerni podpori civilnega prebivalstva). Na tem mestu moramo omeniti tudi izkušnje (lessons learned), ki smo jih potegnili iz tragičnih izkušenj druge svetovne vojne, ko je okupatorju v veliki meri uspelo spreiti Slovence in do konca potencirati naše tradicionalne razlike. V primeru vojne leta 1991 se to na srečo ni zgodilo, čeprav je bilo mnogo poskusov, ko so zvezne službe (tu mislimo zlasti na KOS JLA) načrtovale in delno tudi formirale politične skupine, ki so nasprotovale slovenski osamosvojitvi iz ideološkega ali pa nacionalnega razloga. Vendar pa so se v tem primeru kot odlično izvedene pokazale priprave iz leta 1990, nekatere pa so izvirale tudi še iz druge polovice osemdesetih let.<sup>135</sup>

V vojnah so bile torej vedno razlike med nasprotnimi stranmi, tako dejanske kot zaznane. Na potek in izid spopadov so vplivale tako prve kot druge. Zato lahko potrdimo, da je asimetrično vojskovanje po različnosti uporabljenih metod, sredstev in ciljev glede na pričakovanja nasprotnika staro, kot je staro vojskovanje samo. Asimetrične pristope k vojskovanju zasledimo vse od stare kitajske vojaške filozofije in Sun Cuja, pa do Liddell-Hartovega posrednega strateškega pristopa, mednje pa gotovo spada tudi odporniško gibanje v Jugoslaviji med letoma 1941 in 1944, ko prearaste meje asimetrije. Če je namreč ena stran v spopadu v izrazito inferornem oz. podrejenem položaju glede tehnološko-tehnične razvitosti ali naravnih oz. družbenih virov, lahko spopad z močnejšim nasprotnikom vodi le, če svoje omejene vire uporabi raznovrstno (diverzifikacija uporabe metod in sredstev). Hkrati je treba izkoristiti vse šibke točke nasprotnika. Treba se mu je izogibati na mestih, kjer je močan, napadati pa

<sup>135</sup> Priprave milice, ki je bila ves čas pod nadzorom republiških oblasti in je veliko vlogo odigrala tudi pri preprečitvi mitinga »resnice« v Ljubljani. Ter seveda priprave zaščitne brigade TO oz. 30. razvojne skupine, ki je bila tudi vseskozi pod nadzorom slovenskega političnega vodstva.

njegove šibke točke. Gre torej za napade na »Ahilovo peto« nasprotnika. Asimetrija je torej v prvi vrsti projekt empatije, sposobnosti vživljanja v nasprotnikovo razmišljanje, prav tako pa je tudi projekt bliskovite prilagoditve. Zato je izjemno težko usposabljati vse enote za asimetrično delovanje. Prav tako pa zaradi njene holističnosti potrebuje tudi natančno in dolgo proučevanje preteklih izkušenj, ki pa niso v celoti nikoli prenosljive. In v tem kontekstu moramo razumeti slovensko priložnost, ki jo vidim tudi kot naše uveljavljanje v zavezništvih, katerih del smo. Ne nazadnje imamo poleg konceptov empirične primere, ko smo uspešno dosegli strateške cilje. Mnoge od naših sedanjih zaveznic pa so ostale na ravni teorije ali pa so poskušale z neposrednim prenosom asimetrije v kulturno in civilizacijsko popolnoma drugačna okolja. Kar seveda lahko vodi do usodnih odločitev in tragičnih posledic, s katerimi pa se moramo soočiti vsi.

## Literatura in viri

- Anić, Nikola. 1982. Narodnooslobodilačka vojska Jugoslavije: pregled razvoja oružanih snaga narodnooslobodilačkog pokreta 1941–1945. Beograd: Vojnoizdavački institut.
- Arhiv Slovenije (AS): 2. seja komiteja SRS za splošno ljudsko obrambo in družbeno samozaščito, Arhiv Republike Slovenije 1589, fond 1429.
- Arhiv Slovenije (AS), fond 1589, številka 1445: Komisija CK ZKS za splošni ljudski odpor 1975–1976; fond 440 (3624–3654).
- Arhiv Slovenije (AS), fond 1589, številka 1445: Komisija CK ZKS za splošni ljudski odpor 1980–1982; fond 533 (5356–5383).
- Arreguin - Toft, Ivan. 2005. *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paolo: Cambridge University Press.
- Bajt, Aleksander. 1999. Bermanov dosje. Ljubljana: Mladinska knjiga (zbirka Premiki).
- Bolfek, Boris. 2008. Zaščitna brigada Teritorialne brigade, Vojaška zgodovina, 79–95.
- Brecher, M., Harvey, F. P. (Hg.). 2002. *Conflict, Security, Foreign policy, and International Political Economy* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Corbin, M. 2001. *Reshaping Military for Asymmetric Warfare*. Washington: Center for Defense Information. Dostopno prek: <http://www.cdi.org/terrorism/asymmetric.cfm>.
- Cuzzi, Marco. 1998. *L'occupazione italiana della Slovenia (1941–1943)*. Roma: Stato maggiore dell'esercito, Ufficio storico.

- Cyruulik, J. C. 1999. Asymmetric Warfare and the Threat to the American Homeland [Electronic version]. In *Landpower Essay Series*, 99(8), 1–17.
- Dakič Prelc, Drago. 2005. Specialne enote. 1: Nastanek, naloge, izbrane enote: posebna izdaja revije Revija Obramba. Ljubljana: Defensor.
- Dokumenti o Varnostno-obveščevalni službi OF, Narodni zaščiti in pravosodju 1941–1945. Ljubljana, 1976.
- Drobnič, Ivan. 2008. Osebni intervju, Kočevje.
- Eck, Kristine. 2005. A Beginner's Guide to Conflict Data: Finding and Using the Right Dataset. Dostopno prek: [http://www.pcr.uu.se/publications/UCDP\\_pub/UCDP\\_paper1.pdf](http://www.pcr.uu.se/publications/UCDP_pub/UCDP_paper1.pdf) (4. maj 2009).
- Ferenc, Tone. 1970. Nemški okupator v Ljubljani. Ljubljana v ilegali IV. Ljubljana, 1970, 187–229.
- Ferenc, Tone. 1964. Les systemmes d'occupation en Slovenie. Ljubljana.
- Ferenc, Tone. 1977. Nemška policija v Operacijski coni Jadransko primorje. Borec, 28, 1976, št. 11, 12; 29, 1977, št. 1, 2.
- Ferenc, Tone. 1987. Fašisti brez krinke: dokumenti 1941–1942. Maribor: Obzorja.
- Ferenc, Tone. 1991. Ljudska oblast. Ljubljana 1985, 1987, 1991.
- Ferenc, Tone. 1993. Fašisti brez krinke: dokumenti 1941–1942. Ljubljana.
- Ferenc, Tone. 1998. Gestapo v Sloveniji. V: R. Butler: Ilustrirana zgodovina Gestapa. Murska Sobota, str. 205–251.
- Ferenc, Tone. 2002. Dies irae: četniki, vaški stražarji in njihova usoda jeseni 1943. Ljubljana.
- Fisher, Simon, Ludin, Jawer, Williams, Steve, Ibrahim, Abdi, Smith, Richard, Williams, Sue. 2000. Working with Conflict: Skills and Strategies for Action. London, UK: Zed Books Ltd.
- Gleditsch, Nils Petter, Wallensteen, Peter, Eriksson, Mikael, Sollenberg, Margareta, Strand, Håvard. 2002. Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research* 39 (5): 615–637.
- Godina, Ferdo. 1980. Prekmurje 1941–1945: prispevek k zgodovini NOB: 2. dop. izd. Murska Sobota: Pomurska založba.
- Griesser - Pečar, Tamara. 2004. Razdvojeni narod: Slovenija 1941–1945: okupacija, kolaboracija, državljanska vojna, revolucija. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Guštin, Damijan. 2006. Za zapahi: prebivalstvo Slovenije v okupatorjevih zaporih 1941–1945. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino.
- Harbom, Lotta, Wallensteen, Peter. 2007. Armed Conflict 1989–2006. *Journal of Peace Research* 44 (5): 623–634.
- Kaltenegger, Roland. 1993. Operationszone Adriatisches Küstenland: der Kampf um Triest, Istrien und Fiume 1944–45. Graz: Stocker.
- Kiras, James. 2006. Special operations and strategy: from World War II to the War on Terrorism. London, New York: Routledge.
- Kutnar, Andrej. 2009. Osebni intervju, Ljubljana.
- Lavriša, Jaka. 2008. Osebni intervju, Kočevska Reka.
- Malešič, Marjan. 1994. Tri teoretične perspektive sodobne varnosti. *Javnost* 1(4), 97–103.



- Mayer, Lotta. 2006. *Defining Conflicts and Wars Qualitatively: The Methodology of the HIIK*. Dostopno prek: [http://www.rccp-jid.org/infocus/infocus\\_16.pdf](http://www.rccp-jid.org/infocus/infocus_16.pdf) (9. april 2009).
- McManners, Hugh. 2003. *Ultimate special forces*. London: Dorling Kindersley.
- Mirnić, Josip. 1967. Sistem prekog suđenja na mađarskoj okupacionoj teritoriji 1941. Vojvodina 1941; Radovi i diskusije sa skupa istoričara u Subotici 9. in 10. decembra 1966. Novi Sad 1967.
- Mlakar, Boris. 1991. Vzroki in oblike nasprotovanja Osvobodilni fronti v letu 1941–42. Slovenski upor 1941. Ljubljana 1991, str. 255–263.
- Mlakar, Boris. 2003. Slovensko domobranstvo: 1943–1945: ustanovitev, organizacija, idejno ozadje. Ljubljana: Slovenska matica.
- Morgenthau, Hans. 1993. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: McGraw-Hill.
- Mrvič, Irena. 1991. Obveščevalno-varnostna služba OF. Slovenski upor 1941. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1991, str. 265–280.
- Nemačka obaveštajna služba u okupiranoj Jugoslaviji, III, VIII. Beograd 1957.
- Okrajšek, Ivan. 2008. Osebni intervju, Kočevje.
- Osinga, F. P. B. 2002. *Asymmetric Warfare: Rediscovering the Essence of Strategy*. In J.A. Olsen (Hg.): *Asymmetric Warfare-Militaerteoretisk skriftserie nr. 4*. Royal Norwegian Air Force Academy, 267–317.
- Partizanska Zaščitna brigada Teritorialne obrambe (1985). Formacija št. T-411693 – osebna in materialna, Republiški štab za Teritorialno obrambo SR Slovenije.
- Pavlovic, Nada J., Casagrande Hoshino, Lisa, Mandel, David R., Dorn, A. Walter. 2008. *Indicators and Indices of Conflict and Security: A Review and Classification of Open-source Data*. Dostopno prek: [http://pubs.riddc.gc.ca/inbasket/CEBsupport.080903\\_1529.Toronto\\_TR\\_2008\\_167.pdf](http://pubs.riddc.gc.ca/inbasket/CEBsupport.080903_1529.Toronto_TR_2008_167.pdf) (11. april 2009).
- Peou, S. 2002. Realism and constructivism in Southeast Asian security studies today: a review essay. In: *The Pacific Review*, 15(1), 119–138.
- Poljak, Matej. 2008. Primerjava vloge vojaških specialnih enot Slovenije in ZDA v sodobnih oboroženih spopadih: diplomsko delo. Ljubljana.
- Polovič, Jože. 2008. Osebni intervju, Kočevska Reka.
- Prebilič, Vladimir. 2008. Osebni intervju, Kočevje.
- Repe, Božo. 1988. *Mimo odprtih vrat*. Ljubljana: Borec.
- Rodik, Petra, Penzar, Dražen, Srblijinović, Armano. 2003. *An Overview of Databases on Conflicts and Political Crises*. Dostopno prek: [http://indecs.znanost.org/2003/indecs2003-pp\\_9-21.pdf](http://indecs.znanost.org/2003/indecs2003-pp_9-21.pdf) (11. april 2009).
- Saje, Franček. 1952. *Belogardizem*. Ljubljana: Slovenski knjižni zavod.
- Schöfbänker, Georg. 1999. *Bemerkungen zur Theorie der biologischen und asymmetrischen Kriegsführung aus Sicht der USA*. Dostopno prek: [http://www.aec.at/20jahre/archiv/19991/1999\\_216.rtf](http://www.aec.at/20jahre/archiv/19991/1999_216.rtf) (27. 12. 2001).
- Selin, Marko, Forte, Karlo. 1978. Nič več strogo zaupno: nacistične obveščevalne službe in njihova dejavnost pri nas. I., II. Ljubljana.

- Stepanova, Ekaterina. 2008. Trends in armed conflicts. V SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International security, 43–71. Oxford: Oxford University Press.
- Svetina, Tone. 1977. Ognjeni plaz. Ljubljana: Borec.
- Šinkovec, Stane. 1995. Begunje: nemška okupacija 1941–1945. Kranj: Pokrajinski odbor OF za Gorenjsko.
- Škerl, France. 1967. Prispevki k zgodovini razvoja nasprotnikov Osvobodilne fronte v letu 1941. Zgodovinski časopis, XXI, 69–198.
- Štut, Tomaž. 2008. Elitne enote na območju današnje Slovenije med drugo svetovno vojno: diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vodušek Starič, Jerca. 1990. Prevezem oblasti 1944–1946. Ljubljana.
- Vresnik, Drago, Branko Jerkič. 1999. Zaščita in boj za svobodo 1944–1945: poveljstvo Vojske državne varnosti – 1. slovenska divizija Narodne obrambe: prva brigada VDV – NO. Ljubljana: Društvo piscev zgodovine NOB.
- Vresnik, Drago. 1987. Druga brigada VDV. Ljubljana: Naša obramba.
- Vresnik, Drago. 1987. Tretja brigada VDV. Ljubljana: Naša obramba.
- Walensteen, Peter, Margareta, Sollenberg. 2001. Armed conflict, 1989–2000. Journal of Peace Research 38 (5): 629–644.
- Zapisnik seje komisije predsedstva CK ZKS za družbeno samozaščito in splošni ljudski upor, 10. 3. 1976, Arhiv Slovenije (AS), fond 1589, številka 1445.
- Zaščita narodnoosvobodilnega boja: gradivo s posvetovanja v Ljubljani, 23. in 24. november 1976.
- Zbornik dokumentov in podatkov o narodnoosvobodilnem boju jugoslovanskih narodov, del VI, Boji v Sloveniji; knjige 1–17. Ljubljana 1961–1984, Knjiga 1 (18), 2 (19). Ljubljana, Obramboslovni raziskovalni center, 1993.
- Željeznov, Dušan. 1980. Rupnikov proces. Ljubljana: Cankarjeva založba.

---

# Poklicna Slovenska vojska 2002–2009

Maja Garb

281

4. del

## Uvod

Za Slovensko vojsko radi rečemo, da je mlada vojska, pa vendar je v obdobju še ne dvajsetih let od svojega nastanka šla skozi vrsto pomembnih sprememb. Ena takšnih je gotovo sprememba načina popolnjevanja iz obvezniškega v poklicnega. V letu 2009 – po ljudskem izročilu kritičnem sedmem letu obstoja poklicne Slovenske vojske – so bili še vedno ali zopet prisotni dvomi, da uvedba poklicne vojske ni bila dobra odločitev, da bi bilo treba razmisliti o ponovni uvedbi vojaške obveznosti ali pa vsaj kakšne druge oblike splošne državljanske obveznosti. Vendar pa v tokratnem prispevku ne bom razpravljala o takšnih dvomih, prav tako tudi ne o pojavu oživitve ideje o Sloveniji kot državi brez vojske, ampak se bom posvetila sedmim letom poklicnega popolnjevanja Slovenske vojske in razmišljanju o tem, kakšne izzive je morala prestatiti ter kakšno obliko, vsebino in podobo ima danes.

Odločitev, da predlaga spremembo sistema popolnjevanja Slovenske vojske in prehod na povsem poklicno popolnjevanje Slovenske vojske, je Vlada Republike Slovenije sprejela aprila 2002 (Sporočilo za javnost, 25. 4. 2002), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojaški dolžnosti pa je Državni zbor RS na predlog vlade sprejel septembra istega leta. Takrat je bilo zastavljeno, da se nabor preneha opravljati do konca leta 2003, napotitve na služenje vojaškega roka se končajo do konca junija 2004, obvezniška rezerva pa se ukine do konca leta 2010. Dejansko pa so bili zadnji vojaški

obvezniki na služenju vojaškega roka v Slovenski vojski že tista generacija, ki je zaključila služenje 15. oktobra 2003 (služenje vojaškega roka kot nedomestno civilno služenje pa se je zaključilo nekoliko kasneje). Od takrat je popolnjevanje stalne sestave povsem poklicno, del obvezniške rezervne sestave pa je, vsaj na papirju, predviden še do konca leta 2010, ko se ukinja tudi ta.

Po objavi odločitve o koncu vojaške obveznosti se je seveda odprla precej burna razprava o razlogih, prednostih, slabostih in posledicah te odločitve. Takrat sem si zavoljo celovitejšega pogleda na problematiko pripravila kratek zapis o problemih, bolje bi bilo reči o izzivih, ki jih lahko pričakujemo v zvezi z uvedbo novega načina popolnjevanja (shema 3).

282

4. del

### Shema 3: Seznam problemov in izzivov uvedbe poklicne vojske

28. junij 2002

- D) na eni strani problemi zaradi opustitve obvezniškega sistema (npr. odvečni kadri in infrastruktura),  
 II) na drugi strani problemi zaradi uvajanja novega sistema:
- A) Zakonodaja (potrebne spremembe)
- B) »Sistemski problemi«:
- 1) novačenje kadra
    - interes med ustrezno populacijo
    - informativne oz. »propagandne« akcije
    - vzpostavitev novih institucij za novačenje oz. preoblikovanja starih nabornih institucij
  - 2) izbira oz. selekcija ustreznega kadra
    - problem razkoraka med zainteresiranimi in ustreznimi kadri
  - 3) usposabljanje kadra
    - osnovno začetno usposabljanje, ker kandidati brez vsakršnih vojaških znanj
    - problem motivacija za pogosto urjenje oziroma problem ponavljanja; zdolgočasnost
  - 4) struktura kadra
    - izobrazba (kakšne standarde postaviti glede na interes in potrebe)
    - ženske (pričakovani interes, potreba po spremembi strukture v voj. organizaciji oz. po sprejemanju ženskega kadra, oprema in infrastruktura...)
  - 5) »zadržanje« kadra (usposobljenost!)
  - 6) odhajanje kadra
    - zagotavljanje preusposabljanja
  - 7) prostovoljna rezerva
    - interes, usposabljanje, beneficije, sprejemanje pri civilnem delodajalcu...
- C) Vrednotni problemi
- vojaška etika, vojaška tradicija in simbolika (večji pomen kot pri voj. obveznikih?)
  - manj pretoka vrednot, izkušenj, znanja iz vojaške v civilno sfero in s tem manjše razumevanje obrambnih problemov tako med političnimi elitami kot javnostjo (opozarjajo strokovnjaki v nekaterih državah)
  - zapiranje v vojašnice, oblikovanje vojaške elite

Zaradi tega popoklicenje vojske ni akcija, ki bi jo lahko z zadovoljivimi rezultati izpeljali v nekaj mesecih; potrebno je dobro poznavanje danih možnosti in natančno načrtovanje.

Se pa s poklicno vojsko rešijo nekateri problemi, kot so upadanje interesa za služenje vojaškega roka, majhen kontingent kadra za mirovne operacije, usposobljenost za delo s sodobno vojaško opremo in oborožitvijo, posebna odgovornost obrambnega sistema do vojaških obveznikov... Poleg tega bi visokostrokovna in profesionalna vojska, kljub odmaknjenosti od družbe, lahko uživala v javnosti večji ugled in zaupanje!

Seznam problemov je nastal na podlagi lastnega, takrat približno desetletnega spremljanja tematike vojaškega profesionalizma in vojaške organizacije po literaturi, vojaških izkušnjah v času študija, izkušnjah iz raziskovalnega in pedagoškega dela ter preko udeležbe na različnih predavanjih in javnih razpravah. Kako bi zapis oziroma seznam komentirali danes, po sedmih letih bolj ali manj uspešnega spopadanja vojaškega in obrambnega sistema z izzivi, ki jih je prinesel nov način popolnjenja vojske?

## I Problemi opustitve obvezniškega sistema

Prvi del pričakovanih problemov se je nanašal na posledice opustitve starega sistema obvezniškega popolnjenja, kot so na primer problemi z odvečnim osebjem in infrastrukturo. Dejansko so bile v osamosvojeni Sloveniji z lastno vojsko številčne potrebe po osebju, ki bo usposabljal vojakе, relativno velike, v vojski pa se je zato na mesta inštruktorjev in poveljnikov zaposlovalo po izobrazbi, delovnih izkušnjah, vojaških izkušnjah in osebnih činih zelo raznoliko osebje. Ko so s služenjem prenehale generacije vojaških obveznikov, se je bilo treba soočiti tako s preštevilnostjo kot s pogosto neustreznim izpolnjevanjem izobrazbenih, starostnih in drugih pogojev nekdanjega inštruktorsko-poveljniškega osebja. Leta 2003 si je Slovenska vojska zadala za cilj izboljšati razmerje med častniki, podčastniki in vojaki. Konec leta 2003 je bilo to razmerje 1 : 1,32 : 1,29 (Strateški pregled obrambe 2002/2003 ...), danes je 1 : 1,66 : 2,56 (V Slovenski vojski letos ..., 2010), ciljno razmerje do leta 2012, zapisano v trenutno še veljavnem *Srednjeročnem obrambnem programu 2007–2012* pa je 1 : 1,8 : 5,2 za celotno strukturo Slovenske vojske oziroma 1 : 1,7 : 3,3 za stalno sestavo. Sočasno z neustrezno strukturo stalne sestave smo se soočili tudi z odvečnimi vojašnicami in drugimi vojaškimi objekti, pa tudi z neustrezno urejenostjo in opremljenostjo teh objektov.

Kadrovske in strukturne spremembe pa je zaradi spremembe načina popolnjenja doživel tudi upravni del Ministrstva za obrambo RS. Navzven je najvidnejše zmanjševanje števila uprav in izpostav za obrambo, katerih pomembno delo je bilo med drugim vodenje evidenc o vojaških obveznikih in napotovanje na služenje vojaškega roka. Kot na začetku leta 2010 ugotavlja predsednik vlade, je eden glavnih problemov obrambnega sektorja prevelik upravni aparat, ki je za poklicno vojsko nepotreben in ga je treba zmanjšati (povzeto po Ministrstvu za obrambo RS, 16. 2. 2010).

Drugi sklop problemov se nanaša na težave, ki nastajajo zaradi uvedbe novega, poklicnega sistema popolnjenja vojske.

## 2 Zakonodaja

Zakonodaja z obrambnega področja je bila po osamosvojitvi Slovenije prilagojena lastni državnosti.<sup>136</sup> Zakon o obrambi in zaščiti iz leta 1991 je po preimenovanju in prestrukturiranju Teritorialne obrambe Republike Slovenije v Slovensko vojsko preoblikovan in sprejet na novo (Zakon o obrambi, 1994), Zakon o vojaški dolžnosti, prav tako iz leta 1991, pa je leta 1995 doživel spremembe in dopolnitve (Zakon o spremembah in dopolnitvah ..., 1995). Po sprejemu odločitve o prehodu na povsem poklicno vojsko leta 2002 se je ključna sprememba zapisala v Zakon o vojaški dolžnosti, v katerega so se dodala določila o opustitvi izvajanja določenih sestavin vojaške dolžnosti v miru ter njihova ponovna uvedba (Zakon o spremembah in dopolnitvah ..., 2002). Seveda so nove razmere zahtevale še vrsto drugih administrativnih prilagoditev, ki jih sicer težko povezujemo zgolj z novim načinom popolnjevanja. Z vstopom države v mednarodne organizacije in vključitvijo v mednarodne naloge bi v vsakem primeru, torej ne glede na način popolnjevanja, prišlo do podobnih prilagoditev oziroma sprememb.

Tisto, kar je postalo bolj pereče zaradi povečanja števila stalne sestave Slovenske vojske, ki ga je s seboj pripeljal nov način popolnjevanja, pa je vključenost vojske v sistem javnih uslužbencev. Čeprav takšna organiziranost prinese s seboj precej dobrega (zlasti glede varnosti zaposlitve, pravic pri delovnih obveznostih ipd.), pa sta organiziranost in delovanje vojske tudi precej svojevrstni. V Slovenski vojski so se zato precej časa slišale pobude, da bi vojsko izločili iz sistema javnih uslužbencev. V letu 2007 je bila oblikovana kompromisna rešitev, in sicer se je sprejel Zakon o službi v Slovenski vojski, ki »določa načela opravljanja vojaške službe, ureja način izvajanja nalog Slovenske vojske, temeljne odnose pri izvajanju vojaške službe, posebne pravice, obveznosti in odgovornosti pripadnikov Slovenske vojske med opravljanjem vojaške službe in celostno skrb za pripadnike Slovenske vojske« (1. odstavek 1. člena). Zakon torej v primerjavi z Zakonom o obrambi nekoliko podrobneje določa navedeno, kakšnih ključnih rešitev pa ni prinesel.

---

<sup>136</sup> Zbrana je v publikaciji *Predpisi o obrambi in zaščiti* (1991).

### 3 Novačenje osebja

Razpoložljivost kandidatov za zaposlitev v vojski je v državah s poklicnim popolnjevanjem eden od večjih problemov. Tako smo raziskovalci ugotavljali po večkratnih empiričnih raziskavah interesa slovenske mladine za vojaški poklic: »Sodobne razvite družbe se pogosto srečujejo s problemi interesa za opravljanje različnih oblik vojaške službe med tisto populacijo, ki je za to službo psihofizično najustreznejša, to je med mladimi. Vprašanje zagotavljanja kadra za vojaško službo je odvisno tudi od načina popolnjevanja oboroženih sil. V državah, kjer je v veljavi splošna vojaška obveznost za moške, znaten del teh kadrovskih potreb pokriva jo z vojaki naborniki, za poklicni del vojske pa je treba kader iskati na trgu delovne sile. V državah, kjer je popolnjevanje oboroženih sil v celoti poklicno, pa so popolnoma odvisni od pritoka kadra s trga delovne sile. Na trgu delovne sile v sodobnih razvitih družbah se vojaška organizacija srečuje s konkurenčnimi odjemalci delovne sile, s katerimi pogosto, glede na ugodnosti, ki jih lahko ponudi, in glede na zahtevnost dela, težko tekmuje. Problemi, kako si na trgu delovne sile zagotoviti ustrezno število in kakovost kadra, so za vojaško organizacijo toliko bolj žgoči, kolikor bolj je njen način popolnjevanja odvisen od poklicnih vojakov.« (Malešič et al. 2006, 140). Raziskave med mladimi (srednješolci) v Sloveniji, ki so bile izvedene v letih 1997, 2000, 2003 in 2006, kažejo relativno stalen delež zainteresiranih za službo v Slovenski vojski. Nekaj nihanj sicer je, a vendarle je mogoče reči, da je približno 20 odstotkov slovenskih srednješolcev zainteresiranih za tovrstno službo. Enak rezultat je dala leta 2008 izvedena raziskava, ki je sicer ni izvedel Obramboslovni raziskovalni center, vprašanje pa je bilo zastavljeno nekoliko drugače. Možnost zaposlitve v Slovenski vojski bi po tej raziskavi izkoristilo 21,9 odstotka anketiranih srednješolcev (Banko 2009, 39).

Za službo navadnega vojaka, kjer je v novooblikovanih poklicnih vojskah največji primanjkljaj pripadnikov, je po pričakovanjih zainteresiranih nekoliko manj anketirancev. Raziskava iz leta 2003 tako govori o 14 odstotkih zainteresiranih za službo poklicnega navadnega vojaka (Malešič et al. 2006, 180).

Ministrstvo za obrambo in Slovenska vojska sta k novačenju poklicnih vojakov pristopila na eni strani z oglaševanjem, na drugi strani pa z aktivnim terenskim delom strokovnega osebja. Kar se tiče oglaševanja, moramo izpostaviti dve promocijski kampanji Ministrstva za obrambo RS. Prvo poznamo pod geslom »V službi domovine« in je potekala med letoma 2004 in 2008, druga pa poteka pod geslom »Ponosni nase« in je začela teči leta

2008. Promocijske kampanje so seveda odprle kar nekaj vprašanj, na primer: kaj, kako in kje oglaševati, ali promocijski materiali odražajo dejansko stanje ali le pritegnejo pozornost ipd. Odprlo pa se je tudi vprašanje usklajenosti Ministrstva za obrambo RS in Slovenske vojske. Slednja je namreč zaradi takojšnjih potreb po promocijskih in informativnih gradivih oblikovala svojo linijo različnih informativnih gradiv in promocijskih izdelkov in jih je uporabljala tudi še v času poteka prve promocijske kampanje Ministrstva za obrambo RS. Pri sedanji, drugi promocijski kampanji kaže, da so te neusklajenosti presežene in da se novačenje za različne kadrovske potrebe Slovenske vojske izvaja pod enotnim geslom oziroma enotno podobo (glej spletno stran Ponosni nase).

Institucionalna prilagoditev za novačenje vojaškega osebja je bila dokaj trd oreh. Ni bilo jasno, ali je to delo stvar upravnega dela ministrstva ali vojske. Posledično so bile institucije, ki se ukvarjajo s kadrovanjem v vojski, podvojene. Nejasnosti glede nalog in pristojnosti niso bile le na sedežih ministrstva in vojske, ampak tudi na terenu po Sloveniji. Ali naj za novačenje skrbijo izpostave in uprave za obrambo, ki so del upravnega dela ministrstva, ali predstavniki Slovenske vojske? Po letih težav, ko je prihajalo bodisi do podvajanja bodisi do pomanjkanja ali neustreznosti informacij, zdaj civilisti in vojaki na področju novačenja in informiranja postopoma združujejo moči.

V zadnjem času se seveda poleg vprašanja, kaj, kako in kje oglaševati ter novačiti, zastavlja tudi vprašanje, zakaj oglaševati in novačiti. Število kandidatov oziroma prosilcev za zaposlitev v Slovenski vojski namreč narašča, hkrati pa je vlada omejila obseg Slovenske vojske na 7600 pripadnikov (V Slovenski vojski letos ..., 12. 2. 2010), s čimer so omogočene le t. i. nadomestne zaposlitve (nova zaposlitev ob odhodu pripadnika iz službe v vojski). Ker je za oboje verjeten krivec gospodarska kriza, pa lahko domnevamo, da se bo z izboljšanjem gospodarskih razmer bitka za vojaško osebje na trgu dela vrnila.

## 4 Izbira ustreznega osebja

Vprašanje izbire osebja je predvsem vprašanje reševanja morebitnega razkoraka med zainteresiranimi in ustreznimi kandidati za službo v vojski. V vojaških vrstah se še zdaleč ne zaposlijo vsi, ki se za zaposlitev prijavijo. V letu 2009 je, na primer, Slovenska vojska prejela 1521 prošenj kandidatov in kandidatke za zaposlitev, izbranih in zaposlenih pa je bilo 680 novih pripadnikov in pripadnic (V Slovenski vojski letos ..., 12. 2. 2010).



Razmišljanja o ustreznem osebjem v vojski se seveda ne začnejo in končajo pri primerni telesni pripravljenosti in telesnem počutju, ampak se dotaknejo motiviranosti za delo v vojski (najbolj smiselno bi seveda bilo, da se v vojski zaposlujejo posamezniki, ki si vojaškega dela in življenja preprosto želijo), osebnosti (nezaželeno agresivnost, na primer), vrednot (razmejitev med domoljubjem, ki je osrednja vrednota Slovenske vojske, in znaki nacionalizma, na primer), delovnih in kariernih pričakovanj (delo je pogosto manj zanimivo, karierna pot pa teče počasneje, kot si kandidati predstavljajo) ipd.

Ministrstvo za obrambo je na predlog odgovornih za pridobivanje vojaškega osebja leta 2005 sprejelo program in kriterije za selekcijo kandidat in kandidatov za poklicno delo v Slovenski vojski, ki predpisuje organizacijo in izvedbo dela selekcijskih postopkov, na podlagi katerih se izvede končni izbor kandidat in kandidatov za zaposlitev (Program in kriteriji selekcije ..., 2005). Kandidati za zaposlitev v Slovenski vojski morajo po tem programu izpolnjevati določene kriterije gibalnih sposobnosti, osebnostnih, intelektualnih in drugih psihičnih značilnosti (psihodiagnostični pregled) ter določene splošne in posebne zdravstvene pogoje (od telesnih značilnosti do preiskav krvi itd.).

Korektno izveden program in uporabljeni kriteriji za izbiro vojaškega osebja so gotovo primerno sito za vstop v vojaške vrste. Seveda ob pogoju, da so tudi program in kriteriji primerno zastavljeni. Ob primernosti kriterijev pa seveda trčimo na vprašanje, kakšno vojsko država sploh želi imeti.

## 5 Usposabljanje osebja

Problem usposabljanja osebja v vojskah s poklicnim popolnjenjem je (vsaj) dvojen. Na začetku oziroma ob vstopu v vojaške vrste je treba zagotoviti osnovno začetno usposabljanje, saj so kandidati brez vsakršnih vojaških znanj in izkušenj, po zaključku osnovnega usposabljanja in razporeditvi v vojaško enoto ali vojaško službo pa poskrbeti za takšne programe nadaljnjih usposabljanj, izobraževanj in dela, da bo posameznik ostal motiviran.

Za potrebe začetnega usposabljanja je bil leta 2003 v vojašnici v Vipavi vzpostavljen Center za usposabljanje. Center je »vstopna točka za zaposlitev v Slovenski vojski in je nosilec temeljnega vojaškostrokovnega usposabljanja pripadnikov stalne ter rezervne sestave« (Center za usposabljanje). Takšen način vstopanja med vojaško osebje je v primerih poklicne vojske primerna rešitev problema pomanjkanja vojaškega predznanja.

Tisto, kar je zahtevnejše, tako po strokovni kot kadrovski in izvedbeni strani, je nadgradnja usposabljanj in izobraževanj. Potrebna so tako za strokovno vojaško osebje po štabih in službah kot za vojaško osebje v enotah. Za vojake je usposabljanje poglavitni del rednega dela in težko si predstavljam, da je možno ohraniti njihovo motiviranost z vedno istimi osnovnimi urjenji. Tukaj se izkaže ustvarjalnost poveljnikov, da oblikujejo zanimiva in učinkovita usposabljanja. Seveda pa ne gre brez podpore nadrejenih poveljnikom pri njihovem oblikovanju usposabljanja vojakov. Vprašanje seveda je, ali je ta podpora ustrezna in ali je je dovolj. Zdi se tudi, da za zdaj še nekoliko šepa rodovsko izobraževanje in usposabljanje.

Pri neposrednem delu z vojaki v enotah se je z uvedbo poklicne vojske moral zgoditi tudi pomemben premik v miselnosti in načinu delovanja podčastnikov in častnikov. Od prevladujoče vloge učitelja v obvezniški vojski je bilo treba narediti premik k poveljniku, ki pa bo hkrati tudi učitelj, motivator, administrator, in če bo treba, tudi bojni poveljnik.

Za izobraževanje podčastnikov in častnikov so v okviru Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje (PDRIU)<sup>137</sup> oblikovane Šola za podčastnike, Šola za častnike in Poveljniško-štabna šola. Te ustanove so vseskozi v procesu prenove svojih programov in izvedb, saj še ni vzpostavljena najustreznejša oblika, hkrati pa nanje vplivajo intenzivne spremembe izobraževanja v družbi. S končano prenovo civilnega visokošolskega izobraževanja se bodo zaradi medsebojne povezanosti morali konsolidirati tudi programi vojaškega izobraževanja.

Za neformalne oblike izobraževanja vojaškega pa tudi drugega osebja v obrambnem sistemu zaenkrat še skrbi Center za obrambno usposabljanje v Poljčah, v prihodnje se bo najbrž tudi na področju neformalnega izobraževanja, zlasti za vojake in s področja vojaško obarvanih tem, vse bolj uveljavljal tudi PDRIU.

## 6 Struktura osebja

Obvezniška vojska si ne more postavljati vprašanj o kadrovski strukturi, čeprav je družbena praksa tudi na tem področju včasih prilagodljiva. Tako je možno razpravljati o starosti vojaških obveznikov na služenju vojaškega roka, o uvedbi vojaške obveznosti za ženske, o višini izobrazbe (na primer

<sup>137</sup> Na začetku v okviru Izobraževalnega centra in nato Centra vojaških šol kot predhodnica PDRIU.

težnje, da prihodnji častniki v rezervnih silah opravljajo služenje vojaškega roka s čim višjo dokončano izobrazbo), o možnostih dopuščanja alternativnega služenja vojaškega roka ipd. Poklicno popolnjevanje vojske pa takšna vprašanja postavi v ospredje.

Eno najbolj vročih vprašanj, na katero se razprava nikoli ne konča in v kateri se vedno znova navajajo isti argumenti proti in za, je seveda na temo popolnjevanja vojske z ženskami. Poklicna vojska odpre možnost vstopa žensk v vojsko, saj morajo biti po zakonu ženskam in moškim pri zaposlovanju zagotovljene enake možnosti.<sup>138</sup> Bilo je seveda pričakovati, da bo za zaposlitev v vojski zainteresiran tudi del ženske populacije. Delež žensk v Slovenski vojski se že kar nekaj časa giblje okrog 15odstotkov. V absolutnih številkah je to konec leta 2009 pomenilo 1181 žensk (15,53 %), med njimi 130 častnic, 170 podčastnic, 420 vojakinj, 238 vojaških uslužbenk in 223 civilnih oseb (V Slovenski vojski letos ..., 12. 2. 2010). Vojska je seveda (tudi) družbena organizacija in kot takšna sledi splošnim družbenim normam, vendar pa je v prilagajanju družbenim spremembam precej toga oziroma sledi spremembam v družbi z nekoliko »zamude«. Tradicije so namreč v vojaški organizaciji močan dejavnik identifikacije pripadnikov, njihovega organiziranja, delovanja, motiviranja. Ker je bila kadrovska struktura vojske dolgo samo moška, je še danes eden največjih tradicionalizmov v vojaški organizaciji njena pretežno »moška miselnost« (pojavlja se tudi izraz moškosrediščna miselnost). Z vstopom žensk v vojaško službo bi se seveda moral spremeniti tudi tovrstni tradicionalizem. Dejstvo je, da na kohezivnost nekega kolektiva ne vpliva samo struktura, ampak tudi samo delovanje kolektiva. Sodelovanje v skupnih nalogah bi torej moralo povezati med seboj vse sodelujoče ne glede na spol. Vseeno pa je moškosrediščno miselnost naenkrat težko spremeniti. Za preseganje takšnega stereotipa ni dovolj samo čakati, da splošne družbene norme o enakih možnostih za vse, ne glede na spol, in medsebojno sprejetih odnosih med ljudmi dosežejo tako visoko stopnjo, da se bodo že zato začele bolj uveljavljati tudi v vojaški organizaciji, ampak je treba urejati probleme, ki nastajajo zaradi dvospolne sestave vojske, tudi načrtno in sistemsko. Ugotoviti, kaj v vojski presega norme o enakih možnostih za vse in ustreznih medsebojnih odnosih, pripraviti pravila, pri čemer vsekakor ne pozabiti na opredelitve. Včasih si namreč težko predstavljamo, kaj vse lahko sodi pod neko kategorijo prepovedanega obnašanja. Če je bila, na primer, v vojaški enoti šala na račun moških in žensk nekoč dober spodbuden prijem, se moramo danes

<sup>138</sup> Zakon o delovnih razmerjih, 2002 (6. člen), oziroma Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, 2007 (3. člen).

zavedati, da ne glede na dober namen takšne šale v službeno okolje ne sodijo. Nadalje, pri sistemskem urejanju problemov dvospolne strukture v vojski je eden ključnih korakov seznanitev vseh zaposlenih in na vseh hierarhičnih ravneh o pravilih oziroma o ustreznem in neustreznem ravnanju. Poleg tega je treba usposobiti poveljujoče za odkrivanje in ustrezno ravnanje v primeru kršitev pravil pri podrejenih. Ob urejanju medsebojnih odnosov pa seveda vojaška organizacija ne sme pozabiti na primerno infrastrukturo in materialno podporo za dvospolno sestavo vojske (primerna ureditev toaletnih prostorov, na primer).

Danes lahko ugotovimo, da je nekaj pozitivnih sprememb na področju urejanja problemov v zvezi z dvospolno strukturo v Slovenski vojski. V pravilih je več prostora namenjenega urejanju medsebojnih odnosov, pri čemer nekateri ugotavljajo, da so že kar prestroga ali pa je nadzor nad njihovim izvajanjem premalo življenjski. Glede infrastrukturne ureditve je težko podati natančne ugotovitve, kaže pa, da je v vojašnicah in na terenih poskrbljeno za ločeno nastanitev moških in žensk ter za ločene prostore za osebno higieno. Vse to gotovo prispeva h graditvi ustrežnejše kulture slovenske vojaške organizacije. Za spremembo miselnosti in načinov ravnanja pa bo potreben daljši čas.

Določila o izobrazbenih pogojih za zaposlitev v Slovenski vojski določa Zakon o obrambi: za vojaka praviloma končana srednja poklicna šola. Glede izobrazbenih pogojev se je v letih velikega razkoraka med prostimi mesti za zaposlitev vojakov in številom prošenj, ki je celo upadalo, pojavila kar živahna razprava. Zaradi pomanjkanja kandidatov za zaposlitev se je namreč pojavila ideja, da bi bilo za zaposlitev v Slovenski vojski (kot vojak) dovolj imeti končano le osnovno šolo. Z vsebinskim premislekom seveda pridemo do ugotovitve, da je razmeroma visoka izobrazbena raven vojske dobra popotnica za kakovostno opravljanje vojaških nalog (zlasti še v mednarodnem okolju) in ustrežnejšo disciplino. Ideja ni bila sprejeta, zakonska določila za vstop se niso spremenila, po nekaj »sušnih letih« pa je trenutno kandidatov za zaposlitev dovolj.

## 7 Zadrževanje osebja

Eno ključnih kadrovskih vprašanj poklicnih vojsk je, kakšno naj bo njihovo razmerje med mladim, a neizkušenim osebjem in izkušenim, a starejšim osebjem. Poklicno vojsko se s kratkotrajnimi pogodbami iz operativnih razlogov (npr. telesna pripravljenost) skuša ohranjati mlado, hkrati pa prav tako operativni razlogi (glede na preučevanje izkušenj iz operacij) govorijo

v korist osebnostno zreli sestavi vojaških enot. V Sloveniji je za vojaka zgornja starostna meja 45 let. Pogodba o zaposlitvi se sklepa za obdobje do 10 let in se lahko podaljšuje za enako časovno obdobje do 45. leta starosti (Zakon o obrambi, 92. člen). Običajno se pogodbe sklepajo za obdobje 5 let in se nato podaljšujejo za enako časovno obdobje. V Slovensko vojsko naj bi praviloma vstopali mladi ljudje, stari do 25 let (kandidati za častnika do 30 let) (Zakon o obrambi, 88. člen). Smiselnost zadrževanja osebja pa nima le operativne razlage, ampak tudi ekonomsko. Iz uvoda k ameriški študiji o zadrževanju osebja v vojski (Weiss et al. 2002, 2):

»Zadrževanje visokokvalificiranega osebja je vprašanje, s katerim se morajo vse organizacije neprestano ukvarjati. Vojska v tem problemu ni izjema – dejansko je zadrževanje osebja za vojsko glede na trenutno gospodarsko uspešnost Združenih držav in primerjalno nizko plačilo za vojaške službe lahko večji problem kot pa za civilne organizacije. Vsi delodajalci, vključno z vojsko, so zaskrbljeni glede zadržanja zaposlenega iz več razlogov. Prvič, visoke stopnje zamenjevanja osebja so dokaj drage. Organizacije, na primer, porabijo znatne finančne vire za iskanje kvalificiranih kandidatov za delovna mesta, drago pa je tudi usposabljanje novega osebja. Nadalje, stroški so povezani z izgubo produktivnosti in pripravljenosti, ki je lahko posledica visoke stopnje nestalnosti delovne sile.«

S povečevanjem potreb po poklicnem vojaškem osebju in hkrati z zmanjševanjem števila vlog za zaposlitev je seveda vprašanje zadržanja osebja v vojaški službi v Sloveniji prišlo še posebej do izraza. Že leta 2002 je bila v zakon zapisana finančna spodbuda za nadaljevanje vojaške službe po izteku pogodbe. Zakon tako pravi, da pripadnikom stalne sestave vojske pripada za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad 5 let dodatek za stalnost v višini 0,5 odstotka osnovne plače (Zakon o obrambi, 98.f člen, oziroma Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi, 2002, 39. člen).

Slovenski srednješolci, ki so zainteresirani za službo v vojski, bi se večinoma odločali za krajše pogodbene roke (od 1 do 5 let), kar velik delež anketirancev v raziskavah iz let 2003 in 2006 pa bi želel opravljati vojaško službo daljše časovno obdobje (10 let in več). Imamo torej dve skupini interesentov, prvi služba v vojski ni življenjska izbira, medtem ko bi druga želela trajnejše opravljanje službe v vojski. Je pa zanimivo opazovati delež odgovorov »10 let in več« pri vprašanju, za koliko let bi odšli v vojsko, če bi se odločili za vojaški poklic. Ta delež namreč z 12,2 odstotka v raziskavi iz leta 2000 (Malešič et al. 2006, 182) naraste na 18,9 odstotka v raziskavi iz leta 2003 in na 22 odstotkov v raziskavi iz leta 2006 (Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV 2006). So bili ti podatki znanilci zaostrovanja razmer na trgu dela ali le kazalnik rasti prepričanja srednješolcev, da bi želeli biti karierni vojaki? Kakor koli, srednješolci si želijo stalnejše zaposlitve.

Raziskava med pripadniki stalne sestave Slovenske vojske pa kaže, da imajo želje po podaljšanju pogodbe o zaposlitvi in želje po stalni službi tudi že zaposleni pripadniki Slovenske vojske (Raziskovalno poročilo ... 2006; Kopač 2006, 107). Z večanjem interesa zaposlenih in kandidatov za vojaško službo za stalnejšo oziroma dolgoročnejšo zaposlitev se problem zadrževanja osebja torej zmanjšuje, se pa povečuje problem rednega zamenjevanja oziroma nujnih odhodov osebja zaradi ohranjanja ustrezne starostne strukture vojske (ang. *turnover*).

## 8 Odhajanje osebja

292

4. del

Zaposlitev v vojski s poklicnim popolnjenjem za večino osebja ni zaposlitev za nedoločen čas, ampak le za določeno pogodbeno obdobje. Zapisali smo že, da je po Zakonu o obrambi v Slovenski vojski zgornja starostna meja zaposlitve za vojaka 45 let. Seveda se postavi vprašanje, kaj storiti po tej dopoljeni starosti. Zakon predvideva nekaj rešitev – od pravice na razporeditev na ustrezno delovno mesto na ministrstvu ali drugem državnem organu do usposobitve za civilni poklic ali odpravnine. Te pravice sicer niso samodejne. Tako ima, na primer, vojak pravico do usposobitve za civilni poklic le, če je delal na ministrstvu najmanj 15 let (Zakon o obrambi – UPB1, 93. člen).

Tisto, kar je pri neprostopoljnih odhodih osebja velikega pomena, je tudi čas, kdaj se posamezniku sporoči oziroma se ga opomni, da mu pogodba poteče in je ne bo mogel podaljšati. Po raziskavi, ki je bila opravljena na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji, se je kot eden najočitnejših dejavnikov pri uspešnem prehodu iz vojaškega v civilno življenje pokazal čas. Uspešnost prilagoditve na civilno življenje je bila pri tistih, ki so imeli dovolj časa (najmanj 12 mesecev), da sprejmejo realnost odhoda še pred samim odhodom, večja kot pri tistih, ki so odhod doživeli kot neke vrste presenečenje (Jolly 1996, 54–68). V Sloveniji je treba vojaku, ki zaradi starosti ne more podaljšati pogodbe o zaposlitvi, pisno ponuditi razporeditev na ustrezno delovno mesto najmanj 15 dni pred iztekom pogodbeno dogovorjenega roka (Zakon o obrambi – UPB1, 93. člen). Rok se zdi dokaj kratek, zlasti še, če se spomnimo na primere, ko se ljudem ponujena mesta ne zdijo primerna in je treba iskati nove rešitve (zakon sicer predvideva, da ob odklonitvi ponujenega delovnega mesta vojaku ne pripadata ne pravica do usposobitve za civilni poklic in ne pravica do odpravnine).

Glede na gornjo ugotovitev, da si zaposleni v vojski želijo dolgotrajnejših služb, lahko predvidevamo, da bodo vojaki v vojaški službi ostajali, dokler

bodo izpolnjevali pogoje. Tako bo ob dopolnitvi gornje starostne meje večje skupine vojakov, kar bo približno čez 10 let, na obrambnem ministrstvu verjetno zelo napeto, saj si je težko predstavljati, da bi v državni upravi lahko za vse našli ustrezna delovna mesta. Morda bi bile za del osebja sprejemljive ali celo zaželene odpravnine. Bo denar na voljo? Bo pre- oziroma dousposabljanje za civilni poklic sploh zaželeno? Bodo razmere na trgu dela takrat takšne, da bodo nekdanji vojaki uspeli dobiti zaposlitev?

Sistemska skrb za vojaka, ki mu izteče pogodba o zaposlitvi, ima sicer več dejavnikov. Prvi je, da se poklicni vojaki prostovoljno odločijo za opravljanje vojaške službe, pri čemer lahko predpostavljamo, da so seznanjeni s pogoji zaposlitve, dela in življenja v vojski ter da morajo zato nase prevzeti tudi odgovornost za prehod v civilno življenje. Drugi je, da zaposlitveni pogoji preko stopnje izobrazbe že predvidevajo neki predhodni poklic ali pa vsaj neka znanja, ki so uporabna tudi po odhodu iz vojaške službe. Že to določilo omogoča lažji prehod v civilno življenje oziroma iskanje dela na civilnem trgu dela, čeprav pa ne smemo zanemariti dejstva, da znanje zastari in bi ga bilo pred novo službo treba nujno obnoviti. Tretji je, da z zaposlitvijo v vojski posameznik sicer zagotovi sebi in svojim vzdrževancem možnost ekonomskega preživetja, vendar pa tudi preda v roke države svoje življenje ter ji zagotavlja vojaško varnost in v zadnjem času tudi izpolnjevanje mednarodnih obveznosti na varnostnem področju. Zaradi tega pa si vojak zasluži, da država zanj vsaj nekoliko poskrbi tudi po tem, ko ga ne potrebuje več. In četrti: formalno neurejeno prehajanje iz vojaškega v civilno življenje po izteku pogodb o zaposlitvi ter nezadovoljstvo nekdanjih poklicnih pripadnikov vojske s sklepnim delom vojaške kariere je (lahko) močan demotivacijski dejavnik pri pridobivanju novega kadra za zaposlitev v vojski.

Ne glede na sedanjo zakonsko urejenost odhodov iz vojaške službe pa moramo ugotoviti, da so se določila glede starostnih meja različnih kategorij osebja v Slovenski vojski ter določila glede pravic in obveznosti med trajanjem oziroma ob izteku pogodbe kar spreminjala. Tako je izvorni *Zakon o obrambi* iz leta 1994 (92., 93. in 95. člen) predvideval tudi omejitev starosti za podčastnike (na 55 let), za častnike pa določal zaposlitev za določen čas. Po izteku pogodbe se je predvidevala odpravnina (povprečna plača zadnjih šestih mesecev, in sicer za vojaka dvo-, podčastnika tri- in častnika štiri-mesečna) in po prenehanju delovnega razmerja po najmanj 15 letih dela v Slovenski vojski usposobitev za civilni poklic. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi* (ZObr-C) iz leta 2002 spremeni možnosti glede dolžine pogodbenega roka za vojake (do 10 let) ter predvidi možnost zaposlitve podčastnikov in častnikov bodisi za določen bodisi nedoločen čas. Finančna nadomestila ob odhodu, ki jih določa prejšnji zakon, se zamenjajo

s ponudbo razporeditve na civilno delovno mesto na internem trgu dela v državni upravi. Določila glede možnosti za finančna nadomestila pa postanejo strožja (92. in 93. člen). *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi* (ZObr-D) iz leta 2004 pa upošteva možnost nesposobnosti za vojaško delo iz zdravstvenih razlogov (ali drugih razlogov, ki niso posledica njegovega krivdnega ali drugega neustreznega ravnanja) in omogoča pravice glede preusposobitve, odpravnine ter prerazporeditve na ustrezno delovno mesto tudi invalidnim osebam (17. člen – sprememba 93. člena Zakona o obrambi).

Ob formalnostih pa Slovenska vojska v sodelovanju s civilnimi institucijami izvaja tudi posamezne delavnice za prehod v civilno življenje ter vzpostavlja klube za druženje nekdanjih zaposlenih (glej Povše 2009, 28–29).

## 9 Prostovoljna rezerva

Rezervne sile imajo običajno »status« nekakšne drugorazredne vojske (manj usposabljanj, slabša oprema itd.), pa vendar si težko predstavljamo, da ob redni vojski država ne bi imela tudi rezervnih sil. V primeru poklicnih vojsk, ki so praviloma manjše kot obvezniške, se seveda postavi vprašanje, kako rezerviste pridobivati in usposablјati.

Prvi prostovoljni pogodbeni rezervisti v Slovenski vojski so podpisali pogodbe že leta 2002. Prva enota s pogodbenimi rezervisti je bil gorski bataljon z Bohinjske Bele, kasneje so se postopoma popolnjevale še druge enote. Po Srednjeročnem obrambnem programu 2007–2012 je bilo do leta 2010, ko se ukinja še zadnja obvezniška rezerva, načrtovano postopno povečanje števila prostovoljnih pogodbenih rezervistov do številke 5500. Ta obseg rezervnih sil bi nato ohranjali tudi v naslednjih letih. Strateški pregled obrambnega resorja 2009 je pokazal velik primanjkljaj v popolnjenosti prostovoljne pogodbene rezervne sestave Slovenske vojske, saj je pogodbenih rezervistov le okrog 1700.<sup>139</sup> Dejansko je interes za vstop med pogodbene rezerviste v Sloveniji relativno majhen. V raziskavah slovenskega javnega mnenja o nacionalni in mednarodni varnosti je leta 2007

<sup>139</sup> Na dan 3. novembra 2009 je bilo v pogodbeni rezervi natanko 1713 pripadnikov. V uradu za vojaške zadeve računajo, da je ciljno stanje 1800 pogodbenih pripadnikov rezervne sestave dosegljivo; do leta 2012 naj bi bilo ciljno stanje sicer do 2400 pripadnikov pogodbene rezerve (Novinarska konferenca ..., 6. 11. 2009; novice.Dnevnik.si, 6. 11. 2009).



le 10,4 odstotka, leta 2009 pa le 7,1 odstotka anketirancev dejalo, da so že razmišljali, da bi se vključili v prostovoljno rezervo Slovenske vojske (Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV 2007 in 2009). Delno bi lahko iskali razlog tudi v slabši obveščeniosti možnih kandidatov o tej obliki vojaške službe. Raziskave slovenskega javnega mnenja kažejo dokaj slabo seznanjenost javnosti o možnostih služenja v rezervni sestavi Slovenske vojske, je pa tudi res, da velike večine anketirancev informacije o rezervni sestavi niti ne zanimajo. V letih 2003 in 2005, ko smo anketirance v raziskavi Slovensko javno mnenje spraševali, ali jih zanimajo informacije o rezervnih enotah Slovenske vojske, je le 10 (leta 2003) oziroma 8 odstotkov (leta 2005) anketirancev odgovorilo, da jih te informacije precej ali zelo zanimajo (Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV 2003 in 2005).

Na podlagi predstavljenih podatkov lahko ugotovimo, da interes za plačano prostovoljno rezervno sestavo v Sloveniji celo rahlo upada, posebej visok pa nikoli ni bil. Tako ni posebej presenetljivo, da so se začele nižati tudi številke v načrtih glede obsega pogodbene rezerve. Še zlasti ne, če imamo v mislih tudi na splošno dokaj mačehovski odnos vojske kot institucije do lastne pogodbene rezerve. Zakaj govoriti o tem odnosu kot o mačehovskem? Raziskave med pogodbenimi pripadniki Slovenske vojske (npr. Jelušič 2006, 117–137, pa tudi kasnejše empirične raziskave) kažejo precejšnje nezadovoljstvo pogodbenih rezervistov z oborožitvijo in opremo, z vsebino usposabljanja, pa tudi s plačilom (večinoma so pogodbeni rezervisti vstopili v rezervno sestavo zato, da pridobijo nekaj dodatnega denarja).

Nekaj sprememb na boljše je v zadnjih letih sicer bilo, vsaj ustalitev programa usposabljanja, čeprav je vsebinsko usposabljanje še vedno preveč splošno. Poleg tega ni povsem jasno, čemu je pogodbeni rezerva sploh namenjena. Je jedro t. i. strateške rezerve; se predvideva, da se s pogodbenimi rezervisti nadomešča kakšen del stalne sestave na misiji ali pri opravljanju usposabljanja in drugih nalog doma? Novost je možnost odhoda rezervistov na mednarodno operacijo, pri čemer se seveda kandidati vključijo na posebne priprave. Ena od ključnih ovir pri odhodu v tujino pa so delodajalci, ki večinoma niso naklonjeni daljši odsotnosti svojega zaposlenega, ki je hkrati tudi pripadnik pogodbene rezerve. V splošnem delodajalci sicer ne oporekajo temu, da je kakšen med njihovimi zaposlenimi tudi pripadnik pogodbene rezerve, če gre za manjše število ljudi, če ne gre za daljše odsotnosti in dokler obstaja vnaprejšnji načrt vojaških usposabljanj za pogodbeni rezerviste, ki ga je mogoče upoštevati pri organizaciji dela v podjetju oziroma organizaciji.

## 10 Problematika vrednot

Eden od ključnih ugovorov uvedbi poklicnega popolnjevanja vojske je običajno ta, da poklicna vojska zagotavlja manj pretoka vrednot, izkušenj in znanja iz vojaške v civilno sfero, s tem pa se slabša razumevanje obrambnih problemov tako med političnimi elitami kot javnostjo.

Primer Združenih držav Amerike kaže, da so se razmerja med vojsko in družbo skozi obdobja precej spreminjala in da je tudi za obdobje po uvedbi poklicne vojske značilen neki vzorec odnosov. Prevladujoče mnenje je, da gre za naraščanje prepada med vojsko in družbo na področjih socialne kulture, medsebojne komunikacije ter medsebojnega razumevanja. Nekateri raziskovalci in analitiki sicer ugotavljajo, da bi lahko na spremembe odnosa vplivale tudi kakšne posebne politične in zgodovinske okoliščine (npr. obdobje demokratske ali republikanske vladavine, obdobje odsotnosti vojaških groženj ipd.) in da torej sama sprememba načina popolnjevanja ni neposredno vplivala na pojav prepada med vojsko in družbo.<sup>140</sup>

V Sloveniji ima v javnosti Slovenska vojska visoko zaupanje, dokaj visok je tudi njen družbeni ugled. Stopnji zaupanja javnosti in ugleda se, dolgočasno gledano, zelo malo spreminjata. Slovenska vojska je po rezultatih javnomnenjskih raziskav glede zaupanja na prvih mestih liste institucij, ugled Slovenske vojske v javnosti pa je tudi pozitiven.<sup>141</sup> Med civilnim okoljem in vojsko kakšnega posebnega prepada niti ne bi smelo biti, saj se vojska ne zapira v vojašnice (veliko je civilno-vojaškega sodelovanja,<sup>142</sup> tudi za izvedbo terenskih usposabljanj je potrebnega veliko dogovarjanja

<sup>140</sup> Več v: Garb, Maja: *Civil-Military Gap Issues and Dilemmas: a short review*. V Giuseppe Caforio in Gerhard Kümmel (ur.): *Military Missions and Their Implications Reconsidered: the Aftermath of September 11th*. Elsevier, 2005, 83–92.

<sup>141</sup> Za oris nekaj podatkov iz raziskave Slovenskega javnega mnenja iz leta 2007: Slovenska vojska je med 14 institucijami uvrščena na 4. mesto (s povprečno oceno zaupanja 2,57 na štiristopenjski lestvici), njen ugled v družbi je ocenjen v povprečju z oceno 5,91, anketiranci osebno cenijo Slovensko vojsko s povprečno oceno 6,14 (oboje na desetstopenjski lestvici) (Obramboslovni raziskovalni center FDV-IDV 2007). Tudi javnomnenjska raziskava Politbarometer kaže visoko zaupanje slovenske javnosti v Slovensko vojsko. V raziskavi, izvedeni januarja 2010, je bila po zaupanju med 25 institucijami uvrščena na 5. mesto s povprečno oceno 3,47 na petstopenjski lestvici. V raziskavi, izvedeni v novembru 2009, je bilo povprečno zaupanje v Slovensko vojsko 3,41, v marcu in juniju 2009 pa 3,51 (Politbarometer 11/2009; Politbarometer 1/2010).

<sup>142</sup> Analiza civilno-vojaškega sodelovanja Slovenske vojske je opravljena v diplomskem delu Vodeb 2007.

z lokalnimi skupnostmi, pripadniki Slovenske vojske ne prebivajo v izoliranih stanovanjskih skupnostih itd.). Razmerje med vojsko in politiko (oziroma predstavniki politične oblasti) pa od časa do časa kaže znake prepada. V preteklosti, še v času obvezniške vojske, smo imeli primere težav zaradi nedorečenosti vloge predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil, večkrat razprave v državnem zboru in vladi o porabi sredstev iz obrambnega proračuna, v zadnjem času so se pojavile domneve o neustreznem civilnem nadzoru nad vojsko ipd.

Slovenska vojska kot organizacija ima kar nekaj notranjih težav. Ob kadrovski nedohranjenosti in še nerazvitosti nekaterih služb (posledice obojega naj bi vsaj deloma odpravila nedavno izvedena t. i. konsolidacija)<sup>143</sup> jo spremljajo tudi problemi vrednot, tradicij, profesionalizma in etike. Vsemu temu navkljub pa, to ji moramo priznati, svoje naloge, zlasti na področju sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah, kar dobro opravlja (merjeno z ocenami mednarodnih certificiranj in s poročili o opravljenem delu na teh operacijah in misijah).

Z opredeljevanjem svojih temeljnih vrednot je imela Slovenska vojska kar nekaj težav, saj jih je v različnih dokumentih različno opredeljevala.<sup>144</sup> Vojaška doktrina, objavljena leta 2006, je kot temeljne vrednote, ki jih naj razvija Slovenska vojska, opredelila domoljubje, čast, pogum, lojalnost, tovarištvo in predanost. Po doktrini so vrednote Slovenske vojske »gonilna sila uresničevanja poslanstva Slovenske vojske. Izhajajo iz splošnih civilizacijskih vrednot, vrednot slovenske družbe in posebnosti narave delovanja vojske. Vrednote Slovenske vojske dajejo okvirje za delovanje in vedenje posameznikov samostojno in v skupini.« (Vojaška doktrina 2006, 17–18) Nova Pravila službe v Slovenski vojski (2009) so glede vrednot z vojaško doktrino poenotena, tako da je bil vsaj tukaj narejen korak naprej.

Vprašanje tradicij se zdi velik problem ne le Slovenske vojske, ampak celotne slovenske države. V Slovenski vojski se je kot vrednostno nevtralna in zato zelo uporabna izkazala tradicija generala Rudolfa Maistra. Kar precej slovenske vojaške samozavesti je utemeljeno tudi na osamosvojitveni vojni leta 1991. Institucionalno Slovenska vojska svojo tradicijo in zgodovino goji in piše preko Vojaškega muzeja. Morda pa sploh ne bi bilo nujno, da Slovenska vojska išče tradicije v zgodovini. Svojo tradicijo (in zgodovino) namreč vzpostavlja sproti, s svojimi dejavnostmi in sodelovanji doma in na

<sup>143</sup> Konsolidacija kot proces urejanja stanja in saniranja stanja v delovanju in strukturi vojske (Novinarska konferenca ..., 6. 11. 2009).

<sup>144</sup> Analiza opredeljenosti vrednot Slovenske vojske v različnih dokumentih je bila opravljena v doktorski disertaciji Jakičeve (2008).

mednarodnem prizorišču, z udejanjanjem svojih vrednot in načel ipd. Po vojašnicah se tega še kako zavedajo, saj zbirajo najrazličnejšo »dokumentacijo« in jo postavljajo pripadnikom in obiskovalcem na ogled.

Zgodovina pa se seveda piše tudi s slabim; z napakami in odkloni sistema in/ali posameznikov (npr. v obnašanju) ali pa zgolj nesrečnimi naključji. Kaj je bilo na Ministrstvu za obrambo RS in v Slovenski vojski narejenega za zmanjševanje nevarnosti odklonov in napak? V vojski velikokrat pozivajo pripadnike k profesionalnosti,<sup>145</sup> sprejemajo se uredbe za uravnavanje obnašanja pripadnikov vojske, zaposleni se morajo udeleževati določenih usposabljanj in izobraževanj ipd. Tisto, kar je ob teh pozitivnih premikih problematično, pa je, da so ti v glavnem posledica odkritih nepravilnosti, pogosto takšnih z veliko odmevnostjo v javnosti (večji poudarek na politiki enakih možnosti ter postopkih in ukrepih za varovanje dostojanstva po odmevnih sumih o primerih spolnega nadlegovanja v Slovenski vojski, na primer). Seveda pri tem ne gre za družbeno izjemo, saj se na podoben način urejajo kritične točke tudi v drugih institucijah. Po letih razpravljanja o nujnosti vojaškega etičnega kodeksa je bil ta leta 2009 vendarle pripravljen in sprejet. Zdi se sicer, da so s Kodeksom vojaške etike Slovenske vojske pripadniki vojske poleg zakonov, pravil službe in drugih uredb dobili zgolj še en nov dokument z načeli, vodili in navodili, kako opravljati vojaško službo, vendar pa se v vsebini kodeksa kaže tudi nov zanimiv trend. Od birokratskih pravil javne uprave in možnosti za iskanje vrzeli v teh pravilih se je z etičnim kodeksom Slovenska vojska premaknila k poudarjanju t. i. institucionalnih načel oziroma k opredelitvi službe v vojski kot načina življenja.

## || Sklep

Opravljeni pregled pokaže, da kadrovskih težav Slovenske vojske, ki so posledica uvedbe poklicne vojske, ni mogoče zanikati. Na eni strani imamo velik upravni del ministrstva za obrambo ter preobsežen in po starosti neustrezen častniški zbor, na drugi strani vseskozi obstaja pomanjkanje navadnih vojakov. Hkrati pa pregled pokaže, da obrambni sistem na področju kadrovske problematike ni pasiven. Beležimo pogoste spremembe

---

<sup>145</sup> Naj za razlago profesionalnosti uporabim navedbo treh lastnosti, s katerimi označi profesijo Samuel P. Huntington: strokovnost (ekspertnost), korporativnost in odgovornost (Huntington 1998, 8–10).

zakonodaje ter sprejemanje in spreminjanje drugih predpisov, strokovne službe v vojski se odzivajo in pripravljajo rešitve na probleme pomanjkanja osebja v vojski, veliko sprememb je na področju vsebine in oblike usposabljanj, z različnimi ukrepi se spodbuja sprememba vojaške kulture ipd. Izhodiščna teza analize, da popoklicenje vojske ni akcija, ki bi jo lahko z zadovoljivimi rezultati izpeljali v nekaj mesecih, pa se vendarle potrjuje. Izzivi se rešujejo postopoma. Če so težave manjše ali predvidene, so rešitve lažje, če so večje in presenetijo, se zamaje sistem. Seveda pa razvoj naše vojske ni izjema; podoben proces so prestale tako tiste, ki so poklicne že desetletja, kot ga bodo prestajale tudi tiste, ki šele vzpostavljajo nov način popolnjenja. Ob koncu velja omeniti še, da razvoj vojske nikakor ne poteka v vakuumu in ga torej ne moremo opazovati samo na eni spremenljivki, v tem primeru na posledicah spremembe načina popolnjenja. Ne glede na način zagotavljanja osebja so namreč sodobne vojske vpete v mednarodno okolje ter v politične in ekonomske razmere v družbi, kar prav tako vpliva na njihov razvoj.

## Literatura in viri

- Banko, Anja. 2009. Podoba Slovenske vojske v očeh mladih. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Center za usposabljanje. Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje. Slovenska vojska. Dostopno na <http://www.slovenskavojska.si/>, 19. 3. 2010.
- Dopolnitve programa in kriterijev selekcije kandidatke in kandidatov za poklicno delo v Slovenski vojski. 2008. Ministrstvo za obrambo, šifra 100-84/2008-3, z dne 31. 7. 2008.
- Huntington, Samuel P. 1998 (1957, 1985): *The Soldier and the State. The Theory and Politics of civil-Military Relations*. The belknap Press of Harvard University Press.
- Jakič, Manica. 2008. Socialne reprezentacije in organizacijska kultura v Slovenski vojski. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Jelušič, Ljubica. 2006. Pogodbeni pripadniki rezervne sestave. Bilten Slovenske vojske, december 2006 – 8/št. 4, 117–137.
- Jolly, Ruth. 1996. *Changing Step. From military to civilian life: people in transition*. London, Washington: Brassey's.
- Kodeks vojaške etike Slovenske vojske. Uradni list RS, št. 55/2009, z dne 17. 7. 2009.
- Kopač, Erik. 2006. Zadrževanje stalne sestave Slovenske vojske. Bilten Slovenske vojske, december 2006 – 8/št. 4, 99–116.

Malešič, Marjan, Jelušič, Ljubica, Vegič, Vinko, Garb, Maja, Juvan, Jelena, Grošelj, Klemen. 2006. Stališča slovenske mladine do vojaškega poklica. V *Varnost v postmoderini družbi*, ur. Marjan Malešič, 139–208. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za obrambo. 16. 2. 2010. Predsednik Vlade RS Borut Pahor obiskal Ministrstvo za obrambo. Zvočni zapis izjave za javnost. Dostopno na <http://www.mors.si>, 3. 3. 2010.

novice.Dnevnik.si. 6. 11. 2009. Šteiner: Karakter vojske se spreminja, ne le pri nas, temveč tudi drugod po svetu. Dostopno na <http://www.dnevnik.si>, 9. 4. 2010.

Novinarska konferenca o dejavnostih v SV v povezavi s strateškim pregledom obrambnega resorja. Slovenska vojska – sporočila za javnost, 6. 11. 2009. Zvočni zapisi. Dostopno na <http://www.slovenskavojska.si>, 9. 4. 2010.

Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV. 2006. Stališča slovenske mladine do vojaškega poklica. Raziskovalni projekt.

Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV. 2003. Slovensko javno mnenje: nacionalna in mednarodna varnost; vojaški poklic. Raziskovalni projekt. (SJM 2003/3, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij IDV-FDV.)

Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV. 2005. Nacionalna in mednarodna varnost. CRP Znanje za varnost in mir. (SJM 2005/2, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij IDV-FDV.)

Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV. 2007. Slovensko javno mnenje 2007: Raziskava o nacionalni in mednarodni varnosti; vojaških poklicih. (SJM 2007/1, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij IDV-FDV.)

Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV. 2009. Slovensko javno mnenje 2009: Raziskava o nacionalni in mednarodni varnosti (SJM 2009/2, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij IDV-FDV.)

Politbarometer 1/2010 (januar 2010). Center za raziskovanje javnega mnenja.

Politbarometer 11/2009 (november 2009). Center za raziskovanje javnega mnenja.

Ponosni nase. Dostopno na <http://www.postanivojak.si/>, 17. 3. 2010.

Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje. Dostopno na <http://www.slovenskavojska.si/struktura/generalstab-poveljstva-in-enote-slovenske-vojske/poveljstvo-za-doktrino-razvoj-izobrazevanje-in-usposabljanje/>, 23. 3. 2010.

Povše, Bogomir. 2009. Vojašnični klubi in medgeneracijska informativno-družabna središča SV. *Revija Slovenska vojska*, leto XVII, št. 11, 17. 7. 2009.

Pravila službe v Slovenski vojski. 2009. Ur. list RS, št. 84/2009, z dne 27. 10. 2009.

Predpisi o obrambi in zaščiti. 1991. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.

Program in kriteriji selekcije kandidatov in kandidatov za poklicno delo v Slovenski vojski. 2005. Ministrstvo za obrambo, šifra 182-01-14/2005-1, z dne 11. 4. 2005.

- Raziskovalno poročilo Pridobivanje, razvoj in upravljanje človeških virov v SV. Vmesno vsebinsko poročilo. 2006. Obramboslovni raziskovalni center IDV-FDV.
- Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 72. seji, 25. aprila 2002. Urad Vlade za informiranje, 25. 4. 2002.
- Spremembe programa in kriterijev selekcije kandidatke in kandidatov za poklicno delo v Slovenski vojski. 2008. Ministrstvo za obrambo, šifra 100-84/2008-1, z dne 12. 3. 2008.
- Srednjeročni obrambni program 2007–2012. Ministrstvo za obrambo, št. 803-2/2006-58, z dne 27. 11. 2006.
- Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015. Ministrstvo za obrambo, šifra 802-00-15/2003-19, z dne 12. 3. 2004.
- Strateški pregled obrambnega resorja 2009. Povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi. Ministrstvo za obrambo, oktober 2009.
- Vodeb, Andreja. 2007. Dejavnosti Slovenske vojske v civilnem okolju. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vojaška doktrina. 2006. Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje.
- V Slovenski vojski letos samo nadomestne zaposlitve. Slovenska vojska – sporočila za javnost, 12. 2. 2010. Dostopno na <http://www.slovenskavojska.si>, 13. 2. 2010.
- Weiss, Howard M., MacDermid, Shelley M., Strauss, Rachele, Kurek, Katherine E., Le, Benjamin, Robbins, David. 2002. Retention in the Armed Forces: Past Approaches and New Research Directions. Military Family Research Institute, Purdue University.
- Zakon o delovnih razmerjih. 2002. Uradni list RS, št. 42, z dne 15. 5. 2002.
- Zakon o obrambi (uradno prečiščeno besedilo – UPB1) z dne 17. 6. 2004. Uradni list RS, št. 103/2004, z dne 23. 9. 2004.
- Zakon o obrambi. 1994. Uradni list RS, št. 82/1994, z dne 30. 12. 1994.
- Zakon o službi v Slovenski vojski. 2007. Uradni list RS, št. 68/07, z dne 30. 7. 2007.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o delovnih razmerjih. 2007. Uradni list RS, št. 103, z dne 13. 11. 2007.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi (ZObr-C). Uradni list RS, št. 47/2002, z dne 29. 5. 2002.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi (ZObr-D). Uradni list RS, št. 40/2004, z dne 20. 4. 2004.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojaški dolžnosti. 1995. Uradni list RS, št. 74/1995.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vojaški dolžnosti. 2002. Uradni list RS, št. 86/2002, z dne 11. 10. 2002.





---

# Primerjalna analiza prostovoljnih pogodbenih rezerv Češke, Nemčije, Velike Britanije, Belgije in Nizozemske<sup>146</sup>

Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Rok Zupančič

## Uvod

Sestavni del transformacije sodobnih oboroženih sil (OS), ki se odraža tudi v prehodu na poklicno popolnjevanje, je tudi prehod iz obvezniške na prostovoljno pogodbeno popolnjevanje rezerve OS. Tem procesom je sledil tudi povečan znanstvenoraziskovalni interes za preučevanje fenomena reform in preoblikovanja sodobnih OS. Tako imamo v evropskem prostoru jasen trend k poklicnemu popolnjevanju in velikim reformnim procesom v vojski (Haltiner, Klein 2002) ter v obrambnih sistemih (Gyarmati, Winkler 2002), s čimer se ukvarjajo številne študije. Pri tem pa je zanimivo, da se

---

<sup>146</sup> Prispavek je nastal na osnovi zaključnih ugotovitev raziskovalnega projekta Upravljanje človeških virov v SV: pogodbene rezerva, družine in konec vojaške službe, ki sta ga financirala Ministrstvo za obrambo RS in Agencija za raziskovalno dejavnost RS. Vodja projekta je bila prof. dr. Ljubica Jelušič, v raziskovalni skupini pa so sodelovali doc. dr. Vladimir Prebilič, doc. dr. Maja Garb, asist. dr. Klemen Grošelj, asist. dr. Jelena Juvan, asist. mag. Erik Kopač, asist. Janja Vuga in asist. Rok Zupančič.

je preteklo znanstveno raziskovanje osredotočilo predvsem na aktivne sile, medtem ko so bile rezervne sile nekako v senci slednjih. Izkušnje s sodobnimi mirovnimi operacijami in misijami so opozorile na še vedno aktualno in pomembno vlogo rezervnih sil kot dopolnila aktivnim silam pri izvajanju vse širšega in kompleksnejšega nabora nalog. Ta vloga se še posebno krepi v zadnjih letih. Pričujoči prispevek tako poskuša z analizo primerov in iz nje izhajajoče primerjalne analize identificirati in analizirati ključne prvine prostovoljnih pogodbenih rezerv na vzorcu izbranih držav (Češka, Nemčija, Velika Britanija, Belgija in Nizozemska). Na podlagi izvedenih študij primerov pogodbenih rezerv v navedenih državah smo izvedli primerjalno analizo, ki bo predstavila ključne razlike in podobnosti v ureditvi pogodbene rezerve. Analiza temelji na matriki, ki na eni strani vključuje države, na drugi strani pa ključne indikatorje (*splošni kontekst, obseg in organizacija pogodbene rezerve, status pogodbene rezerve, pravice in dolžnosti pogodbenih rezervistov, pridobivanje pogodbenih rezervistov, usposabljanje pogodbene rezerve, delodajalci in sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah*), na katerih temeljijo študije primerov.

## I Aktivna rezerva oboroženih sil Češke republike<sup>147</sup>

Čeprav sta že češkoslovaška in kasneje češka zakonodaja dovoljevali vojaškim rezervistom, da poleg obveznih vojaških vaj opravljajo še prostovoljne vaje, ti zanje niso bili zainteresirani. Razmere so se spremenile leta 1999, ko je novi načelnik generalštaba čeških OS začel spodbujati organiziranje prostovoljnih vojaških vaj v okviru vojaškozgodovinskih društev in klubov, ki so tako postopoma začeli oblikovati aktivno rezervo čeških OS. Prva taka enota je bila vzpostavljena leta 2000. Pravni temelji za oblikovanje prostovoljne rezerve Češke so bili sprejeti šele leta 2002. Takratna sprememba Zakona o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov je opredelila aktivno prostovoljno rezervo kot skupino rezervistov, ki dopolnjujejo aktivne oborožene sile v miru in ne samo v vojni, kot to velja za obvezno vojaško rezervo (Zakon o obrambi 2004). Novi Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov (2005) je aktivno prostovoljno rezervo dokončno preimenoval v aktivno rezervo in jo tudi formalno ločil od obvezne vojaške rezerve.

<sup>147</sup> Intervjuje s predstavniki čeških oboroženih sil je opravil asist. mag. Erik Kopač.

## 1.1 Namen in cilji aktivne rezerve

Češka aktivna rezerva za češke oborožene sile pomeni enega izmed načinov zagotavljanja žive sile, ki je dejansko uporabna in hkrati tudi javnofinančno najbolj učinkovita. Z aktivno rezervo se zadovoljujejo potrebe po strokovnjakih s pretežno civilnih področij. To še posebno velja za potrebe kontingentov čeških OS v operacijah kriznega odzivanja v tujini. Z odpravo obveznega služenja vojaškega roka so aktivni rezervisti postali glavna vez med vojsko in civilno družbo. Poleg naštetega bi v prihodnje aktivna rezerva lahko postala tudi pomemben vir pridobivanja poklicnih vojakov (Kopač 2009b).

Glavni cilji oblikovanja aktivne rezerve čeških OS so: (1) ustanoviti vojaško rezervo, ki se bo pripravljala v miru za delovanje v kriznih razmerah in vojni, (2) ustanoviti vojaške enote, ki bodo sodelovale pri reševanju kriznih razmer (še posebej za pomoč pri naravnih in okoljskih nesrečah) na območju posamezne regije, (3) zagotoviti civilni nadzor nad oboroženimi silami, ki ga je pred prehodom na poklicno popolnjevanje zagotavljal obvezniški način popolnjevanja, in (4) izrabiti interes vseh državljanov in še posebno nekdanjih pripadnikov OS (vojaških obveznikov in poklicnih vojakov), da aktivno sodelujejo v nacionalnih obrambno-vojaških aktivnostih (Aktivni zalohy 2009).

## 1.2 Obseg aktivne rezerve

V letu 2008 je bilo v okviru čeških OS načrtovanih 44 enot z 2927 aktivnimi rezervisti, čeprav je bilo v te enote dejansko vključenih vsega 1140 aktivnih rezervistov. Od tega v 19 enotah dejansko niso imeli niti enega pogodbenega rezervista. Zanimivo pa je, da nekatere druge enote aktivne rezerve spadajo med najbolj priljubljene enote aktivne rezerve glede na delež njihove popolnjenosti. Tako so enote vojaške policije popolnjene 90-odstotno, enota za specialno delovanje pa 86-odstotno.

## 1.3 Pravice in dolžnosti pripadnikov aktivne rezerve

Novi Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov (2005), ki je bil sprejet predvsem zaradi prehoda na poklicni način popolnjevanja OS, za aktivne rezerviste ne predvideva več, da morajo imeti opravljeno osnovno vojaško usposabljanje. Osnovna pogoja za sodelovanje v aktivni rezervi sta tako samo polnoletnost in psihofizična pripravljenost za opravljanje vojaške službe. Po zakonu vojaške

službe (aktivne ali rezervne) ne morejo opravljati niti posamezniki z evidentirano kriminalno preteklostjo. Dolžina pogodbene obveznosti za sodelovanje v aktivni rezervi je poenotena na tri leta, z možnostjo predčasne prekinitve pogodbe.

Po Zakonu o obrambi (2006a, 2006b) je plačilo aktivnim rezervistom za vojaško usposabljanje odvisno od posameznikovega čina. Tako je leta 2008 aktivnemu rezervistu vojaku za vsak mesec, ko je imel vojaško usposabljanje, pripadalo plačilo v višini 1100 čeških kron (CZK) (44 EUR). Aktivni rezervist stotnik pa je leta 2008 za vsak mesec, ko je imel vojaško usposabljanje, prejel 2900 CZK (115 EUR).

Poleg plačila za udeležbo na vojaškem usposabljanju aktivni rezervisti prejmejo še povračilo potnih stroškov, ki so nastali zaradi prihoda na vojaško usposabljanje in odhoda z njega, vsak mesec pa še dodatnih 500 CZK (20 EUR) za pripravljenost oz. članstvo v aktivni rezervi (Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov 2005).

306

4. del

#### 1.4 Usposabljanje aktivne rezerve

Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov (2005) je usposabljanja vojaške rezerve razdelil na redna in izredna usposabljanja. Za nove pripadnike aktivne rezerve, ki še niso opravili osnovnega vojaškega usposabljanja, je tako predvideno, da morajo opraviti osnovno vojaško usposabljanje, ki je po obsegu in vsebinah enako osnovnemu vojaškemu usposabljanju poklicnih vojakov. Zato novi aktivni rezervisti v prvem letu po podpisu pogodbe praviloma opravijo osem tednov vojaškega usposabljanja. V vseh nadaljnjih letih pogodbene obveznosti naj bi se aktivni rezervisti redno vojaško usposabljali po tri tedne. To velja tudi za letna vojaška usposabljanja vseh aktivnih rezervistov, ki so se s ponovnim podpisom pogodbe odločili za podaljšanje svojega statusa v aktivni rezervi (Kopač 2009a, 2009c).

#### 1.5 Pridobivanje pripadnikov aktivne rezerve

Ko se posameznik odloči vključiti v aktivno rezervo, mora pri regionalnem vojaškem poveljstvu izpolniti prošnjo za vključitev in priložiti uradno potrdilo o nekaznovanosti. Sledi pisno povabilo na zdravniški pregled, ki ga kandidat za aktivno rezervo opravi v enem izmed vojaških zdravstvenih domov. Po pridobljeni pozitivni oceni psihofizične pripravljenosti mora

kandidat ponovno obiskati regionalno poveljstvo, kjer mu na voljo ponudijo tista mesta v enotah aktivne rezerve, za katera izpolnjuje pogoje. Ko kandidat eno izmed ponujenih mest izbere, podpiše pogodbo, s katero postane pripadnik aktivne rezerve. S tem se postopek vstopa v aktivno rezervo tudi konča (Kopač 2009a).

## 1.6 Aktivna rezerva in delodajalci

Ministrstvo za obrambo Češke formalnopravno ni vključeno v razmerje med delodajalcem in njegovim zaposlenim, ki je pripadnik aktivne rezerve. Po Zakonu o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov (2005) delodajalec svojemu zaposlenemu ne more prepovedati vstopa v aktivno rezervo. Članstvo v aktivni rezervi je prostovoljna odločitev posameznega državljanca, na katero s kakršno koli diskriminacijo delodajalec ne sme vplivati. V praksi se kaže, da je najbolje, če med delodajalcem in zaposlenim, pripadnikom aktivne rezerve, obstaja odprta komunikacija, ki temelji na poznavanju pravic in obveznostih obeh (Kopač 2009b).

Po Zakonu o delu (Zakonik prace 2006) delodajalec od delavca ne sme zahtevati, da za čas vojaškega usposabljanja uporabi svoj letni dopust. Članstvo v aktivni rezervi ravno tako ne sme biti razlog za odpoved delovnega razmerja. Po končanem vojaškem usposabljanju mora delodajalec pripadniku aktivne rezerve omogočiti vrnitev na njegovo izvirno delovno mesto (Zakon o delu 2006).

## 1.7 Sodelovanje pripadnikov vojaške rezerve v operacijah kriznega odzivanja v tujini

Po češki zakonodaji lahko v vojaških operacijah čeških OS v tujini sodelujejo le poklicni pripadniki, zato Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov (2005) po novem predvideva, da so lahko pripadniki aktivne rezerve vpoklicani v poklicno vojaško službo za dve leti. Vendar pa dejstvo, da sta osnovna pogoja za sodelovanje v aktivni rezervi polnoletnost in psihofizična pripravljenost, v veliki meri izključuje možnost, da bi lahko pripadnike aktivne rezerve vpoklicali v poklicno vojaško službo z namenom njihovega sodelovanja v vojaških operacijah v tujini. Do oktobra leta 2009 tako v operacijah čeških OS v tujini ni sodeloval niti en pripadnik aktivne rezerve (Kopač 2009c).

## 2 Pogodbena rezerva oboroženih sil Nemčije

Nemčija je ena izmed redkih držav članic zveze Nato, ki še vedno vztraja pri obvezniškem sistemu popolnjevanja OS, številnim kritikam in debatam o njegovi odpravi navkljub. Raje kot za odpravo tega sistema so se leta 2003 odločili za njegovo obsežno reorganizacijo.

### 2.1 Cilji in namen pogodbene rezerve

Prva in najpomembnejša naloga rezervnih sil je dopolnjevanje zmogljivosti aktivnih sil, bodisi doma bodisi pri nalogah v tujini (Juvan 2009a). Vojska uporablja rezerviste kot nadomestilo ali pomoč, kjer koli je to potrebno (Bundeswehr Reservist Concept, čl. 400), tako na nemškem ozemlju kot v operacijah in na misijah v tujini. Rezervne sile ne delujejo kot neodvisne in samostojne enote, ampak so integrirane v aktivne sile, kar je v primerjavi s preteklostjo nov pristop (Juvan 2009a). Kot drugo, rezervne sile omogočajo, da se v primeru grožnje konvencionalnega napada ponovno vzpostavijo množične OS. Nacionalna in kolektivna obramba je primarna naloga rezervnih enot, ki se v mirnodobnem času ohranjajo v stanju nizke pripravljenosti. Kot tretje, od rezervistov se pričakuje, da bodo sodelovali tudi pri odpravljanju posledic domačih in mednarodnih izrednih razmer. Pri naravnih nesrečah večjih razsežnosti in drugih izrednih razmerah na domačih tleh imajo rezervne sile sekundarno in subsidiarno vlogo – tako, da pomagajo drugim civilnim službam, npr. gasilcem, delavcem prve pomoči ... (Juvan 2009a). Med zelo pomembne naloge rezervnih sil sodi civilno-vojaško sodelovanje na domačem ozemlju. Temeljni nalogi sta sodelovanje in povezava s civilnimi oblastmi v primeru naravnih nesreč.

### 2.2 Obseg pogodbene rezerve

V nemških OS obstajajo tri kategorije rezervistov. Prvi dve kategoriji veljata za aktivno rezervo, zadnja pa za pasivno. Te kategorije so: (1) rezerva za okrepitev, (2) rezerva za osebje in (3) splošna rezerva.

V prvo kategorijo rezerve sodijo rezervisti, ki so v prvi vrsti namenjeni za splošne naloge in se prijavijo na strukturalna mesta za rezerviste oz. so imenovani na dolžnosti. Glavna naloga rezerve za okrepitev je vzpostavitev operativne pripravljenosti OS v primeru vojne (Juvan 2009a).

V rezervo za osebje sodijo večinoma specialisti, ki zapolnjujejo specifična delovna mesta za omejeno časovno obdobje in opravljajo druge začasne

naloge, niso pa dodeljeni na strukturalna mesta za rezerviste. Naloga rezerve za osebje je ohranjanje vzdržljivosti OS (Juvan 2009a).

Splošna rezerva vključuje vse »nedodeljene« oz. nerazvrščene rezerviste, ki so mobilizirani v primeru razglasitve vojnega stanja ali druge oblike nacionalne nevarnosti izključno za potrebe obrambe države. Ta rezerva predstavlja potencial, iz katerega je možno izbrati specialiste za posamezne naloge, šteje pa 1,2 milijona mož (Juvan 2009a).

Skupno število mest, namenjenih rezervnim silam, je 95.000. Od tega jih je 46.000 namenjenih rezervi za okrepitev in 49.000 rezervi za osebje. Največji delež rezervnih sil pripada kopenskimi silam (35.000). Temu sledijo skupne službe za podporo (25.700), zračne sile (15.300), zdravstvena služba (13.900), mornarica (4300) in ministrstvo za obrambo (800) (Juvan 2009a). Struktura rezervnih sil po činu je naslednja: 20.000 častnikov, 63.000 podčastnikov in 12.000 vojakov (Juvan 2009b). Te številke predstavljajo cilj, ki naj bi ga nemške OS dosegle v letu 2010. V letu 2009 je bila popolnjenost rezervnih sil le 41,13-odstotna.

## 2.3 Pravice in dolžnosti pogodbenih rezervistov

Pravice in dolžnosti rezervistov izhajajo iz zakona o obvezni vojaški službi (*Wehrpflichtgesetz*) in zakona o statusu vojaškega osebja (*Soldatengesetz*). Kot rezervist se obravnava vsak posameznik, ki je kadar koli opravljal vojaško službo, obvezniško ali prostovoljno. Za status rezervista zadostuje že en dan vojaške službe.<sup>148</sup>

Zakonska osnova za plačevanje rezervistom je v zakonu o vojaški obveznosti iz leta 1959. Zakon določa plačevanje rezervistov glede na njihov čin. Tako npr. general (OF-7) v rezervi dobi 17,85 EUR, vodnik (OR-5) 13,25 EUR, desetnik (OR-3) 11,71 EUR za dan usposabljanja. Posameznik v času, ki ga preživi na usposabljanju ali misiji v tujini, prejema tudi svojo plačo od delodajalca, ki pa jo ta dobi povrnjeno od države.

Pri sodelovanju na misijah v tujini so poleg prej naštetih plačil upravičeni tudi do dodatka za nevarnost, odvisno od nevarnosti območja, kjer se izvaja misija. Za najvišjo stopnjo nevarnosti dobijo 110 EUR na dan, za najnižjo 30 EUR (Juvan 2009a).

---

<sup>148</sup> Rezervist lahko postane tudi nekdo brez preteklih vojaških izkušenj, pod pogojem, da ne izpolnjuje več pogojev za osnovno služenje vojaškega roka (glej Bundeswehr Reservist Concept, čl. 202).

## 2.4 Usposabljanje rezervne sestave

Rezervisti z bolj specifičnim znanjem in vojaškimi veščinami so lahko ponavadi vpoklicani pogosteje kot rezervisti z »nepotrebnimi« veščinami, za katere se lahko zgodi, da niso nikoli vpoklicani v stalno sestavo. Pa vendar mora to usposabljanje potekati znotraj zakonsko določenih časovnih okvirov. Ravno zaradi omejenega časa, ki je na voljo za usposabljanje, večina specializiranih rezervistov ohranja svojo usposobljenost na druge načine. Predvsem pri častnikih in podčastnikih velja, da sistem spodbuja individualna usposabljanja. Vsebina usposabljanj posameznega rezervista je odvisna od mesta oz. dolžnosti, na katero je imenovan. Pri tem velja še enkrat poudariti, da se pripadniki rezervnih sil v veliki večini usposabljuje individualno in ne kot enota rezervistov (*ibid.*).

## 2.5 Pridobivanje pogodbenih rezervistov

Ciljna populacija za rezervne sile so nedvomno posamezniki z vojaškimi izkušnjami, torej ljudje, ki so služili vojaško službo in ki imajo določene kvalifikacije ter so se pripravljene zavezati rezervnim silam za daljše obdobje. Ciljna populacija je tudi poklicno vojaško osebje po štirih, osmih ali dvanajstih letih vojaške službe (Juvan 2009a). Druga večja ciljna populacija so vojaki na služenju vojaškega roka, ki so se odločili za podaljšano služenje. Eden izmed ciljev je vsekakor pridobiti mlajši kader, ki lahko zaradi zakonskih starostnih omejitev preživi dalj časa v rezervnih silah, kot npr. nekdo, ki se upokoji pri 75. letih starosti in je lahko v rezervnih silah samo do 60. leta starosti (Juvan 2009a). Za posamezna specializirana mesta oz. dolžnosti je starejši in izkušenejši kader veliko bolj primeren (*ibid.*).

## 2.6 Delodajalci

Področje odnosov z delodajalci je pretežno nedorečeno. Delodajalci niso deležni nobenih posebnih ugodnosti, npr. davčnih olajšav. Upravičeni so do povrnitve mesečnega plačila za delavca za čas, ki ga ta preživi na usposabljanju ali misiji. Za čas, ki ga rezervist preživi v aktivnih silah, zdravstveno in socialno zavarovanje plača država. Področje stikov z delodajalci je dejansko najbolj problematično (Juvan 2009a).



## 2.7 Sodelovanje v mednarodnih operacijah kriznega odzivanja

Za sodelovanje v operacijah in na misijah v tujini nemške OS praviloma pošiljajo rezerviste izključno na prostovoljni osnovi. Zakonska ureditev za (ne)sodelovanje nemških OS je komplicirana in zgodovinsko obremenjena (Juvan 2009a). Člen 87a nemške ustave določa uporabo OS samo za obrambne namene, kar je vezano izključno na nemško ozemlje. Po zakonu je vsak državljan dolžan sodelovati v obrambnih zadevah države. V primeru mednarodnih operacij pa ne gre za sodelovanje v obrambi nemškega ozemlja, zato je potemtakem sodelovanje mogoče izključno na prostovoljni osnovi (Juvan 2009a). »Glavna ideja pri uporabi rezervistov pri misijah v tujini je, da se jih uporabi kot nadomestilo doma, ko so aktivne sile odsotne« (Juvan 2009a). V primerih, ko je število aktivnih pripadnikov nezadostno oz. ko obstaja potreba po točno določenem profilu vojakov, pa se v operacije v tujino pošljejo tudi rezervisti (seveda na prostovoljni osnovi). Zakon določa, da lahko rezervist sodeluje v operaciji v tujini maksimalno sedem mesecev letno; v to obdobje je všteto tudi osemtedensko usposabljanje pred odhodom na misijo.

Vsako leto ca. 700 rezervistov sodeluje na misijah v tujini oz. v povprečju 7 do 8 odstotkov celotnega kontingenta (Juvan 2009a). Pa vendar so redki primeri, ko so na misiji v tujini sodelovali rezervisti v pravem pomenu besede. V veliki večini primerov gre za posameznike, ki so uslužbenci civilne administracije Ministrstva za obrambo in ki za čas trajanja misije vstopijo v rezervne sile. Za čas, ko je rezervist na misiji v tujini, se njegov status v ničemer ne razlikuje od statusa pripadnika aktivnih sil.

## 3 Prostovoljna pogodbeni rezerva oboroženih sil Velike Britanije

Velika Britanija po koncu hladne vojne ni (bila) izjema pri obsežnem reformiranju OS, ki je vključevalo tudi korenite spremembe na področju prostovoljnih rezervnih sil. Če je bila prvotna faza modernizacije in prilagoditve v devetdesetih letih 20. stoletja osredotočena na stalno sestavo (profesionalnih) OS, so se v zadnjem desetletju zgodile pomembne reforme rezervnih sil (obvezne rezerve in prostovoljnih pogodbenih rezervnih sil). Danes je zaradi sorazmerno angažirane britanske zunanje politike opora na rezervne sile ključna; brez njih bi namreč država le stežka izvajala vojaške operacije na zahtevnih bojiščih (Afganistan, Irak itd.).

### 3.1 Obseg prostovoljne pogodbene rezerve

Britanske OS sestavljata dve glavni sestavini, stalna sestava in rezervna sestava.<sup>149</sup> Rezervna sestava se deli na prostovoljno pogodbeno rezervo in obvezno rezervo.<sup>150</sup> V prostovoljni pogodbeni rezervi je približno 33.300 pripadnikov (pogodbeniki, ki so izurjeni in pripravljani na mobilizacijo). V skladu s strateškimi načrti obrambnega ministrstva je prostovoljna pogodbeno rezerva kadrovske podhranjena; strateški cilj je namreč približno 35.000 vojakov. Najobsežnejši del prostovoljne pogodbene rezerve je teritorialna armada, sledijo rezerva kraljeve mornarice kraljeve pomožne letalske sile, najmanjše pogodbene rezervne sile pa ima rezerva kraljeve mornariške pehote. Velika Britanija ima tudi zanimiv koncept t. i. »podjetniške« pogodbene rezerve,<sup>151</sup> službe rezervistov s polnim delovnim časom<sup>152</sup> in rezervne sile visoke pripravljenosti (Ministry of Defence of the United Kingdom – Reserve Forces and Cadets Division 2009).<sup>153</sup>

<sup>149</sup> V stalno sestavo je razporejenih približno 186.390 pripadnikov (104.960 v kopensko vojsko, 38.220 v mornarico in 43.210 v letalske sile), v obvezno rezervo pa 178.000 pripadnikov (Ministry of Defence of the United Kingdom – Reserve Forces and Cadets Division 2009).

<sup>150</sup> V obvezno rezervo spadajo nekdanji vojaki in vojakinje stalne sestave, ki imajo običajno, če ni drugače določeno, še šest let, potem ko zapustijo vojaške vrste (oz. najdlje do 55. leta starosti), dolžnost uriti se in se odzvati vpoklicu, če je to potrebno. Pripadniki obvezne rezerve so sicer redko mobilizirani, razen v času velike grožnje oz. vojne; leta 2003, ko so bile britanske oborožene sile zaradi invazije na Irak zelo obremenjene, so vpoklicali približno 420 pripadnikov obvezne rezerve (The British Army 2009).

<sup>151</sup> Gre za to, da britansko obrambno ministrstvo sklepa posle z določenimi podjetji, ki so posebnega pomena tudi za vojsko. V času, ko jih ministrstvo za obrambo ne potrebuje, ta podjetja opravljajo svoje običajne posle, v času konflikta oz. potreb pa se jih lahko mobilizira in pošlje tja, kjer so potrebni (Ministry of Defence of the United Kingdom – Reserve Forces and Cadets Division 2009).

<sup>152</sup> Pri tej obliki rezerve gre za to, da pripadnik – rezervist v določenem obdobju zagotavlja določeno »storitev« OS ves svoj delovni čas (od tod izraz *full time*), torej ne le na urjenjih enkrat tedensko oz. ob koncih tedna (Ministry of Defence of the United Kingdom 2009, 7).

<sup>153</sup> Imajo specifična znanja, ki jih oborožene sile potrebujejo. Prostovoljec rezervnih sil visoke pripravljenosti ima sicer lahko civilno službo, a mora, če to delo opravlja več kot dva dneva v tednu, pridobiti pisno soglasje delodajalca, da ima tovrsten status.

### 3.2 Status prostovoljne pogodbene rezerve

Pogodbeni rezervisti so po statusu, pravicah in dolžnostih povsem izenačeni s stalno sestavo. Tudi oborožitev in oprema naj bi bili povsem enaki tisti, ki jo imajo pripadniki stalne sestave. Po črki zakona so rezervisti s pripadniki stalne sestave izenačeni tako po zahtevani disciplini, ravni telesne pripravljenosti, zdravstvenih standardih kot po standardih za napredovanje.<sup>154</sup> Enote, v katerih torej sodelujejo prostovoljni pogodbeni rezervisti, niso organizacijsko ločene od stalne sestave, ampak se vklaplajo v enote stalne sestave. Prostovoljna pogodbeni rezerva je namenjena izpolnjevanju treh glavnih ciljev: (1) podpori stalni sestavi, (2) nujnosti *povečanja števila pripadnikov OS in njihovi prožnosti* (povečanje v smislu količinskega števila ali pa za zagotavljanje posebnih specialističnih znanj/veščin), in (3) za »povezavo z nacijo«: pripadniki prostovoljne pogodbene rezerve pripomorejo k večji prepoznavnosti OS (Ministry of Defence of the United Kingdom 2009, 8).<sup>155</sup>

### 3.3 Pravice in dolžnosti pripadnikov prostovoljne pogodbene rezerve

Pogodbeni rezervist je upravičen do enake plače kot pripadnik stalne sestave. Če je pogodbeni rezervist mobiliziran in je njegova civilna plača višja kot tista, ki jo prejme v uniformi, lahko od ministrstva za obrambo zahteva izplačilo razlike za vsak dan. Od ministrstva za obrambo lahko zahteva tudi povračilo ugodnosti, ki jih je imel pri civilnem delodajalcu in mu jih je ta ob zapustitvi civilnega delovnega mesta zamrznil. Spodbuda za rezerviste je tudi t. i. faktor X, ki predstavlja finančno nadomestilo, izplačano zaradi razlike med civilnim in vojaškim življenjem. Sicer rezervistom pripada dnevno nadomestilo (za vsak dan, preživet na usposabljanju). Višina dnevnega nadomestila je odvisna od čina. Pogodbeni rezervist je upravičen tudi do drugih ugodnosti (npr. zavarovanja, nagrade za vpoklic, finančne pomoči ...). Če je rezervist zaradi opravljanja vojaške službe utrpel bolezen

---

<sup>154</sup> Realnost pokaže drugačno sliko; pripadniki rezervnih sil naj bi bili v primerjavi s stalno sestavo deprivilegirani na področju popolnjevanja. Težave so tudi na področju spreminjanja pogodb pa tudi oprema, ki jo uporabljajo, naj bi bila zastarela.

<sup>155</sup> Rezervisti razvijejo tudi poseben etos, saj so, kot bi rekel Winston Churchill, »dvakratni državljani« (*twice a citizen*) – v civilni sferi kot običajni državljani, občasno pa tudi kot državljani vojaki.

ali poškodbo, lahko od obrambnega ministrstva zahteva finančno kompenzacijo. Če se pripadnik rezervnih sil uri zahtevano število dni, dobi letno nagrado (do 1596 britanskih funtov (GBP)). Ko rezervist dobi poziv za mobilizacijo, dobi tudi enkratni znesek v višini približno 500 GBP, ki je namenjen prehodu iz civilnega življenja v vojaško. Dolžnost pogodbenika je, da se ob predvidenih terminih uri in da se odzove na vpoklic. Če želi pogodbeni rezervist zapustiti rezervno sestavo, lahko to naredi brez posledic oz. sankcij, če svoj odhod najavi vsaj tri mesece pred tem. To določilo ne velja za tiste pogodbene rezerviste, ki so prejeli poziv za mobilizacijo oz. so že mobilizirani (Ministry of Defence of the United Kingdom – Reserve Forces and Cadets Division 2009).

### 3.4 Pridobivanje in zadrževanje pogodbenih rezervistov

Glavni izvajalec pridobivanja novih kadrov je ministrstvo za obrambo ob podpori organizacije SABRE, ki spodbuja prihod novih kadrov v prostovoljno pogodbeno rezervo. Ministrstvo dodobra izkorišča prednosti informacijske tehnologije: na spletnih straneh, kjer predstavijo rezervne sile, odgovarjajo na vprašanja potencialnih kandidatov, na Youtubu so na voljo propagandni filmi, preko spletnih strani pa lahko vsakdo dobi tudi brezplačne DVD-je in drugo gradivo. Pogosto je tudi oglaševanje v medijih. Ministrstvo skupaj z OS organizira tudi kampe, kjer se lahko posamezniki preskusijo v vojaškem življenju. Politika zadrževanja je utelešena tudi v govorih politikov, ki često poudarjajo nepogrešljivost pogodbene rezerve; v svojih govorih jih občasno posebej izpostavi tudi kraljica. Da je zadrževanje kadra pomembna naloga, govori tudi dejstvo, da ima obrambno ministrstvo razvito celostno mrežo sodelovanja z delodajalci (tem poleg finančnih nudijo tudi druge ugodnosti, npr. obiske na misijah).

### 3.5 Usposabljanje rezervne sestave

Število dni urjenja, ki ga morajo opraviti pripadniki prostovoljne rezerve, je odvisno od vrste pogodbe oz. zvrsti rezervnih sil. Za pripadnike teritorialne armade je predvidenih 27 do 30 dni urjenja, za pripadnike sponzorirane pogodbene rezerve 55. Večina urjenja je ob večerih. Dolžni so se uriti v treh različnih oblikah: (1) *tedenska urjenja* v krajevnem centru za urjenje (zvečer, približno dve uri in pol), (2) urjenja ob določenih *koncih tedna*, (3) t. i. letni kamp (enkrat letno, 15-dnevno, razmeroma zahtevno urjenje). Urjenje pogodbenega rezervista – *vojaka* teritorialne armade je razdeljeno

na dve fazi. Osnovna faza poteka v lokalnem regionalnem centru za urjenje in traja šest vikendov. Druga faza je namenjena specialističnim znanjem, za pehotne enote urjenje poteka v regimentu za urjenje vojske oz. pehotni šoli Catterick. Pot do *častniškega čina* v pogodbeni rezervni sestavi je daljša.<sup>156</sup>

### 3.6 Delodajalci pogodbenih rezervistov

Organizacija SABRE, ki nudi podporo delodajalcem rezervistov, skuša doseči, da bi delodajalci razvili »rezervistični etos«, torej da bi svoje zaposlene podpirali pri odločitvi, da se vključijo v pogodbeno rezervo. Za boljše sodelovanje z delodajalci je SABRE vzpostavil tudi mrežo izpostav po vsej Veliki Britaniji (13 regionalnih centrov). Mobilizaciji se lahko izognejo tisti pripadniki pogodbenih rezervnih sil, katerih delodajalci vložijo prošnjo, da bodo v primeru delavčeve odsotnosti utrpeli resno grožnjo poslovanju ali pa če finančna pomoč ne more zadovoljivo nadomestiti izgube posameznika. Finančna nadomestila rezervistov določa statutarni instrument št. 859 (*Statutory Instrument 859*). Za vse morebitne dodatne stroške, ki nastanejo za delodajalca ob odhodu pripadnika pogodbene rezerve na misijo, lahko delodajalec zahteva finančno nadomestilo. Delodajalcu sicer ni treba izplačevati plače mobiliziranemu pogodbenemu rezervistu. Povračila tudi ne more zahtevati za izgubo dobička oz. večjo škodo, ki je nastala z odhodom pogodbenika na misijo. Delodajalec lahko zahteva tudi povračilo stroškov, ki nastanejo z iskanjem novega delavca, in povračilo stroškov dodatnega izobraževanja, če je to potrebno ob vrnitvi pogodbenega rezervista na (staro) delovno mesto (SABRE 2009b). Dobra praksa je tudi to, da delodajalce občasno peljejo na misije, kjer ti lahko »svojega« zaposlenega vidijo v vojaški uniformi. Tam delodajalec tudi lažje razume, da je nekaj mesecev, preživetih v OS, koristno tako za Veliko Britanijo kot za pogodbenika kot osebo, s tem pa tudi zanj. Dodatna motivacija za delodajalce so t. i. *Exercise Executive Stretch*. V tem programu, ki poteka ob izbranih vikendih, delodajalci sodelujejo na vojaškem urjenju. Tako sodelovanje je brezplačno (Executive Stretch 2009).

---

<sup>156</sup> Več v Prebilič *et al.* (2009).

### 3.7 Sodelovanje pogodbene rezerve v mednarodnih operacijah kriznega odzivanja

Pripadniki pogodbene rezerve se lahko mobilizirajo in napotijo v mednarodno operacijo, šele ko kraljica ali obrambni minister izda odlok o mobilizaciji. Aprila 2009 je bilo mobiliziranih 1432 pripadnikov prostovoljne pogodbene rezerve, od tega v Afganistanu 676, v Iraku 180, na Balkanu 26, na Cipru pa je v okviru operacije Združenih narodov sodelovalo 9 pogodbenih rezervistov (Davis 2009). Pristop k mobilizaciji rezervistov narekuje predvsem ponudba (torej da se jih vpokliče, ko so na voljo), medtem ko mobilizacijo na področjih mornarice/mornariške pehote/letalstva narekuje potreba (da se jih vpokliče, ko se jih dejansko potrebuje). Izbira tistih, ki odidejo na misijo, je osnovana na t. i. inteligentnem izboru in na pripravljenosti rezervista, da odide na misijo: tistih, ki se misije ne želijo udeležiti ali pa za njo ne bi bili primerni, praviloma naj ne bi vpoklicali. Inteligentni izbor je namenjen tudi temu, da zagotavlja dolgoročno vzdržnost (Stevens 2009, Morton 2009).

316

4. del

## 4 Rezervna sestava oboroženih sil Belgije<sup>157</sup>

V Belgiji je bil leta 2004 sprožen proces prestrukturiranja t. i. obvezniške rezerve v manjšo in bolj specializirano prostovoljno rezervo. Po letu 2004 je postala rezervna sestava bolj integrirana, bolje usposobljena, profesionalna in primernejša za napotitve v mednarodne operacije in na misije. Izvedli so tudi strukturno reformo, po kateri so samostojne rezervne enote po novem sistemu vpete v enote stalne sestave. Belgijske OS naj bi do leta 2010 dokončno preoblikovale sistem rezervne sestave, ki bo v prihodnosti predstavljala podporni element stalne sestave:

- s strokovnjaki v mednarodnih operacijah ali na misijah;
- s strokovnjaki v okviru podpore države gostiteljice;
- v primeru nacionalne ali mednarodne krize;
- v primeru vojne.

Skladno s strategijo ministrstva za obrambo je belgijska vojska do leta 2015 opredelila potrebo po 6000 pripadnikih rezervne sestave, od tega

---

<sup>157</sup> Intervjuje s predstavniki belgijskih oboroženih sil je opravila asist. Janja Vuga.

največ 3000 usposobljenih, čeprav je realna potreba po usposobljenih rezervistih nekje okrog 2400 pripadnikov (približno 1400 častnikov, 700 podčastnikov in 300 vojakov). Število pripadnikov je doseglo 7000, vendar to zajema tako usposobljene kot neusposobljene pripadnike rezervne sestave. Od tega je 56 odstotkov častnikov, 30 odstotkov podčastnikov in 14 odstotkov vojakov. Skladno s prestrukturiranjem pripadnikov rezervne sestave ni več mogoče poslati v bojne aktivnosti, saj je dolžina usposabljanja zanje prekratka, posledično pa pridobijo premalo ustreznega vojaškega znanja.

#### 4.1 Status belgijskih rezervistov

Pogodba s kandidatom rezervistom se sklene za dve leti. Po uspešno prestanem sprejemu v vojaške vrste pa rezervist podaljša pogodbo za deset let. Če podaljšanja ne podpiše, avtomatično izgubi status rezervista. Enako kot za vojake velja tudi za podčastnike in častnike rezerviste pravilo o podpisu prve pogodbe o podaljšanju po uspešno opravljenem usposabljanju. Pogodba za pripadnika se avtomatično prekliče oz. razveljavi, če posameznik izgubi status kandidata za vojaka rezervista ali status vojaka rezervista, da pridobi status kandidata v aktivni sestavi, izgubi državljanstvo, pri čemer vojaška oseba ni več državljan države članice Evropske unije, je odstranjen oz. izgnan. Pogodba ali podaljšanje pogodbe se lahko razveljavi tudi v primeru reforme, če je posameznik zagrešil hude prekrške, ki niso skladni z njegovim položajem, ali se je ob izvajanju nalog izkazal kot poklicno nesposoben. Podaljšanje pogodb se avtomatično zaključi, ko vojak rezervist doseže starostno mejo 60 let. V primeru kadrovskih potreb minister za obrambo vojaku rezervistu lahko dovoli, da ostane v rezervni sestavi ali da se ponovno vključi vanjo tudi po 60. letu starosti.

#### 4.2 Pravice in dolžnosti pogodbenih rezervistov

Obstajata dva sistema plačil, pogojena z obliko civilne zaposlitve rezervista. Če je posameznik zaposlen v zasebnem podjetju, je vsota za dnevno nadomestilo fiksno določena glede na položaj in čin. Če je rezervist zaposlen v državni upravi oz. podjetju, prejme nadomestilo dnevnega dohodka. Plačilo je izvedeno glede na število delovnih dni, ki jih posameznik opravi na svojem delovnem mestu rezervista. Če je posameznik napoten v mednarodno operacijo ali na misijo, je plačilo izenačeno s pripadniki stalne sestave. Za napredovanje se morajo rezervisti udeležiti nadaljevalnih

usposabljanj/tečajev, ki trajajo tri tedne in se zaključijo z izpiti. Častniki se udeležijo tečajev na belgijski Kraljevi vojaški akademiji. Podčastniki imajo predavanja na šoli za podčastnike. Oboji so priključeni slušateljem iz vrst stalne sestave belgijske vojske. Vojak rezervist lahko napreduje v čin le, če ima opravljenih pet dni obveznosti v belgijski vojski in glede na potrebe OS ob upoštevanju višine finančnih sredstev, namenjenih rezervni sestavi. Častnik oz. podčastnik rezervist lahko napreduje le, če ima opravljenih sedem dni dela kot pogodbeni rezervist. Častniki, podčastniki in vojaki rezervne sestave so lahko imenovani v višji čin šele po tem, ko so bili v ta čin imenovani vsi poklicni častniki, podčastniki ali vojaki njihove enote z isto delovno dobo.

#### 4.3 Pridobivanje belgijskih rezervistov

Belgijsko rezervno sestavo tvorijo *prostovoljni* in *obvezniški* rezervisti. V prvo kategorijo se uvrščajo vsi, ki so se na prostovoljni osnovi odločili za vstop v rezervno sestavo, v drugo pa tisti, ki so predčasno prekinili delovno razmerje, in nekdanji obvezniki, ki so še služili vojaški rok. Obstajajo trije tipi služenja v rezervni sestavi. Prvi tip tvorijo nekdanji obvezniki, ki so pripadniki rezervne sestave za določeno obdobje, nato pa lahko podaljšujejo pogodbo za pet let do 60. leta starosti. V drugi tip se uvrščajo posamezniki, ki podpišejo pogodbo za eno leto in so v tem času v stalni pripravljenosti za napotitev na misijo ali kakšno drugo nalogo. Tretji tip so civilisti, ki so po starem sistemu ob vstopu podpisali dveletno pogodbo, kasneje petletno z možnostjo podaljšanja za deset let in nato zopet vsakih pet let. Vsi morajo imeti opravljeno usposabljanje, preverijo pa tudi njihove izkušnje in specialnost ter jim dodelijo čin glede na omenjene dejavnike. V nobenem primeru posameznik ne more na misijo kot neuniformirana oseba (civilist). Pogoji za sprejetje posameznega strokovnjaka v rezervno sestavo je opravljena bolonjska prva stopnja za podčastnike in bolonjska druga stopnja za častnike. Za vojake sta pogoja opravljena osnovna šola in starost najmanj 18 let. Starostna omejitev za vstop novih rezervistov (ki niso bili predhodno zaposleni v stalni sestavi OS) je največ 34 let za častnike in podčastnike ter 25 let za vojake. Skladno z novo zakonodajo bo v prihodnje belgijska vojska rekrutirala vse posameznike neposredno v določen čin in ne več po starem principu, ko so bili vsi posamezniki najprej rekrutirani kot vojaki in so se šele po osnovnem usposabljanju odločili, ali bodo opravljali častniško ali podčastniško funkcijo oziroma bodo ostali vojaki. Aktivno promoviranje novega načina rekrutiranja se prične leta 2010.



Pridobivanje novih kadrov se izvaja po vsej Belgiji, kjer so uradi obrambnega ministrstva. Ciljna skupina je mlajša populacija, ki jo poskušajo pritegniti s plakati, reklamnimi sporočili, obiski v šolah, z dnevi odprtih vrat v vojašnicah ... Zainteresirani posamezniki se lahko na oddelek za človeške vire ministrstva za obrambo obrnejo tudi preko njihovega elektronskega naslova za informiranje. V fazi oblikovanja je tudi spletna stran za rezerviste, na kateri bodo dostopni vse osnovne informacije in odgovori na najpogosteje zastavljena vprašanja. Služba za človeške vire je oblikovala bazo podatkov (HRIS) vseh pripadnikov pogodbene rezerve, kar olajšuje iskanje primerne kandidata za zadovoljevanje aktualnih potreb OS. Vsak rezervist je lahko tudi razrešen z delovnega mesta skladno z obstoječo zakonodajo. Prav tako lahko kandidat za rezervista v obdobju usposabljanja od poveljnika ustanove za usposabljanje prejme odpoved pogodbe, če vloži pisno prošnjo.

#### 4.4 Usposabljanje rezervne sestave belgijske vojske

Usposabljanja so načrtovana med šolskimi počitnicami oz. med velikonočnimi in drugimi daljšimi prazniki ter v juliju in avgustu. Rezervisti se glede na stopnjo izurjenosti in razpoložljivosti ter glede na število rednih ponovnih vpoklicev delijo na *usposobljene* in *ostale – neusposobljene*. Minimalna letna delovna obveznost za rezerviste vojake je pet dni, za podčastnike ter častnike pa sedem dni. Število dni se lahko v primeru potrebe in dogovora tudi podaljša. Poleg tega se rezervisti delijo še glede na *vojaške izkušnje*. To pa vpliva tudi na to, katere naloge bo rezervist opravljal. Vsak kandidat za rezervista mora opraviti temeljno usposabljanje, pri katerem pridobi osnovna znanja in veščine. Temu sledi usposabljanje glede na položaj in čin, ki ga bo prejel po končanem usposabljanju (vojak, podčastnik ali častnik). Temeljno usposabljanje traja dva tedna, nadaljevalno usposabljanje (drugi del) traja dvakrat po dva tedna, usposabljanje za določeno specialnost (tretji del) pa praviloma traja od enega do treh tednov. Po končanem celotnem usposabljanju sledi enotedenska evalvacija. Nato rezervist, ki je uspešno opravil vse faze, pridobi čin. Kandidat za podčastnika in častnika pa mora nujno opraviti pripravništvo kot tudi obdobje evalvacije. Celotno pripravniško obdobje in obdobje evaluacije trajata najmanj en teden, postopki pa so določeni z uredbo.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> 21. člen Kraljeve uredbe o statusu vojakov v rezervni sestavi oboroženih sil z dne 3. 5. 2003.

## 4.5 Delodajalci v belgijskem sistemu rezervne sestave

Skladno z zakonom o statusu vojakov v rezervni sestavi OS morajo javne službe, uprava in podjetja na vseh ravneh vojakom rezervistom odobriti potreben dopust za izvajanje predvidenih vojaških nalog tako za njihovo usposabljanje kot za napredovanje. Dopust se ne odšteje od rednega dopusta pripadnikov rezervne sestave. Belgijsko obrambno ministrstvo razvija strategijo pristopa k delodajalcem tako v zasebnem kot v javnem sektorju. V danem trenutku zasebni delodajalci v Belgiji nimajo nobene besede pri odločanju posameznika za vstop v rezervno sestavo. Glede na to, da delodajalci nimajo pravice do ugovora in ugodnosti, tudi nimajo nobenih dolžnosti do belgijske vojske ali posameznega rezervista. Slednji je tako prisiljen sam poskrbeti za izvajanje svojih obveznosti kot rezervist, ne da bi s tem motil delovni proces pri svojem delodajalcu (Vuga 2009).

## 4.6 Mednarodne operacije in misije belgijske rezervne sestave

Pripadniki rezervne sestave so dodani enotam stalne sestave in tako tudi v mednarodne operacije in na misije odhajajo s pripadniki stalne sestave. Izjema so posamezni strokovnjaki, ki so v operacijo ali na misijo napoteni individualno. Najpogostejši profili, potrebni v mednarodnih operacijah, so zdravstveno osebje, pravni strokovnjaki, kulturni svetovalci, strokovnjaki iz javne uprave, strokovnjaki za psihološke operacije in civilno-vojaško sodelovanje. Med enote z največjim številom pripadnikov rezervne sestave se uvršča enota za informacijsko delovanje, ki sta ji podrejeni enota za psihološko delovanje in enota za civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC). Udeležba v mednarodni operaciji ali misiji je popolnoma prostovoljna in je odvisna od potrebe. Pred napotitvijo se pripadnik rezervne sestave udeleži skupnega usposabljanja s pripadniki stalne sestave, s katerimi bo napoten v tujino. Celotno usposabljanje praviloma traja štiri mesece in je sestavljeno iz različnih predavanj, glede na vrsto dela, temeljnih individualnih veščin (npr. streljanje) in ostalih priprav glede na nalogo in položaj v operaciji ali na misiji. Pred odhodom se udeležijo še kohezijskih in zaključnih priprav. Nekateri rezervisti, ki nalog ne opravljajo skupaj s pripadniki stalne sestave, ampak individualno (npr. zdravniki), se udeležijo zgolj nekaterih izbranih priprav (med katerimi je praviloma tudi kohezijsko in zaključno usposabljanje). Skupno število pripadnikov rezervne sestave v mednarodnih operacijah ali na misijah na letni ravni dosega 30 oseb (Vuga 2009).

## 5 Pogodbena rezerva oboroženih sil Kraljevine Nizozemske

Nizozemska sodi med države, ki so v procesu transformacije OS storile največji napredek. Vzporedno s tem se je krepila prisotnost nizozemskih OS v različnih mednarodnih operacijah in na misijah, ki so transformaciji OS dodale kvalitete in zmogljivosti, ki jih prej niso imele. Nizozemska je svoje rezervne sile sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja preoblikovala iz некоč množične strukture, ki je na svojem vrhuncu štela 70.000 mož, v majhno, vendar moderno silo, sposobno učinkovite podpore aktivnega dela OS (Grošelj 2009 in *Reserves around the World*).

### 5.1 Obseg in organizacija pogodbene rezerve

Nizozemske OS imajo normativno opredeljenih približno 6500 delovnih mest v OS, ki jih popolnjujejo rezervisti, od tega je bilo leta 2009 dejansko popolnjenih 5400 mest. Poleg tega obstaja še t. i. *neaktivna rezerva*, ki pod posebnimi pogoji dopolnjuje *aktivno rezervo*. Nizozemska nima strateške rezerve razen ponovnega nabora za potrebe nacionalne obrambe. V prihodnosti je predvideno preoblikovanje rezerve, s katerim naj bi formalizirali status neaktivne rezerve (Grošelj 2009 in *Reserve Forces News*). Aktivna rezerva se sicer deli na *teritorialno* in *specializirano*. Prvo tvorijo rezervisti, katerih ključne naloge so podpora civilnim oblastem v izrednih razmerah, zagotavljanje omejenih zmogljivosti teritorialne obrambe in podpora aktivnostim rednih sil. To rezervo tvori 4500 delovnih mest v okviru petih bataljonov in nekaj manjših skupin (čet). Specializirana rezerva temelji na konceptu t. i. individualne rezerve, v kateri so rezervisti za strogo vojaške, a nebojne naloge (za popolnjevanje vojaških mest in dolžnosti) in so postali del rezerve zaradi civilnih znanj, ki so uporabna tudi v OS (npr. zdravniki, prevajalci, inženirji različnih strok itd.). Posledično rezervisti podpisujejo dve vrsti pogodb: dolgoročno, ki je značilna za specializirano rezervo, in štiriletno pogodbo, ki je značilna predvsem za rezerviste teritorialne rezerve. Podaljšanje in prekinitvev pogodbe sta povsem individualno pogojena, saj ni splošnega pravila, ampak se vsak rezervist obravnava glede na starost (največ 60 let) in psihofizične zmogljivosti ter potrebe OS oz. posamezne zvrsti, saj ima vsaka izmed njih lastne standarde in politiko. Tako so zahteve in pogoji najstrožji v mornariški pehoti, najmanj zahtevni pa v kopenski vojski v okviru teritorialne rezerve (Grošelj 2009).

## 5.2 Status in pravice pogodbenih rezervistov

Status rezervnih in poklicnih vojakov je formalnopravno enak, pri čemer so rezervne sile v popolnosti integrirane v enovite OS Kraljevine Nizozemske. Ena ključnih prvin nizozemske rezerve OS je, da ima glede standardov in obveznosti rezervista, koliko ur ali dni mora opraviti v aktivni vojaški službi, različne standarde, prilagojene potrebam posamezne zvrsti OS. Obseg obveznosti, urjenja in usposabljanja je namreč odvisen tudi od tega, kaj naj bi rezervist delal oz. kaj od njega pričakujejo OS oz. zvrst OS, v kateri služi. Največji obseg usposabljanja imajo rezervisti, ki so v določenem letu aktivni v OS, in tisti, ki se pripravljajo oz. so v operaciji ali na misiji v tujini. Načeloma naj bi rezervist opravil najmanj 14 dni in največ 100 dni aktivne vojaške službe letno. Nadalje so obseg, metode in sama kvaliteta ter narava urjenja in usposabljanja odvisni tudi ob tega, kako dolgo OS predvidevajo, da bo posamezni rezervist v aktivni vojaški službi, oz. kako dolgo in za kako zahtevne naloge ga bodo OS potrebovale. Pripadniki teritorialne rezerve naj bi v enem koledarskem letu opravili vsaj 14 dni aktivne službe oz. vojaškega usposabljanja, pretežno s služenjem ob koncu tedna, od petka do nedelje zvečer, enkrat mesečno, ko imajo tudi skupinska urjenja, in pa enkrat mesečno z večernim usposabljanjem v učilnici. Najbolj obremenjeni so rezervisti, ki so del kontingenta za operacije in misije v tujini, saj morajo poleg misije opraviti tudi šestmesečno usposabljanje od ravni posameznika do bataljona. To usposabljanje je identično usposabljanju rednega vojaka, ki odhaja na misijo v tujini. Poleg tega pa so tako rezervisti kot redni vojaki deležni posebnega dvo- do tritedenskega urjenja v okviru t. i. urjenja za potrebe misije. Obe rezervi pa ne izvajata mobilizacijskih ali večdnevniških skupinskih urjenj in usposabljanj. Rezervisti so za svoje delo plačani glede na ure, ki jih preživijo v aktivni vojaški službi, in ne prejema drugih plačil za svoje delo v rezervi. Pri plačilu izhajajo iz povprečnega vojaškega delovnega meseca (165 delovnih ur), kar pomeni, da je rezervist za vsako uro, ki jo opravi za potrebe OS, plačan 1/165 vojaške mesečne plače glede na svoj status in čin. Pri tem je maksimum obveznosti za rezervista 8 ur na dan in 40 ur na teden. Nizozemska tudi ne pozna posebnih bonitet in ugodnosti za rezerviste (zavarovanja ipd.). Prav tako sodelovanje v rezervi za bivše pripadnike OS ni obvezno oz. k sodelovanju niso na noben način formalnopravno vezani. Kljub temu je kar 75 odstotkov rezervistov bivših pripadnikov OS (Grošelj 2009).

### 5.3 Pridobivanje pogodbenih rezervistov

Pri rekrutiranju ne uporabljajo agresivnega medijskega pristopa. Rekrutiranje zato poteka preko obstoječih socialnih mrež in individualnih vabil bivšim pripadnikom OS. Zato se je pri rekrutaciji kot najučinkovitejši izpostavil pristop »od ust do ust«. Vse pomembnejšo vlogo dobiva internet, ki zainteresiranim omogoča pridobivanje relevantnih informacij. Kot še posebno koristne so se izkazale posebne rezervi namenjene spletni strani, na katerih se lahko potencialni kandidat z izpolnitvijo posebnega obrazca prijavi in na ta način pridobi individualnim pričakovanjem in potrebam prilagojene dodatne informacije. Prek teh poizvedovanj si bazo kandidatov oblikuje tudi obrambno ministrstvo, ki lahko potem individualno pristopi do teh kandidatov. Pogoji za vstop v rezervo so do določene mere pogojeni s samim statusom kandidata, saj je ta nekdanji pripadnik OS in je od izstopa minilo manj kot leto, potem pa opravi kratek zdravniški pregled, in če je uspešen, lahko vstopi v rezervo. Sicer pa gre vsak potencialni rezervist skozi isti proces kot redni vojak, ki se začne s psihofizično oceno, sledita varnostni pregled vojaške obveščevalne službe in vrsta administrativnih postopkov. Pred tem mora biti na voljo primerno delovno mesto, saj sicer vstop ni mogoč in kandidat lahko postane del t. i. neaktivne rezerve. Pogoji za vstop so še nizozemsko državljanstvo in dokončana osnovna šola z dodatnim izobraževanjem za vojaka, nižja srednja šola za podčastnika ter visokošolska izobrazba nižje ravni za častnika. Nizozemska posebnost je, da vsaka zvrst OS sama določa potrebe po rezervistih, odloča, koga bo izbrala, in tudi skrbi za njihovo usposabljanje. Našteto izvajajo podporne službe s svojimi centri, ki iščejo primerne kandidate, opravijo vsa potrebna testiranja in preglede ter administrativno-upravne postopke (Grošelj 2009).

### 5.4 Usposabljanje pogodbene rezerve

Vsak rezervist opravi osnovno urjenje, čemur sledita urjenje in usposabljanje za opravljanje dela oz. dolžnosti v OS. Gre za kombinacijo usposabljanja za opravljanje dolžnosti in usposabljanje na dolžnosti. V primeru teritorialne rezerve imajo poleg tega še posebno shemo usposabljanja za ohranjanje fizične kondicije in pripravljenosti. Usposabljanje je sicer preplet različnih metod od terenov do učilnic in trenažerjev; še posebno na začetku usposabljanja je poudarek na terenskem usposabljanju. Večino usposabljanj izvajajo aktivni častniki in inštruktorji. Poleg splošnega urjenja imajo tudi specialistična usposabljanja za podčastnike in častnike. Specialistično usposabljanje se običajno izvaja v večdnevni ali večtedenskih

tečajih, s katerimi pripadniki rezerve pridobijo potrebna znanja za svoje delo. Pri tem je pri podčastnikih in častnikih poseben poudarek na usposabljanju za vodenje in poveljevanje oz. na vojaškem menedžmentu. Glede vključevanja bivših pripadnikov OS v rezervo na Nizozemskem nimajo posebne politike ali pravnih določil (Grošelj 2009).

## 5.5 Delodajalci

V odnos med delodajalcem in rezervistom delojemalcem Nizozemska ne posega. Zato nimajo zakonodaje, ki bi rezervista kakor koli ščitila ali delodajalcu nalagala kakršne koli obveznosti. Delodajalcu je prepuščeno, ali bo delojemalcu dovolil odsotnost z delovnega mesta. Kljub temu da obstaja zakonska možnost mobilizacije rezerve za nacionalne potrebe, tega instrumenta v zadnjih 20 letih še niso uporabili. Sicer je dosedanja praksa pokazala, da z odzivom rezervistov teritorialne rezerve nimajo posebnih težav. Delodajalci, ki zaposlujejo rezerviste, tudi nimajo posebnih bonitet. Je pa to eno izmed področij, ki jih šele poskušajo urediti, saj naj bi nizozemsko ministrstvo za obrambo oblikovalo poseben fond sredstev za podporo delodajalcem, katerih delojemalci so v aktivni vojaški službi dlje kot tri mesece. Pri tem so na ministrstvu zelo pazljivi, saj ne želijo, da bi bili rezervisti zaradi skritih stroškov (kompenzacije delodajalcem ipd.) dražji od rednih vojakov. Delodajalci tudi nimajo nikakršnih pravno zavezujočih obveznosti do rezervistov. Kljub temu poskušajo OS in obrambno ministrstvo vzpostaviti določeno obliko sodelovanja z delodajalci preko združenja delodajalcev. OS in obrambno ministrstvo nimajo stikov s posameznimi delodajalci, ki zaposlujejo rezerviste, vendar se to lahko spremeni v okviru politike, ki jo šele oblikujejo in ki naj bi privedla do tesnejših stikov med OS in delodajalci. Trenutno izvajajo testni program, v okviru katerega vabijo delodajalce na dneve odprtih vrat ipd. (Grošelj 2009).

## 5.6 Sodelovanje v mednarodnih operacijah

Zaradi zakonskih omejitev nizozemske OS v mednarodne operacije in na misije z rezervisti povsem popolnjenih enot ne pošiljajo. Tako se glede na določila obstoječe zakonodaje teritorialna rezerva sme uporabljati samo za izvajanje nalog na ozemlju države. Dovoljeno je samo prostovoljno sodelovanje posameznikov. Zato v mednarodnih operacijah in na misijah prostovoljno sodelujejo predvsem pripadniki specializirane rezerve. Število v mednarodne operacije in na misije napotenih pripadnikov rezerve se giblje

med 50 in 60 letno. Status teh pripadnikov je povsem izenačen s statusom rednih pripadnikov OS. Ko končajo aktivno služenje na misiji, gredo skozi enak postopek kot redni vojaki (*debriefing*), temu sledijo vrnitev opreme, izdaja potrdila o odpustu iz aktivne vojaške službe in vrnitev v status rezervista ali popolni odpust iz OS. Rezervisti v operacijah in na misijah izvajajo nebojne naloge v medicinski službi, CIMIC, mednarodni razvojni in podjetniški aktivnosti (razvojna pomoč) ter logistiki. Vsekakor je težišče na medicinski in logistični podpori, kjer imajo boljše znanje kot redni vojaki. Delovanje rezervistov v tujini traja običajno tri do štiri mesece. Iz tega pa izhaja tudi ena ključnih slabosti uporabe rezervistov v teh operacijah in na misijah, saj morajo OS za popolnitev enega mesta izuriti najmanj štiri rezerviste. Nizozemski rezervisti enako kot redni vojaki ne morejo podaljšati svojega bivanja v tujini preko predvidenega časovnega okvira kontingenta (Grošelj 2009).

## 6 Sklep: primerjalna analiza

Na najbolj splošni ravni analize lahko ugotovimo, da različni nacionalni konteksti in zgodovinske okoliščine ter tradicije pomembno sooblikujejo in vplivajo na razvoj, organizacijo in rešitve, ki jih države uporabljajo pri zadovoljevanju potreb po rezervnih silah. Tako je iz analize razvidno, da ima med analiziranimi državami najdaljšo tradicijo prostovoljne pogodbene rezerve Velika Britanija, medtem ko je za ostale analizirane države prehod z obvezne na prostovoljno pogodbeno rezervo relativno nova izkušnja.

Nadalje lahko ugotovimo, da sta *obseg in organizacija pogodbene rezerve* zelo nacionalno pogojena. Države pri tem predvsem zasledujejo svoje cilje in potrebe in iz tega izhajata tudi obseg in organizacija rezervnih sil. Ugotovimo lahko, da imajo analizirane države z delno izjemo Nemčije relativno majhne rezervne sile glede na velikost rednih sil. V tem okviru rezervne sile opravljajo celo vrsto nalog, ki segajo od dopolnjevanja rednih sil pa vse do izvajanja nalog podpore civilnim oblastem v kriznih in mirnodobnih izrednih razmerah. Večina analiziranih držav ima rezervne sile razdeljene v več kategorij, kot so aktivna in neaktivna rezerva; pasivna rezerva ipd., kar posredno nakazuje na specializacijo znotraj posamezne rezerve za točno določene vrste nalog. Načeloma imajo vse rezerve tudi določeno teritorialno komponento in ožjo, visoko specializirano komponento, ki dopolnjuje aktivnosti in dolžnosti (delovna mesta) znotraj rednih OS. Pri tem sta samo izvajanje aktivnosti in obseg teh struktur nacionalno pogojena in specifična, splošnega pravila torej ni. Ugotovimo tudi, da ima daleč

najbolje razvite in izoblikovane rezervne sile Velika Britanija, kar glede na aktivnosti njenih rednih OS in razvite tradicije prostovoljne rezerve niti ni presenetljivo. Pomembno je tudi spoznanje, da analizirane države, vsaj večina od njih, ne uspejo ali pa ne čutijo potrebe, da bi v celoti popolnile nominalen obseg rezervnih sil.

Analizirane države imajo rezervne sile integrirane v celovite nacionalne OS. Pri tem je zanimivo, da lahko naloge, ki jih izvajajo, združimo v tri skupine: (1) podpora rednim silam oz. dopolnjevanje zmogljivosti in prožnosti rednih sil, (2) podpora civilnim oblastem v kriznih razmerah, (3) izvajanje civilno-vojaškega sodelovanja oz. krepitev integracije OS v civilno okolje. Izjema je morda Nizozemska, kjer zadnja naloga ni eksplicitno navedena, vendar je ta jasno zaznavna v okviru delovanja teritorialne rezerve. Razlike med državami so predvsem v tem, kaj je težiščna naloga ali naloge pogodbene rezerve. Tako je v Veliki Britaniji težišče bolj na podpori rednim silam, na Nizozemskem pa na podpori civilnim oblastem v kriznih razmerah. Na drugi strani češke rezervne sile ne izvajajo nalog v tujini, Nizozemska pa je to dejavnost omejila na specializirano rezervo.

Kot lahko vidimo, sta *obseg pravic in obveznost rezervistov* v analiziranih državah zelo različna. V tem okviru izstopata predvsem nizozemski minimalističen pristop na eni strani in dokaj radodaren in tudi zahteven pristop v Veliki Britaniji in deloma v Nemčiji na drugi strani, medtem ko je Češka nekje v sredini. To je hkrati tudi dokaz, da politiko do rezervnih sil države oblikujejo glede na svojo ekonomsko moč in naloge, ki naj bi jih rezerva izpolnjevala v okviru obrambnega sistema. Tako lahko vidimo, da zahtevnejše in obsežnejše ko so naloge, ki jih izpolnjuje rezerva, večje so tudi nagrade in bonitete in obratno. V tem se vidi tudi, ali se države bolj osredotočijo na uporabo rednih sil oz. kombinacije rednih in rezervnih sil. Nizozemska je primer države, ki rezervo uporablja v res zelo ozkem obsegu in ima temu primeren tudi obseg nagrad in stimulacij. Nasprotno Nemčija in Velika Britanija pričakujeta od rezerve večji obseg aktivnosti in nalog, zato je temu primeren tudi obseg finančnih in nefinančnih stimulacij. Slednje je razvidno tudi v zakonski zaščiti rezervistov, ki je v primeru Nizozemske ni. Prav tako so različni dolžine pogodb in pogoji za vstop in izstop iz pogodbene rezerve, pri čemer moramo izpostaviti, da imajo vse analizirane države možnost enostranskega odstopa od pogodbe brez resnejših sankcij. Z drugimi besedami: države bolj kot negativno motivacijo rezervistov uporabljajo pozitivno.

*Pridobivanje pogodbenih rezervistov* je med analiziranimi državami precej različno in tako imajo tudi precej različne ciljne skupine za pridobivanje kandidatov za prostovoljno rezervo. Mehanizmi in politike pritegnitve različnih ciljnih skupin pa so od države do države različni. Razlikujejo se tudi



pričakovanja držav do rezervistov. Vse analizirane države imajo določen nabor vstopnih pogojev, ki delujejo kot filter pri iskanju primernih kandidatov. Načeloma vse analizirane OS poskušajo v rezervo pridobiti čim mlajše kandidate, vendar tudi to ni nujno pravilo, saj iščejo tudi starejše kandidate, ki lahko ponudijo specialna znanja, ki jih mladi nimajo. Razlike so tudi v promociji možnosti sodelovanja v rezervi. Države, ki rezervo uporabljajo aktivneje, so tako bolj medijsko aktivne in tudi izvajajo celovitejšo in bolj osredotočeno kampanjo pridobivanja kadrov pri promociji rezerve, medtem ko države, ki rezervo uporabljajo manj obsežno in aktivno, tovrstnih promocij nimajo in se bolj osredotočijo na pasivno promocijo na spletnih straneh in/ali osebni stik s posameznikom. Tako ima Velika Britanija posebno agencijo, ki podpira pridobivanje kandidatov, medtem ko je Nizozemska to povsem prepustila interesu vsakega posameznika.

*Usposabljanje in obveznosti rezervistov*, kot razkriva analiza, so od države do države zelo različni. Skupno vsem analiziranim državam je, da usposabljanje delijo na osnovno in nadaljevalno oz. specialistično. Različna sta tudi intenzivnost in obseg usposabljanja. Vse analizirane države imajo opredeljen minimalni obseg urjenja oz. sodelovanja v aktivni vojaški službi, so pa pri tem tudi dokaj prožne glede na potrebe OS in možnosti rezervistov. Ugotovimo lahko, da so britanske OS najbolj natančno opredelile in razvile sistem usposabljanja in tudi obveznosti rezervistov. Nasprotno so nizozemske OS sicer formalnoppravno jasno opredelile obseg in okvir usposabljanj, a so hkrati pustile možnost za prožnost, saj je njihovo ključno vodilo glede tega, kolikšne bodo obveznosti rezervista, predvsem potrebe OS. Tudi glede možnosti doseganja častniškega čina v rezervi je med analiziranimi državami praksa zelo različna, načeloma pa v vseh obstaja možnost pridobitve častniškega čina. Pri tem obstajajo pomembne razlike, kako posameznik častniški čin pridobi. Tako ima Velika Britanija najbolj razvit sistem usposabljanja za častnike, medtem ko ima Nizozemska usposabljanje za opravljanje točno določenega častniškega delovnega mesta, popolnjenega s častniki. Izpostaviti velja tudi, da je v nizozemskem primeru povsem jasna omejitev, da rezervisti nikoli ne sodelujejo v bojnih operacijah. Razlika je tudi v oblikah usposabljanj, saj nekatere OS izvajajo individualna in skupinska usposabljanja, medtem ko imajo druge težišče usposabljanj na individualnih usposabljanjih. Tako lahko ugotovimo, da OS, ki imajo enote rezervistov, izvajajo skupinska usposabljanja, medtem ko visoko specializirane rezerviste oz. rezerviste s specialnim znanjem ter podčastnike in častnike usposablja predvsem na individualni ravni. Prav tako usposabljanje ni nujno vezano samo na vikende, ampak potekajo usposabljanja pogosto tudi med tednom, je pa to v veliki meri pogojeno z zmogljivostmi OS oz. njihovimi zmogljivostmi usposabljanja.

Odnos *delodajalca* in rezervista je v večini analiziranih držav urejen z določenim pravnim okvirom, le na Nizozemskem je to povsem prepuščeno individualnemu odnosu delodajalec–delojemalec (pa tudi tam so pričakovane spremembe v smeri večjega angažmaja obrambnega ministrstva in OS). Vse analizirane države, tudi Nizozemska, čeprav v veliko manjši meri, poznajo določene oblike finančnih stimulacij za delodajalce, ki zaposlujejo rezerviste, vendar kljub zakonski zaščiti in raznim stimulacijam v vseh analiziranih državah delojemalec rezervist za delodajalca predstavlja določeno tveganje, česar se v vseh analiziranih državah tudi zavedajo. Pri tem pa je treba poudariti, da je soočanje s tem problemom povsem nacionalno pogojeno in ne moremo sklepati na neke splošne usmeritve, razen morda te, da se države bolj kot k zakonski prisili in obremenitvam delodajalcev usmerjajo k njihovi večji angažiranosti in zavedanju o pomenu rezerve ter k pozitivnim stimulacijam z različnimi družbeno sprejemljivimi bonitetami.

V analiziranih državah obstaja možnost, da rezervisti *sodelujejo v mednarodnih operacijah in na misijah*. Glede na analizo rezervisti v manjšem ali večjem obsegu tudi sodelujejo v teh operacijah, pri čemer je delna izjema Češka. Se pa analizirane države razlikujejo glede nalog, ki jih opravljajo rezervisti, in glede napotitve. V analiziranih državah je odločitev o sodelovanju še vedno prostovoljna in prepuščena bolj ali manj odločitvi samega rezervista. Rezervisti v vseh državah tudi ne opravljajo vseh nalog v mednarodnih operacijah in na misijah. Tako npr. nizozemski rezervisti ne sodelujejo v bojnih nalogah. Zanimivo je tudi spoznanje, da analizirane države v mednarodne operacije in na misije ne pošiljajo celotnih enot rezervistov, ampak ti popolnjujejo posamezna mesta v rednih enotah.

Na splošni ravni lahko izpostavimo predvsem, da prostovoljna rezerva v analiziranih državah predstavlja mehanizem, s katerim države povečujejo, dopolnjujejo in krepijo zmogljivosti OS na ekonomsko učinkovit in proračunsko racionalen način. Ključno vodilo pri organizaciji rezerve je v večini analiziranih držav preplet racionalnega ekonomskega izračuna in drugih simbolnih ter socioekonomskih dejavnikov (največkrat gre za krepitev civilno-vojaškega sodelovanja). Rezerva se zelo pogosto uporablja kot mehanizem obrambnega sistema za pomoč civilnim strukturam v kriznih in izrednih razmerah, v zadnjem času pa vse bolj tudi kot sredstvo, s katerim se dopolnjujejo in deloma tudi razbremenjujejo redne sile pri izvajanju nalog v mednarodnih operacijah in na misijah. Pogosto je rezerva tudi vir znanj, ki so še kako uporabna v mednarodnih operacijah in na misijah, ki jih OS nimajo ali pa jih ni racionalno in ekonomsko upravičeno razvijati. Pri tem se kot ključni problem glede na naraščajoče obveznosti in naloge, ki jih opravlja rezerva, v ospredje izpostavlja odnos delodajalec–rezervist. In temu vprašanju večina analiziranih držav posveča vse več pozornosti.

Prav tako se z razvojem varnostnega okolja in novih varnostnih izzivov v analiziranih državah izpostavljajo nove dileme predvsem o vlogi, položaju, nalogah in statusu pogodbene rezerve v prihodnosti. Slednje bo gotovo eden izmed ključnih izzivov v prihodnjih letih, nikakor pa rezerva ni odpisana, kot se je to morda zdelo še pred nekaj leti. Upravičeno lahko pričakujemo trend krepitev vloge in obsega rezervnih sil v modernih OS.

## Literatura in viri

- Aktivni zalohy. 2009 Dostopno prek: <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=7229> (11. oktober 2009).
- Bundeswehr Reservist Concept. Dostopno na <http://www.reserveintelligence.com/articulo.asp?page=1&pagina=seccion.asp&seccion=7&titulo=The++Bundeswehr+Reservist+Concept&nombre=Reports+%26+Studies&id=28> (22. oktober 2009).
- Executive Stretch. 2009. Executive Stretch – what is it. Dostopno prek: <http://www.execstretch.co.uk/output/Page513.asp> (2. september 2009).
- Gyarmati, Istvaén (ur.) in Theodor Winkler (ur.). 2002. Post-Cold War defense reform: lessons learned in Europe and the United States. Washington, D.C.: Brassey's.
- Grošelj, Klemen. 2009a. Skupinski intervju s predstavniki Ministrstva za obrambo Kraljevine Nizozemske (F.H.A. Bots, višji svetovalec Direktorata za kadrovske zadeve; podpolkovnik R. Van Eijnsden, NATO komite za nacionalne rezervne sile; D. Tempelman, Direktorat za kadrovske zadeve; major H.W.A. Heymann). 28. oktober, Haag.
- Haltiner, Karl W. (ur.) in Paul Klein (ur.). 2002. Europas Armee in Umbruch. Baden-Baden: Nomos.
- Juvan, Jelena. 2009a. Intervju s polkovnikom Hansom Hermannom Paapejem, vodjo Fü S I, oddelka za vodenje, razvoj, civilno izobraževanje in osebno usposabljanje pri Nemških oboroženih silah. 9. november. Bonn: Ministrstvo za obrambo Republike Nemčije.
- Juvan, Jelena. 2009b. Intervju s Karlom Heinrichom Dietzom, pomočnikom vodje Fü S I, zadolžen za rezervne sile. 10. november. Bonn: Ministrstvo za obrambo Republike Nemčije.
- Kopač, Erik. 2009a. Intervju z majorjem Buhoslavom Pernico, Direktorat za obrambno politiko. 9. oktober. Praga: Generalštab čeških oboroženih sil, Ministrstvo za obrambo Republike Češke.
- Kopač, Erik. 2009b. Intervju z generalom Jirijem Šedivýjem, upokojenim načelnikom Generalštaba čeških oboroženih sil. 8. oktober. Ministrstvo za obrambo Republike Češke.

- Kopač, Erik. 2009c. Intervju s polkovnikom Jaromirjem Zuno, poveljnikom TRA-DOC-a. 7. oktober. Vyskov: Ministrstvo za obrambo Republike Češke.
- Koudelka, J. 2001. Návrh variant systému přípravy záloh pro potřeby AČR a její postupné profesionalizaci. Brno: Vojenské akademie.
- Kraljeva uredba o statusu vojakov v rezervni sestavi oboroženih sil z dne 3. 5. 2003.
- Ministry of Defence of the United Kingdom. 2009b. Report on the Strategic Review of Reserves. London: Ministry of Defence of the United Kingdom.
- Ministry of Defence of the United Kingdom – Reserve Forces and Cadets Division. 2009. Reserve Forces Briefing for Slovenian Faculty of Social Sciences. Gradivo za sestanek. 8. junij 2009. London: Ministry of Defence of the United Kingdom.
- Parlament České republiky. 2002. Zakon o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze (Zakon o vojaški službi in vojaških vajah ter nekaterih pravnih okoliščinah vojaških rezervistov) Č. 128/2002.
- Parlament České republiky (2006a) Branny zakon (Zakon o obrambi) Č. 112/2006.
- Parlament České republiky (2006b) Branny zakon (Zakon o obrambi) Č. 318/2006.
- Parlament České republiky (2006) Zakonik práce (Zakon o delu) Č. 262/2006.
- Prebilič, Vladimir, Ljubica Jelušič, Maja Garb, Klemen Grošelj, Jelena Juvan, Erik Kopač, Vuga, Janja, Zupančič, Rok. 2009. Upravljanje človeških virov v SV: pogodbena rezerva, družine in konec vojaške službe: končno vsebinsko poročilo. Ljubljana: FDV, Obramboslovni raziskovalni center in Frančiščanski družinski inštitut.
- Reserves Around the World. The German Reserve. Dostopno na <http://www.reserveintelligence.com/articulo.asp?page=1&pagina=seccion.asp&seccion=23&titulo=The+German+Reserve&nombre=Reserves+around+the+World&id=25>, 26. oktober 2009.
- Reserve Forces News. Dutch Ministry of Defence needs an extra 1,000 reservists. Dostopno na: <http://www.reserveintelligence.com/articulo.asp?page=2&pagina=seccion.asp&seccion=20&titulo=Dutch+Ministry+of+Defence+needs+an+extra+1%2C000+reservists&nombre=Reserve+Forces+News&id=55> (3. oktober 2009).
- SABRE. 2009. Financial Assistance for Employers. Dostopno prek: <http://www.sabre.mod.uk/output/Page33.asp> (26. avgust 2009).
- The British Army. 2009. Reserve Forces – Types of Reservist and Manpower Strength. Dostopno prek: <http://www.armedforces.co.uk/army/listings/10070.html> (28. avgust 2009).
- Vlček, Bohuslav. 2007. Lidské zdroje použitelné pro zabezpečení požadavků souvisejících s řešením krizových stavů a obranou státu. Vojenské rozhledy, let. 16, č. 2, 186–200.

- Vuga, Janja. 2009. Intervju s pripadnikom belgijske rezervne sestave, častnikom za civilno-vojaške odnose. 7. april, Leuven.
- Vuga, Janja. 2009b. Intervju s pripadnikom belgijske rezervne sestave, častnikom za informacijsko delovanje E. Salamonowiczom. 9. april, Bruselj.
- Vuga, Janja. 2009c. Intervju s pripadnikom belgijske rezervne sestave, svetovalcem in inštruktorjem za civilno-vojaške odnose E. Van Uytvenom. 9. april, Bruselj.
- Vuga, Janja. 2009d. Intervju s pripadnikom belgijske stalne sestave, podčastnikom za civilno-vojaške odnose P. Willemsom. 7. april, Leuven.
- Vuga, Janja. 2009e. Intervju z vodjo Oddelka za človeške vire belgijske vojske J. C. Carlierjem. 9. april, Bruselj.
- Vuga, Janja. 2009f. Intervju s predstavnikom Oddelka za človeške vire belgijske vojske P. Leboulleom. 9. april, Bruselj.
- Vuga, Janja. 2009g. Intervju s predstavnikom Oddelka za človeške vire belgijske vojske B. Cernutom. 9. april, Bruselj.
- Zakon z dne 16. 5. 2001 o statusu vojakov v rezervni sestavi oboroženih sil.
- Zupančič, Rok. 2009a. Intervju z Brianom Stevensom, predstavnikom Pisarne za pravne zadeve, Direktorat za rezervne sile in kadete, Ministrstvo za obrambo Velike Britanije. 8. junij, London.
- Zupančič, Rok. 2009b. Intervju z Dickiejem Davisom, predstavnikom Direktorata za rezervne sile in kadete, Ministrstvo za obrambo Velike Britanije. 8. junij, London.
- Zupančič, Rok. 2009c. Intervju z Nicholasom Mortonom, predstavnikom Pisarne za podporo delodajalcem, Direktorat za rezervne sile in kadete, Ministrstvo za obrambo Velike Britanije. 8. junij, London.



---

# Pogodbeni pripadniki rezervne sestave Slovenske vojske

333

4. del

Erik Kopač, Maja Garb, Janja Vuga, Vladimir Prebilič

## Uvod

Slovenska vojska (SV) je od leta 2003 »poklicna vojska, dopolnjena z rezervo, ki postopoma postaja v celoti pogodbena«. <sup>159</sup> To pomeni, da so si ustvarjalci poklicno popolnjene vojske stalno in pogodbeno sestavo zamislili kot dve dopolnjujoči se sestavini prihodnje vojaške organizacije. Vprašanje, ki se pri tem postavlja, je, koliko trenutni načrti delovanja SV dejansko upoštevajo enakovrednost položajev vojakov, ki se pridobivajo in usposablajo na dva različna načina in hkrati sodelujejo v isti organizaciji, po možnosti celo v skupnih enotah. V preteklosti smo na Obramboslovnem raziskovalnem centru fenomen pogodbene rezerve že proučevali v raziskavi Človeški dejavnik v vojaškem sistemu (CRP Znanje za varnost in mir 2004–2006). Pri tem smo ugotovili, da je poslanstvo pogodbene rezerve nedorečeno, da sta doktrini urjenja in uporabe teh enot nejasni, da so obljube pogodbenim pripadnikom rezervne sestave (PPRS) nestvarne in da so njihova pričakovanja

---

<sup>159</sup> Opuščanje obvezne rezerve se bo izvajalo skladno s povečanjem stalne sestave in pogodbene rezerve. Pogodbena rezerva bo leta 2010 štela do 5500 pripadnikov (Državni zbor RS, 2004).

prevelika, zaradi česar prihaja do dolgoročnega razočaranja PPRS (Jelušič, 2006, 132–136).

Zaradi nedorečenosti modela pridobivanja, urjenja in uporabe pogodbene rezerve kljub zagovarjanju enovitosti oboroženih sil in ne glede na način popolnjevanja, ki izhaja iz Vojaške doktrine (Furlan *et al.* 2006), Slovenija še ni sprejela dokončne odločitve o uporabnosti vojaške rezerve. Raziskovanje pogodbene rezerve predstavlja na točki, ko mora vlada izpolniti svoje načrte glede velikosti in uporabnosti oboroženih sil ter izpolnjevanja obrambnih ter zunanjepolitičnih ciljev, strateški interes države. Pri tem je treba nujno najti odgovore na spremembo rekrutiranja, komunikacijsko podobo pogodbene rezerve ter njenega poslanstva.

V raziskavi *Upravljanje človeških virov v SV: pogodbeni rezerva, družine in konec vojaške službe* (CRP, Znanje za varnost in mir 2007–2009) smo zato, da bi preverili, ali se je v zadnjih treh letih stanje na teh področjih spremenilo, ponovili raziskavo pogodbenih pripadnikov pogodbene rezervne sestave. Pri tem smo pogodbeno rezervo ponovno obravnavali z vidika odnosa samih pripadnikov do svoje sekundarne službe. Problematika pogodbene rezerve je skladno z zasnovo projekta pokazala, kako poteka proces pridobivanja kadrov, kako sami pogodbeniki vidijo svojo vlogo v SV, kako so zadovoljni s svojim delom in ali vidijo svoje sodelovanje v SV kot dolgočasno nalozbo.

Ker smo v predhodni raziskavi *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* delodajalce, ki predstavljajo enega izmed ključnih zunanjih dejavnikov vpliva na uspešno delovanje pogodbene rezerve, raziskovali samo skozi oči pogodbenih rezervistov, ki so ocenjevali, da so delodajalci predvsem slabo seznanjeni s pogodbeno rezervo (Jelušič *et al.*, 2006), pa smo se v tokratni raziskavi, zato da bi dobili celovitejšo sliko vpliva delodajalcev na pogodbeno rezervo, odločili, da razširimo proučevanje še na mnenja samih delodajalcev. S pomočjo strukturiranih intervjujev smo tako še posebej ugotavljali pogoje, pod katerimi bi delodajalci pristali na odsotnost zaposlenih z delovnega mesta zaradi vojaškega urjenja ali delovanja v tujini. Pri tem smo v raziskavo vključili delodajalce, ki že imajo pogodbene rezerviste.

Raziskava *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* je pokazala tudi, da pogodbeni rezerva potrebuje ustrezno častniško strukturo. Častniki stalne sestave, ki urijo pogodbeno rezervo, čutijo nazadovanje v svoji strokovnosti in možnosti vojaške promocije, zato se posledično SV srečuje s problemom zagotavljanja častniškega kadra v pogodbeni rezervi (Jelušič *et al.*, 2006). V okviru tokratne raziskave smo zato poskušali poiskati »rezervo« med kadri, ki so že končali častniško izobraževanje in niso vključeni v stalno sestavo vojske. Z namenom, da bi ugotovili interes za vodenje in usposabljanje pogodbene rezerve, smo zato v tokratni raziskavi izvedli korespondenčno



anketo med tistimi posamezniki, ki so po osamosvojitvi končali Šolo za častnike vojnih enot (ŠČVE), vendar se kasneje niso več urili za opravljanje kakršnih koli častniških dolžnosti v SV.

## I Pogodbeni pripadniki rezervne sestave

Kot smo že dejali v okviru projekta »Upravljanje človeških virov v SV: Pogodbena rezerva, družine in konec vojaške službe« eno od raziskovanih populacij predstavljajo predstavniki pogodbene rezerve Slovenske vojske. Iskanje pogodbenih rezervistov na trgu delovne sile, ki bi vojaška usposabljanja opravljali poleg svoje prve službe, je dokaj zapleten proces in zahteva posebne pristope, ki morajo poleg denarne nagrade ponuditi dovolj vznemirljivo službo, dodatne ugodnosti, ustrezne domoljubne vrednote in pravšnjo izrabo časa urjenja, saj rezervisti ponujajo vojski svoj prosti čas. Z raziskavo PPRS tako ugotavljamo predvsem naslednje dejavnike: demografijo, splošne vrednote, vrednostni sistem o poklicih, odnos do vojske, zadovoljstvo z opravljanjem vojaške službe v pogodbeni rezervi – na splošno, z vsebino in časom usposabljanja, dolžino pogodbene obveznosti, s plačilom in drugimi nedenarnimi ugodnostmi, z možnostjo opravljanja vojaških nalog v tujini in z informiranostjo.

Analiza vzorca 974 PPRS<sup>160</sup> (od tega 80 PPRS ob podpisu prve pogodbe za rezervo in 974 PPRS, ki že imajo izkušnje z usposabljanjem v okviru pogodbene rezerve), v katerem ni bilo niti ene ženske, kaže, da jih je 19,6 odstotka starih med 21 in 29 let, 69,4 odstotka starih med 30 in 39 let in 11 odstotkov starih 40 in več let. Med PPRS je 80,83 odstotka takšnih, ki so poročeni oz. imajo partnerja, in 15,7 odstotka samskih. Drugi PPRS so razvezani ali vdovci. Po stopnji izobrazbe ima daleč največ PPRS končano 4-letno srednjo šolo (53,3 odstotka), sledijo tisti s 3-letno strokovno šolo (28,3 odstotka) ter višjo in visoko strokovno šolo (11,6 odstotka). Univerzitetno stopnjo izobrazbe (diploma, magistraciji in doktorat) pa ima končano 6,8 odstotka PPRS. Ker pogodbena rezerva predstavlja obliko dopolnilne zaposlitve, ne preseneča, da je velik del PPRS zaposlen oz. samozaposlen (94,7 odstotka). Zanimivo pri tem pa je, da je med PPRS 2,4 odstotka študentov. Tako kot pri stalni sestavi tudi večina PPRS prihaja iz vzhodnega

---

<sup>160</sup> V raziskavo PPRS, ki je bila s pomočjo standardiziranega vprašalnika izvedena med 10. 9. 2008 in 19. 4. 2009, je bilo vključene 61,6 % celotne populacije PPRS (Prebilič et al., 2009).

dela Slovenije (uprave za obrambo: Celje 30,2 odstotka, Maribor 12,2 odstotka in Murska Sobota 7,0 odstotka). Daleč zadaj pa se nahaja Primorska (uprava za obrambo Nova Gorica), iz katere je le 3,4 odstotka PPRS.

Zaupanje v družbene institucije je ključna vrednota vsakega državljana, pri kateri se razvija potreba po identifikaciji, pripravljenost na varovanje vrednot ter zavest o stabilnosti družbe, ki ima zaupanja vredne institucije. Na osnovi rezultatov raziskave ugotavljamo, da PPRS najbolj zaupajo družini in sorodnikom, izobraževalnim ustanovam, Slovenski vojski ter denarni enoti evro. Te institucije so se na lestvici odgovorov od 1 do 4, pri čemer 4 pomeni popolno zaupanje, po srednjih vrednostih uvrstile nad 2,5. Odgovori niso presenetljivi, saj jih srečujemo v vseh raziskavah slovenskega javnega mnenja. Tu je pomembno ugotoviti, da v zvezi z zaupanjem v družbene institucije PPRS ne odstopajo od stališč civilne družbe.

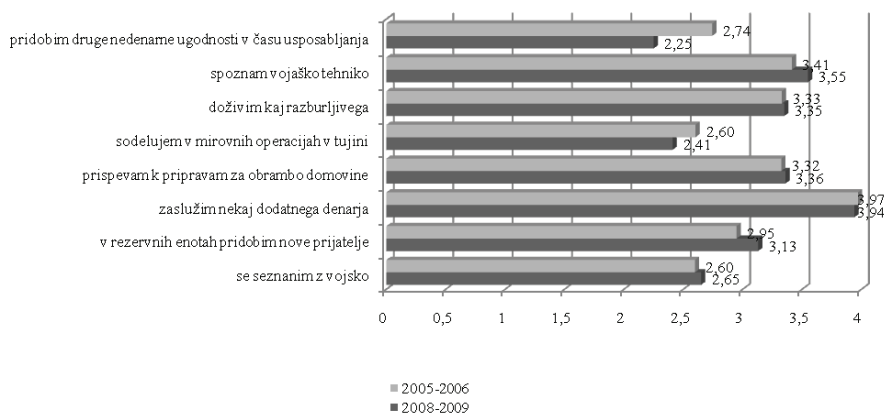
Za izboljšanje svojih poklicnih možnosti se je velik del PPRS pripravljen dodatno izobraževati, delati izven svojega poklica in včasih opravljati tudi nevarno delo. Hkrati pa je manj kot polovica PPRS fleksibilna pri selitvah zaradi dela. Le slaba tretjina PPRS se je pripravljena politično angažirati zato, da bi si izboljšala zaposlitvene možnosti. Manj kot 5 odstotkov vprašanih pa se je za izboljšanje poklicnih možnosti pripravljenih odpovedati celo družini in otrokom.

Več kot polovica vprašanih, 55,8 odstotka ocenjuje delovanje SV kot dobro ali zelo dobro. Delež tistih PPRS, ki ocenjuje, da SV deluje dobro ali zelo dobro, je tako za skoraj 4 odstotne točke višji od deleža enako mislečih PPRS v predhodni raziskavi *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu*. Vendar moramo spet ugotoviti, da PPRS niso nekritični opazovalci sistema, v katerem občansno delujejo, saj je preostala skupina anketirancev dvomila v to, da vojska deluje dobro. PPRS osebno cenijo vojsko bolj kot pa javnost, saj je njihovo povprečje odgovorov za 1,28 točke višje od ocene slovenskega javnega mnenja, ki na lestvici od 1 do 10, pri čemer 10 pomeni, da instituciji pripisujejo največji ugled, vojski namenja oceno 5,63 (Malešič et al., 2009), še slabša pa je javna ocena ugleda pogodbene rezerve (4,94) (Malešič et al., 2007). V primerjavi z rezultati naše prejšnje raziskave je prišlo med PPRS do zmanjšanja ugleda vojske. Pri tem je bila največjega zmanjšanja ugleda z dvema desetinkama nižjo povprečno vrednostjo deležna prav pogodbeno rezerva.

Pri vstopanju v pogodbeno rezervo so bile za PPRS najpomembnejše dodatne denarne spodbude, saj so jih na lestvici od 1 do 5, pri čemer je 1 najnižja in 5 najvišja vrednost, v povprečju ocenili s 3,94. Poleg tega pa so na njihov vstop v rezervo nadpovprečno vplivali tudi zanimanje za vojaško tehniko (3,55), prispevanje k obrambi domovine (3,36), doživljanje česa razburljivega (3,35) in pridobitev novih prijateljev (3,13). V primerjavi s prejšnjo raziskavo sta na odločitev za vključitev v pogodbeno rezervo

veliko manj vplivali možnost pridobitve nedenarnih ugodnosti in možnost sodelovanja v mirovnih operacijah. Večji vpliv na odločitev za pogodbeno rezervo pa sta imela možnost pridobivanja novih prijateljev in spoznavanje vojaške tehnike (graf 5). Takšni rezultati pritrjujejo ugotovitvam drugih raziskav (Buddin, 1993; Mehay, 1991), da na odločitev posameznika za vojaško rezervo poleg denarja vedno bolj vplivajo tudi druge koristi, kot sta usposabljanje in tovarištvo.

**Graf 5: Ocenite, kakšen vpliv je imela vsaka od naštetih stvari na vašo odločitev, da se vključite v pogodbeno rezervo.**

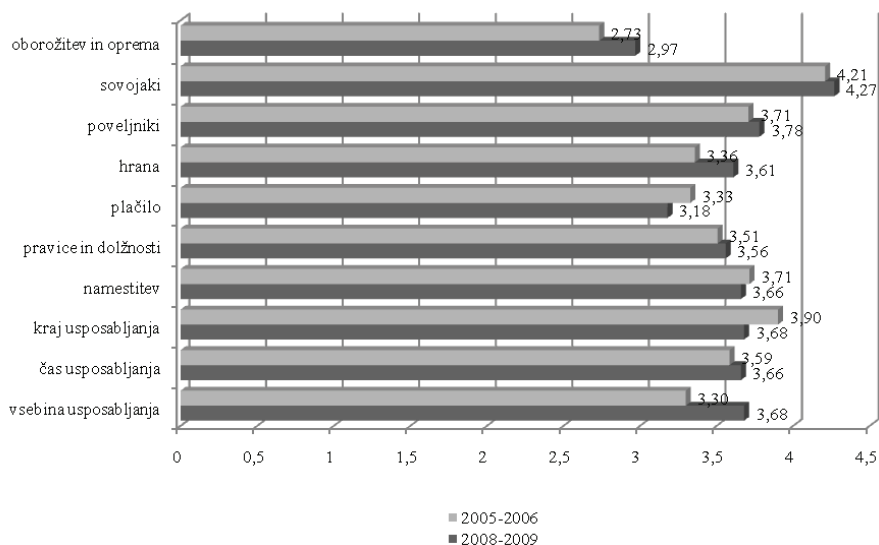


V teoriji se pogodbeni rezerva velikokrat uvršča med dodatne zaposlitve, za katere se posamezniki odločajo predvsem zaradi dodatnega plačila (Sandler in Hartley, 1995). Velika večina PPRS (79,6 % tistih, ki že imajo izkušnje z usposabljanjem v pogodbeni rezervi, in 77,5 % tistih, ki so pravkar podpisali pogodbo) se tako nikakor ne bi oz. se verjetno ne bi odločila za služenje v pogodbeni rezervi, če ne bi za to prejeli plačila. Pri tem pa hkrati menijo, da bi morala znašati višina povprečnega mesečnega denarnega nadomestila za navadnega vojaka, da bi bila pogodbeni rezerva privlačna, približno 250 evrov. Podobne rezultate v zvezi s plačili je dala tudi raziskava *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu*. Vstop v pogodbeno rezervo je posredno tudi vstop v Slovensko vojsko, čeprav so vezi s tem sekundarnim delodajalcem bistveno ohlapnejše kot v primeru dejanske zaposlitve. Ugotavljamo, da so PPRS dokaj zainteresirani za službo v SV, saj jih je 48,7 odstotka izjavilo, da so srednje, dokaj in zelo zainteresirani za tako službo. V primerjavi s prejšnjo raziskavo se je interes PPRS za redno zaposlitev v SV zmanjšal za več kot 6-odstotnih točk.

Iz rezultatov raziskave pa je očitno tudi, da prosti čas ni mesto, kjer bi se pogodbeniki družili med sabo, saj prihajajo z različnih delov Slovenije, zato ne preseneča podatek, da 62 odstotkov vprašanih v prostem času nima stikov s sovojaki. Se je pa delež tistih PPRS, ki se včasih oziroma pogosto družijo v prostem času, v primerjavi s prejšnjo raziskavo povečal za skoraj 6 odstotnih točk.

Zadovoljstvo s pogodbeno rezervo je v povprečju kar visoko, saj je povprečna ocena na lestvici od 1 do 10 pri 6,48, pri čemer je večina ocen (56,3 odstotka) med 7 in 10, ocene 5 in 6 je podalo 25,1 odstotka vprašanih, preostalih 18,6 odstotka pa je izbiralo med ocenami od 1 do 4, torej najslabšimi. Najbolj so PPRS zadovoljni s svojimi sovojaki, poveljniki, namestitvijo, časom in vsebino usposabljanja. Medtem ko je splošno zadovoljstvo skoraj identično tistemu iz prejšnje raziskave, pa se je zadovoljstvo po posameznih področjih povečalo predvsem pri hrani, vsebini usposabljanja in opreми, ter zmanjšalo predvsem pri kraju usposabljanja in plačilu (graf 6).

**Graf 6: Ocenite svoje zadovoljstvo z enoto služenja v pogodbeni rezervi po posameznih področjih.**



Hkrati se pogodbeniki v primerjavi z raziskavo *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* še vedno počutijo drugorazredno (69,1 % jih je prepričanih, da so v neenakem položaju v primerjavi s stalno sestavo). Mnogi trdijo, da se z njimi ravna kot z naborniki oz. da nadrejeni ne vedo, kaj bi z njimi. Drugorazrednost pa je zelo poudarjena tudi pri opreми.

V pogodbeni rezervi imajo pripadniki nekaj nedenarnih ugodnosti, od katerih pa je neobdavčenost plačila za rezervo najbolj zaželena, ta pa posredno spet pomeni v bistvu denarno ugodnost. Tudi zdravstveno zavarovanje v primeru poškodb in nezgodno zavarovanje sta v bistvu želji po denarju, ki ga ni treba dati iz lastne denarnice. Ker je pri teh dveh nedenarnih ugodnostih izplačilo denarja odvisno od nezgode, ki se ne zgodi pogosto, hkrati pa so posledice nezgode vse prej kot prijetne, se je njuna zaželenost čez čas izdatno zmanjšala. In če bi lahko prišli do še kakšnih nedenarnih ugodnosti, bi PPRS spet iskali takšne, ki nadomeščajo denar, se pravi dodatne zdravstvene, pokojninske in posojilne ugodnosti ter subvencioniranje varstva predšolskih otrok. PPRS pa poleg tega sami najpogosteje predlagajo še vključitev služenja v pogodbeni rezervi v delovno dobo, popuste pri nakupih specializiranega blaga in več možnosti za napredovanje.

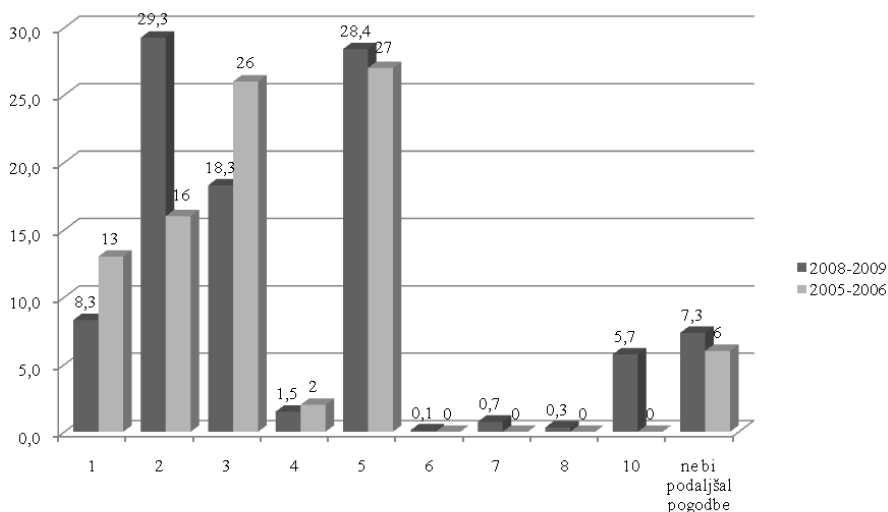
Samo 28 odstotkov vprašanih bi se bilo pripravljenih usposabljeti v pogodbeni rezervi neprekinjeno več kot en teden. Od tega bi se jih 12 odstotkov usposabljal neprekinjeno en mesec ali več. Pri tem se rezultati tistih PPRS, ki že imajo izkušnje z usposabljanjem v pogodbeni rezervi, razlikujejo od tistih PPRS, ki so pogodbo šele podpisali. Ti še nimajo nikakršnih izkušenj z usposabljanjem, zato je delež tistih, ki bi se neprekinjeno usposabljali en mesec ali več, za 10 odstotnih točk večji od tistih, ki že imajo izkušnje s pogodbeno rezervo. Kljub temu da se 72 odstotkov PPRS ne bi neprekinjeno usposabljali več kot en teden, pa jih je kar 67 odstotkov pripravljenih v okviru pogodbene rezerve oditi na do tri tedne dolgo individualno specialistično usposabljanje v tujino. Pri vojaškem usposabljanju PPRS najbolj moti to, da ni dobro organizirano, saj se neprestano spreminja in prilagaja. Posledično pa je po njihovem mnenju pri usposabljanju tudi veliko čakanja. Pogodbeniki pogrešajo nove učne vsebine, specializirano usposabljanje po VED-ih, večji obseg terenskega dela in fizičnih priprav ter primerna učna sredstva.

Skoraj vsi anketiranci (95 odstotkov) so podpisali pogodbe za služenje v pogodbeni rezervi za pet let z možnostjo obnovitve pogodbe po tem obdobju. V raziskavi nas je zanimalo, kako pogodbeniki sami gledajo na dolžino pogodbenega ciklusa, in pokazalo se je, da je 68,1 odstotka vprašanih z njim zadovoljnih, le 2 odstotka menita, da je prekratek, 29,9 odstotka pa je takih respondentov, ki menijo, da je pogodbeni rok predolg. Zanimivo je ugotoviti tudi, ali pogodbeniki nameravajo po izteku pogodbe svoje sodelovanje v pogodbeni rezervi obnoviti, na kar statistično značilno vpliva zadovoljstvo s pogodbeno rezervo v celoti in po posameznih področjih.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Zadrževanje vojaških rezervistov je odvisno predvsem od dejavnikov, ki so podobni tistim, ki vplivajo na odločitev za podaljšanje osnovne zaposlitve (Thomas in Kochler, 1993).

Kar 69,5 odstotka vprašanih je takšnih, ki so pogodbo enkrat že podaljšali, oziroma takšnih, ki menijo, da bodo zagotovo oziroma verjetno pogodbo podaljšali. Pri tem je 28,4 odstotka takšnih, ki bi pogodbo podaljšali za 5 let, 55,9 odstotka pa se nagiba h krajšim pogodbam od enega do treh let. V naši prejšnji raziskavi je interes za podaljšanje pogodbe izkazal podoben delež PPRS, nekoliko drugačni so le rezultati pri izbiri, za koliko časa bi pogodbo podaljšali (graf 7).

**Graf 7: Če bi imeli možnost izbiranja, za koliko let bi podaljšali pogodbo za službo v rezervi?**

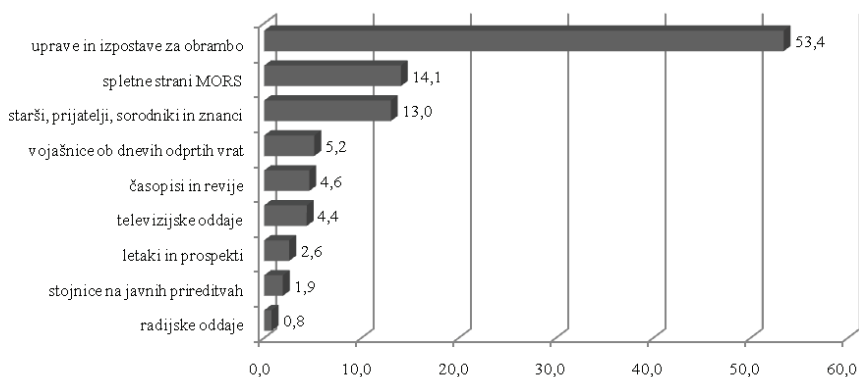


Če je bilo v raziskavi *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* zaradi nejasno določenega poslanstva pogodbene rezerve nekoliko nenavadno spraševati same pogodbenike, kaj menijo o napotitvi v tujino, pa se je z dejansko napotitvijo prvih pogodbenih rezervistov v tujino med tokratno raziskavo izkazalo, da je to zelo pomembno vprašanje. Raziskava kaže, da je 43,3 odstotka vprašanih, ki že imajo izkušnje z usposabljanjem v pogodbeni rezervi, osebno pripravljenih sodelovati na misijah v tujini. Delež teh je veliko večji med tistimi PPRS, ki so šele podpisali pogodbo (50 %). Ker je bil enak delež PPRS, ki so pripravljeni sodelovati v misijah v tujini, izmerjen tudi v naši prejšnji raziskavi, ugotavljamo, da na tovrstno pripravljenost obratno sorazmerno vpliva tudi dolžina vojaške službe v pogodbeni rezervi. Vendar pa so med njimi tisti, ki bi sodelovali v bojnih operacijah, v manjšini (17,6 %), večina, to je 62,2 odstotka, pa bi sodelovala v operacijah za ohranjanje miru in v humanitarnih misijah (20,2 %) (vprašanje je omogočalo več izbir). Na dolžnosti v tujini bi večina ostala 6 mesecev. Vsaj po mnenju

30,4 odstotka PPRS bi jim delodajalci verjetno ali zagotovo dovolili odhod v tujino. V prejšnji raziskavi je bilo po mnenju PPRS takšnih delodajalcev kar 40 odstotkov. Glavni razlogi, zaradi katerih bi se pogodbeniki odločili za odhod na vojaško nalogo v tujino, so plačilo, velik izziv oz. avantura ter pridobivanje novih izkušenj in znanj. Dejavniki, ki so jih vprašani najpogosteje navedli kot tiste, ki jih odvrčajo od takšnega razmišljanja, pa so družina, služba oz. študij in njihov vrednostni sistem, ki daje prednost obrambi domovine.

Pogodbeniki so bili novačeni v rezervo na več načinov, večinoma pa omenjajo osebna vabila na dom, pa tudi svojo socialno mrežo (osebe, ki so že PPRS, zaposleni na MORS), televizijske oglase, časopise in revije ter spletne strani MORS. V primerjavi s prejšnjo raziskavo so se skoraj vse primerljive oblike informiranja močno okrepile, še posebej internetne strani MORS (za 11,5-odstotne točke) ter letaki in prospekti (za 10-odstotnih točk). Najrealnejše informacije naj bi posredovale uprave in izpostave za obrambo (53,4 %), sledijo pa jim spletne strani MORS (14,1 %) ter starši, prijatelji, sorodniki in znanci (13 %) (graf 8).

**Graf 8: Kdo vam je dal najrealnejše informacije?**



Pri tem je treba poudariti, da je bil od raziskave *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* v zvezi z realnostjo narejen največji korak prav pri izpostavah in upravah za obrambo, ki so bile v prejšnji raziskavi šele na petem mestu. Sodeč po rezultatih ugotavljamo, da na oceno realnosti verjetno najbolj vpliva količina informacij, ki jih posamezni vir zagotavlja. Vsi ti viri v povprečju vsebujejo predvsem dokaj realne informacije o kraju in času usposabljanja, namestitvi, plačilu in pravicah in dolžnostih ob usposabljanju, manj pa so realne glede orožja in opreme, vsebine usposabljanja in nedernarnih ugodnostih. Pri tem se je realnost informacij v primerjavi s prejšnjo

raziskavo povečala skoraj na vseh področjih. Delež tistih PPRS, ki menijo, da so imeli pred podpisom pogodbe dovolj informacij, pa se je od prejšnje raziskave povečal za 3,5-odstotne točke in je sedaj 59,5 odstotka. Težko bi rekli, da se predstave o PPRS ujemajo s tistim, kar vojake dejansko čaka v tej službi, saj se s tem strinja (modaliteti »precej in popolnoma ujemajo«) 39,6odstotka PPRS. Zaskrbljujoče pri tem je, da se je v primerjavi s preteklo raziskavo delež takšnih celo znižal, in sicer za 3,4-odstotne točke.

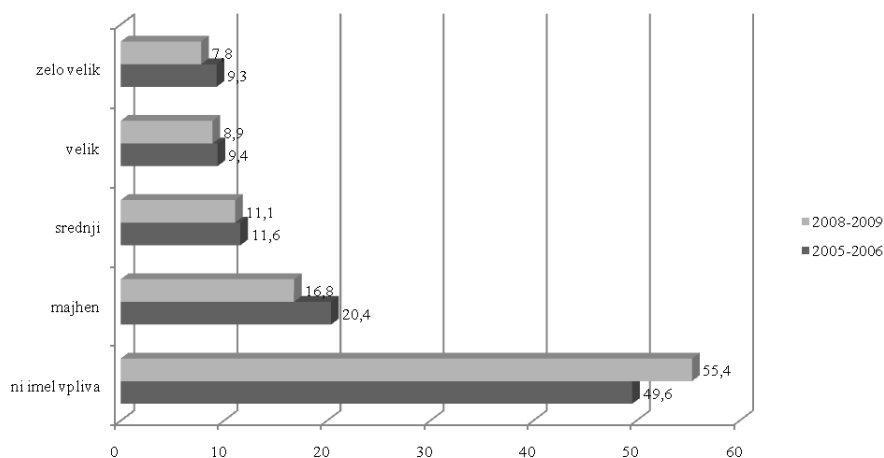
## 2 Pogodbena rezerva in delodajalci

342

4. del

Podobno kot v raziskavi *Človeški dejavnik v vojaškem sistemu* smo tudi v projektu *Upravljanje človeških virov v SV* najprej odnos delodajalcev do pogodbene rezerve proučevali skozi oči PPRS. V obeh raziskavah se je namreč izkazalo, da na PPRS zadovoljstvo in s tem tudi delovanje v pogodbeni rezervi statistično značilno vplivajo tudi dejavniki, ki niso sestavni del vojaške organizacije, zlasti njegov delodajalec, če je zaposlen, in njegova družina. Pri tem večina (72 %) pogodbenikov trdi, da delodajalci niso imeli nikakršnega ali zelo majhen vpliv na njihovo odločitev (graf 9). S tem so potrjene ugotovitve prejšnje raziskave, ko je tudi večina PPRS (70 %) zatrjevala, da delodajalci niso imeli nikakršnega vpliva na njihovo odločitev glede služenja v pogodbeni rezervi ali pa je bil ta zelo majhen.

**Graf 9: Ocenite, kakšen vpliv je pri vaši odločitvi za služenje v pogodbeni rezervi SV imel delodajalec.**

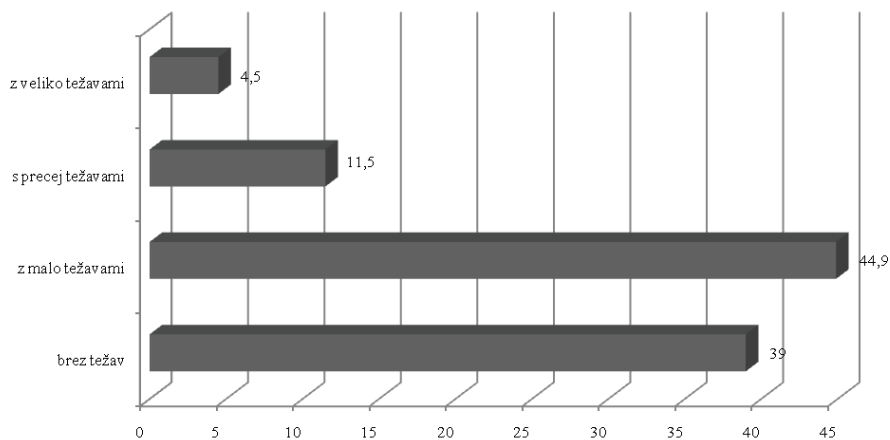




Absolutna večina PPRS (80 %), ki so zaposleni, je delodajalce obvestila o svoji nameri postati PPRS. Ob tem je le slabih 5 odstotkov nasprotovalo odločitvi zaposlenega, medtem ko relativna večina (38 %) odločitev prepušča posamezniku, s pogojem, da primarna zaposlitev ne trpi. Takšnih, ki bi odločitev o vstopu v pogodbeno rezervo podprli z razumevanjem in popolno podporo, je bilo med delodajalci lov 12 odstotka. Nadalje pogodbeni rezervisti ugotavljajo, da so delodajalci v povprečju slabo informirani o pogodbeni rezervi. Povprečna vrednost na lestvici od 1 do 5, pri čemer je 1 najnižja in 5 najvišja vrednost, dosega zgolj 2,9, kar je pod povprečno vrednostjo (3). Ob tem 28 odstotkov vprašanih meni, da so delodajalci premalo informirani, in 23 odstotkov, da so informirani zgolj delno. Ta podatek ne govori v korist samemu sistemu, saj kaže na pomanjkljivost, ki se v prihodnosti lahko odraža v večji negotovosti delodajalcev v odnosu do pogodbene rezerve ali celo v nasprotovanju vključenosti zaposlenih vanjo.

Zanimiva je ugotovitev, da večina zaposlenih (52 %) mnenja delodajalcev ni dojemala kot odločujoči dejavnik in tako po njihovem mnenju delodajalci niso imeli nobenega vpliva na odločitev o vstopu v pogodbeno rezervo. K temu deležu lahko dodamo še 16 odstotkov takšnih, ki so mnenja, da je imel delodajalec na njihovo odločitev le majhen vpliv. Prav tako je tudi tistih, na katere je vendarle imel vpliv, 16 odstotkov. Pozitivno mnenje o naklonjenosti delodajalcev sistemu pogodbene rezerve se kaže tudi v mnenju vprašanih glede morebitnega nasprotovanja delodajalcev v primeru, da bi se obdobje usposabljanj razširilo preko vikenda tudi v delovni teden. Kar 44 odstotkov vprašanih meni, da delodajalec ne bi imel s tem nobenih težav, le 6 odstotkov več (50) pa jih meni, da bi jim takšen termin usposabljanja povzročal težave pri delodajalcih. Večina PPRS se vendarle zaveda omejitev, ki jih povzroča primarna zaposlitev, vendar je zanimiv visok odstotek tistih, ki menijo, da bi delodajalci brez pripomb sprejeli njihov izostanek z dela tudi v času delovnih dni.

PPRS imajo poleg primarne zaposlitve in obveznosti v okviru svoje sekundarne zaposlitve, ki jo opravljajo vsaj enkrat na mesec, tudi osebne in družinske obveznosti (graf 10). Spraševali smo jih torej o splošnem občutku glede usklajevanja družinskih in službenih obveznosti ter dela v pogodbeni rezervi. Podatki kažejo, da večina (84 %) anketirancev nima težav z usklajevanjem primarne in sekundarne zaposlitve ter družinskih obveznosti. 16 odstotkov vprašanih pa je vendarle izpostavilo, da ima precej ali veliko težav. Velik odstotek tistih, ki težav nimajo, je še eden v vrsti kazalnikov, da PPRS sekundarna zaposlitev s trenutno ureditvijo ne predstavlja ovire niti pri opravljanju primarne zaposlitve niti pri usklajevanju družinskih in osebnih obveznosti.

**Graf 10: Kako usklajujete službo, družino, prosti čas in vojaško usposabljanje v pogodbeni rezervi?**

Glede na to, da skupno 67 odstotkov vprašanih rezervistov meni, da delodajalci njihovo odločitev o vstopu v pogodbeno rezervo podpirajo, je visok odstotek izvzemanja delodajalcev kot pomembnega dejavnika pri tej odločitvi pričakovan. Visoka podpora delodajalcev vpliva tudi na prepričanje velikega deleža vprašanih, da delodajalci ne bi nasprotovali niti odsotnosti med delovnim tednom, čeprav večina vprašanih vendarle dvomi v pozitivno reakcijo delodajalcev oziroma so prepričani, da bi bila ta negativna. V primeru, da bi večji delež delodajalcev odločitvi svojih zaposlenih za vstop v pogodbeno rezervo nasprotoval, bi slednje najverjetneje postalo odločujoči dejavnik. Zaposleni se namreč praviloma zavedajo, da je primarna zaposlitev tista, s katero se preživljajo, in je najverjetneje ne bi bili pripravljeni izgubiti, zaradi sekundarne zaposlitve v PPRS.

V povezavi z zgornjo tezo je mogoče delno pojasniti tudi deljeno mnenje pripadnikov pogodbene rezerve o odhodu na misijo v tujino. 42 odstotkov vprašanih se za odhod na misijo v tujino ne bi odločilo, 43 odstotkov pa bi se. Med razlogi, zaradi katerih se anketiranci za odhod na misijo v tujino ne bi odločali, sta bila predvsem družina in primarna zaposlitev. Nekateri so posebej izpostavili ne le nasprotovanja delodajalcev, ampak tudi lasten dvom glede položaja na delovnem mestu v času njihove odsotnosti.

Poleg proučevanja odnosa delodajalca do pogodbene rezerve skozi oči PPRS pa je raziskovalni projekt *Upravljanje človeških virov: Pogodbeni rezerva, družina in konec vojaške službe* vseboval tudi analizo odnosa delodajalcev do pripadnikov pogodbene rezerve v njihovih organizacijah, oceno pogojev, ki bi jih Slovenska vojska morala izpolniti, da bi bili delodajalci bolj naklonjeni pogodbeni rezervi, in analizo sodelovanja med Ministrstvom

za obrambo RS in delodajalci pogodbenih rezervistov. Podatke smo zbirali s pomočjo strukturiranih intervjujev z delodajalci pogodbenih rezervistov. V vzorec raziskave je bilo vključenih 33 delodajalcev iz celotne Slovenije, od teh je 13 velikih podjetij, 6 srednje velikih, 5 majhnih in 7 mikro podjetij, za 2 podjetji pa nimamo podatka o velikosti.<sup>162</sup> Večinoma je v teh podjetjih le po nekaj zaposlenih, vključenih v PPRS, tako je kar v 17 podjetjih oziroma organizacijah v PPRS le po en zaposleni. Le dva izmed delodajalcev imata zaposlenih več kot 20 pogodbenih rezervistov. Intervjuji oziroma pogovori so bili izvedeni od marca do decembra 2009.<sup>163</sup>

Pogled podjetij oziroma organizacij, ki imajo med svojimi zaposlenimi tudi PPRS, je mogoče označiti za nevtralen. V povprečju delodajalci sicer ne podpirajo večjega sodelovanja svojih zaposlenih v pogodbeni rezervi, toda nad trenutnim stanjem se ne pritožujejo. Od pogodbene rezerve nimajo koristi, večina pa tudi ne pretiranih bremen. Brene odsotnosti zaposlene-ga z dela se uspešno premesti, če so vnaprej znani termini usposabljanj in če obstaja možnost, da se ti termini predstavljajo oziroma prilagajajo potrebam delodajalcev. Ključni mehanizem za organiziranje delovnega procesa zaradi odsotnosti PPRS je torej načrtovanje dela po vnaprejšnjem razporedu usposabljanj pogodbene rezerve. Za večja podjetja je načrtovanje dela zaradi usposabljanja PPRS enako kot načrtovanje dela zaradi bolniške odsotnosti ali dopustov.

Breme deloma predstavlja izpad dobička in strah pred (dolgo)trajno poškodbo delavca, kar je očitno zlasti pri mikro in majhnih podjetjih ali podjetjih s specializirano dejavnostjo. Največja skrb delodajalcev v povezavi z vključenostjo zaposlenih v pogodbeni rezervi in posledično občasno odsotnostjo z dela pa je namenjena nemotenemu poteku delovnih procesov. Če je tak potek dela v podjetju/organizaciji mogoče zagotoviti, potem število PPRS in dolžina usposabljanja (ali celo daljša odsotnost) nista problematična dejavnika. Težje je seveda zagotavljati nemoten proces dela v podjetjih/organizacijah z majhnim številom zaposlenih, težko pogrešljivi pa so tudi visokokvalificirani zaposleni. Tako tisti na vodstvenih položajih kot tisti s posebnimi znanji in veščinami. Te je namreč zelo težko nadomestiti.

<sup>162</sup> Kategorizacija podjetij po velikosti: 1 do 9 zaposlenih: mikro podjetja, 10 do 49 zaposlenih: majhna podjetja, 50 do 249: srednje velika, in več kot 250 zaposlenih: velika podjetja (Letopis 2009). (Statistični urad Republike Slovenije)

<sup>163</sup> Večina intervjujev je bila opravljena tudi z vodji kadrovskih služb v podjetjih/organizacijah, v manjših podjetjih so bili sogovorniki lastniki in/ali direktorji, v nekaj primerih so bili sogovorniki vodje enot, v katerih delajo pripadniki pogodbene rezerve, v posebnih primerih pa je bil sogovornik iz službe za obrambne zadeve ali varnost.

Odsotnost zaposlenega z dela zaradi usposabljanja v pogodbeni rezervi se torej ob ustreznem načrtovanju ne pokaže kot problematična. Temu v korist so seveda tudi termini usposabljanj, ki so praviloma načrtovani v času od petka do nedelje. Delodajalci, ki imajo delo tudi v času vikendov (npr. podjetja, ki zagotavljajo javni prevoz), so seveda v nekoliko težavnejšem položaju. Odsotnost za dlje časa (npr. odhod na misijo) pa se z vidika delodajalcev kaže za zelo problematično. Kjer gre za posebej usposobljene in izobražene zaposlene, takšne odsotnosti v podjetju/organizaciji ne bi prenesli. V nekaj posamičnih primerih smo sicer raziskovalci naleteli na delodajalce, ki so že imeli delavca na opravljanju vojaške službe na misiji ali pa se je delavec vsaj udeležil priprav za odhod na misijo. Odsotnost se je v teh podjetjih ustrezno uredila (začasni suspenz pogodbe o zaposlitvi, zagotovitev možnosti za ponovni nastop dela po vrnitvi z misije). So pa tudi primeri, ko je delodajalec vnaprej zavrnil možnost odhoda zaposlenega na misijo, razlogi pa so delovne narave, torej da gre za takšno delo oziroma takšno delovno mesto, da se zaposlenega ne more pogrešati. Seveda se v tem času lahko zaposli nov delavec, vendar je to za delodajalca breme, saj novi zaposleni potrebuje usposabljanja in uvajanja. Ko se novi zaposleni končno uvede v delo, pa se PPRS že vrne z misije.

Vprašanje o pravicah (za nekatere »pravice« bi bilo bolje uporabiti izraz »ugodnosti«) delodajalcev, ki zaposlujejo PPRS, seveda ni lahko vprašanje. V pogovorih se je dejansko pokazalo, da marsikateri delodajalec niti ne ve, kaj je možno uveljavljati v zvezi z zaposlenim v pogodbeni rezervi. Seveda so tudi takšni delodajalci, ki svoje pravice na tem področju dobro poznajo in jih uporabljajo, če je treba. Nekaterim delodajalcem se zdijo pravice zanemarljive oziroma menijo, da podjetjem/organizacijam ob odsotnosti delavca pravzaprav te pravice nič ne pomagajo, saj jim delavec vendarle manjka, in je treba drugače poskrbeti za nemoten potek dela. Nekateri sogovorniki pa so dejali, da je dobro, da nekaj pravic sploh je. Možnost refundacije ob odsotnosti zaposlenega iz delovnega procesa za večino delodajalcev ni dovolj, saj predvsem pogrešajo delavca in njegov prispevek k produktivnosti in/ali dobičku. Kot je bilo že izpostavljeno, je težko nadomestiti zlasti kvalificirane delavce, delavce z veliko znanja, s posebnimi znanji in z izkušnjami. Še toliko bolj, ker v podjetjih/organizacijah nimajo presežkov tako usposobljenih ljudi. Nekateri sogovorniki so izrazili nezadovoljstvo zaradi nemoči, ki jo imajo kot delodajalci v sistemu pogodbene rezerve. Večina jih sicer ne nasprotuje vključitvi svojih zaposlenih v pogodbeno rezervo, vendar pa so nekateri zaskrbljeni, da ob kakšnih nujnih delovnih obveznostih PPRS ne morejo zanesljivo obdržati na delu. Nasploh je v sistemu in pravni urejenosti pogodbene rezerve premalo poudarka na relaciji Ministrstvo za obrambo

RS-delodajalec.<sup>164</sup> V nekaterih podjetjih/organizacijah so sogovorniki omenili tudi kakšno novo beneficijo, ki bi se jim zdela primerno nadomestilo za sodelovanje zaposlenih v pogodbeni rezervi. Omenjene so bile davčne olajšave za zaposlene in zmanjšanje kakšnih drugih dajatev; prednost pri javnih razpisih; kritje celotnih stroškov zaposlitve novega delavca (iskanje, zdravniški pregledi, šolanje, usposabljanje, mentorstvo); subvencije za zaposlovanje in subvencije čakanja; promocija oziroma oglaševanje podjetja; nadomestilo izpada prometa (zlasti pri samostojnih podjetnikih).

Sodelovanje z upravami in izpostavami za obrambo je na splošno ocenjeno kot zelo dobro, kot korektno. Večinoma so delodajalci zelo zadovoljni s stiki, ki jih imajo s predstavniki izpostav/uprav. Nekateri delodajalci sicer nimajo veliko stika z upravami/izpostavami, saj se preprosto le držijo letnega načrta usposabljanj in se mu prilagajajo, drugih težav pa nimajo. Zato nimajo potrebe, da bi se obračali na institucije Ministrstva za obrambo RS. Verjamejo pa, da bi po potrebi pri njih dobili ustrezne informacije in pomoč. Nekateri delodajalci so o sistemu pogodbene rezerve manj informirani, vendar se izkaže, da predvsem zato, ker sami zanj ne kažejo zanimanja. V nekaterih večjih podjetjih/organizacijah pa imajo celo posebno službo ali referenta za delo v zvezi s pogodbeno rezervo. Sicer se izkaže, da gre za tiste delodajalce, ki tudi drugače sodelujejo s Slovensko vojsko oziroma v obrambnem sistemu ali pa so sodelovali v preteklosti.

Izhajajoč iz zgornjih ugotovitev ima po mnenju anketiranih PPRS delodajalec za zdaj majhen vpliv na njihovo odločitev o pristopu k pogodbeni rezervi. Podatki kažejo, da bo takšno stanje, vse dokler zahteve Slovenske vojske do PPRS ne bodo začele posegati v območje zahtev delodajalcev. Doglej bodo slednji načelno podpirali vključevanje v pogodbeno rezervo, ne bodo zahtevali dodatnega informiranja niti posebnih stikov z Upravami za obrambo. Posledično tudi PPRS ne bodo čutili pritiska s strani delodajalcev

<sup>164</sup> Uredba o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske dejansko zelo skopo obravnava delodajalce. Kandidat za pogodbenega rezervista je po uredbi vlogi za sklenitev pogodbe o sodelovanju v PPRS dolžan (le) priložiti »izjavo, da je zaposlen v Republiki Sloveniji oziroma da ga delodajalec ni napotil na opravljanje dela, usposabljanje ali šolanje v tujino za dalj kot tri mesece, da je delodajalec seznanil z namerom, da bo podpisal pogodbo o opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske oziroma izjavo, da je nezaposlen.« (2. čl. Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske). Upravni organ, pristojen za obrambne zadeve, pa je »pogodbenega pripadnika rezervne sestave in njegovega delodajalca dolžan obvestiti do konca leta o njegovih obveznostih pri usposabljanju za naslednje leto /.../« (15. čl. Uredbe o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske).

niti težav pri usklajevanju družinskih ter službenih obveznosti. V primeru, da bi zahteve Slovenske vojske začele preseirati zgolj usposabljanje preko vikenda, pa bodo najverjetneje delodajalci razvili negativen odnos do vključevanja svojih zaposlenih v pogodbeno rezervo. S tem se bodo najverjetneje pričele pojavljati težave tudi na strani PPRS. Ti bodo morali tehtati, ali jim delo v okviru pogodbene rezerve nudi toliko dodatnih ugodnosti, da te še presežejo negativne učinke pri primarni zaposlitvi.

### 3 Rezervni častniki bojnih enot

348

4. del

Populacijo rezervnih častnikov bojnih enot predstavljajo nekdanji vojaški obvezniki, ki so zaključili svoje šolanje na Šoli za častnike vojnih enot. Takšen sistem je omogočal pridobivanje častnikov Slovenske vojske, ki so bili pozneje predvideni za razporeditev na položaj poveljnikov rezervnih enot Slovenske vojske. Na ta način se je vsako leto usposobila ena enota rezervnih častnikov. Samo šolanje je potekalo pod okriljem Centra vojaških šol in znotraj Šole za častnike, kar je omogočalo tesno medsebojno sodelovanje s pripadniki Šole za častnike oziroma s podčastniki stalne sestave Slovenske vojske. Ta populacija predstavlja predvsem zelo pomemben vir za ponovno popolnjevanje struktur prostovoljne rezerve, saj so bili nekdanji pripadniki ŠČVE praviloma pazljivo izbrani kader iz širše strukture nabornikov. Imeli so praviloma univerzitetno izobrazbo, se izkazali v svojem okolju kot prepoznavni in potencialni kader, ki jih je ob naboru struktura Slovenske vojske prepoznala kot primerne za prihodnje poveljnike rezervnih enot.

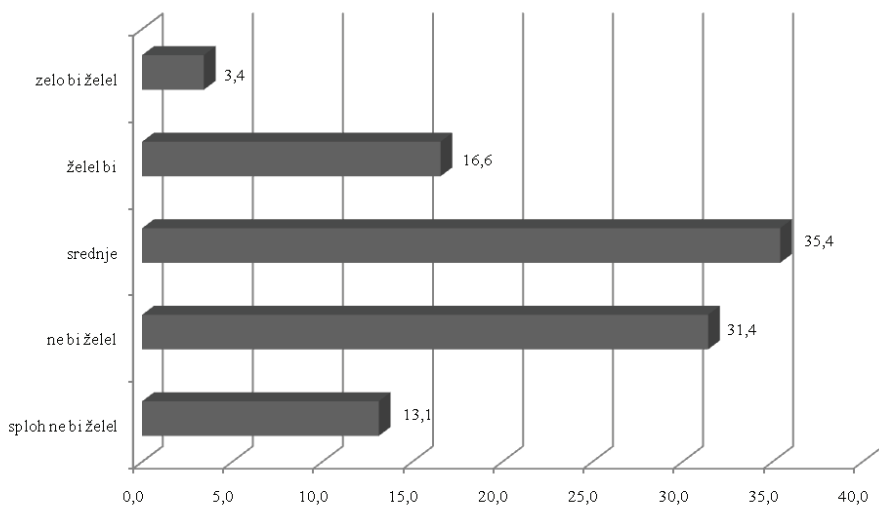
Analiza vzorca 177 rezervnih častnikov bojnih enot, ki so svoje usposabljanje v ŠČVE zaključili med letoma 1992 in 2003,<sup>165</sup> izkazuje nekatere specifične značilnosti te populacije. Poleg tega da je vzorec popolnoma spolno homogen, saj vojaškega roka ženske niso služile in se posledično niso mogle vključiti v usposabljanje, ki je potekalo v ŠČVE, je mogoče ugotoviti dokajšnjo starostno homogenost. Velika večina te populacije presega starostno mejo tridesetih let. Posledično pa je pričakovano tudi socialni oziroma družinski status. Kar 90 odstotkov vprašanih živi v različnih oblikah zvez, od katerih ima enega ali več otrok 72 odstotkov. Celoten vzorec tudi močno odstopa od slovenskega povprečja na področju izobrazbe, saj kar 77

<sup>165</sup> Raziskava je potekala od aprila do junija 2009 na osnovi strukturiranega anketnega vprašalnika, ki je bil poslan za izpolnjevanje nekdanjim pripadnikom ŠČVE oziroma tistim, ki so zaključili šolanje po programu ŠČVE.

odstotkov vprašanih dosega ali presega univerzitetno izobrazbo. Zato tudi ne preseneča podatek, da je stopnja nezaposlenosti v tej populaciji praktično zanemarljiva in dosega vsega 1 odstotek, medtem ko je velika večina zaposlenih v javnem oziroma državnem sektorju – preko 73 odstotkov.

Čeprav so nekdanji pripadniki ŠČVE oz. sedaj rezervni častniki bojnih enot različno zaključevali svoje usposabljanje ter pripadali različnim generacijam, pa jim je skupno skrajno zanemarljivo ravnanje SV do njihovega usposabljanja. Kar 42 odstotkov vprašanih namreč ni bilo nikoli poklicanih na kakršno koli obliko usposabljanja po njihovem zaključku v strukturah ŠČVE. Posledično se to odraža v trenutni pripravljenosti vključitve rezervnih častnikov v pogodbeno rezervo, saj jih je vsega 20 odstotkov pripravljenih postati PPRS, medtem ko si tega nikakor ne želi preko 44 odstotkov vprašanih (graf 11).

Graf 11: Želja po vključitvi v prostovoljno rezervo.



Med pozitivne dejavnike morebitnega vključevanja v pogodbeno rezervo vprašani uvrščajo dodatno seznanitev z delovanjem vojaškega sistema, deloma priložnosti za pridobivanja novih znanj in vzdrževanje telesne pripravljenosti, manj pa priložnost za spoznavanje novih prijateljev. Vsaj deloma kot pozitivni motivacijski dejavnik vključitve v PPRS vprašani vidijo v denarnem nadomestilu, ki pripada posamezniku, vključenem v strukture PPRS. Večina (53 %) se strinja, da so ta sredstva dobrodošla. Več kot 62 odstotkov vprašanih pa med pomembne oblike motivacije za sodelovanje v pogodbeni rezervi ne uvršča tudi možnosti sodelovanja v mirovnih operacijah.

Relativna večina vprašanih (41 %) meni, da delodajalec v osnovi ne bi nasprotoval vključitvi posameznika v pogodbeno rezervo, vendar bi bilo treba delo opraviti v skladu z delovnimi obveznostmi. Nadalje 17 odstotkov anketirancev meni, da bi odločitev posameznika ob vstopu v pogodbeno rezervo delodajalec sprejel ambivalentno – od njega ni mogoče pričakovati podpore, vendar pa tudi nasprotovanja tovrstni odločitvi. Skoraj 15 odstotkov vprašanih pa je prepričanih, da bi delodajalec takšni odločitvi nasprotoval. Približno enak delež ali 13 odstotkov jih je mnenja, da bi delodajalec njihovo sodelovanje v pogodbeni rezervi sprejel z odobravanjem, vendar bi izrazil zaskrbljenost zaradi korektno opravljenih delovnih obveznosti, prav tako pa ni pričakovati kakšne konkretne podpore v primeru takšne odločitve v razmerju do dela. Zgolj nekaj več kot 5 odstotkov jih je mnenja, da bi takšno odločitev delodajalec sprejel z odobravanjem in bi bil pripravljen nuditi tudi kakšno podporo v smislu večje fleksibilnosti delovnih obveznosti.

## 4 Sklep

Na podlagi rezultatov raziskave lahko sklenemo, da je za nadaljnji razvoj pogodbene rezerve v Sloveniji treba jasno opredeliti uporabnost vojaških rezervistov za naloge SV doma in v tujini. Tako opredeljeno poslanstvo pogodbene rezerve je treba prikazovati v postopku pridobivanja kadra tako kandidatom kot delodajalcem, temu primerno pa zgraditi sistem kompensacij za delodajalce. Hkrati mora SV prenehati z novačenjem PPRS na podlagi nerealnih obljub. SV mora skupaj z drugimi ministrstvi opredeliti tudi širši nabor nadenarnih bonitet za pogodbenike, ki bi krepile njihovo domoljubno zavest in dvigovale pripravljenost za sodelovanje v dejavnostih SV, saj denar oziroma plačilo ni dolgoročno trdna oblika motiviranja. SV pa bi morala tudi nadaljevati z izgradnjo sistema usposabljanja PPRS, tako da bo, upoštevajoč specifičnosti pogodbene rezerve, postal podobnejši vojaškemu usposabljanju stalne sestave.

Hkrati ugotavljamo, da ima po mnenju anketiranih PPRS delodajalec zaenkrat majhen vpliv na njihovo odločitev o pristopu k pogodbeni rezervi. Podatki kažejo, da bo takšno stanje, vse dokler zahteve Slovenske vojske do PPRS ne bodo začele posegati v območje zahtev delodajalcev. Dolej bodo slednji načelno podpirali vključevanje v pogodbeno rezervo, ne bodo zahtevali dodatnega informiranja niti posebnih stikov z upravami za obrambo. Posledično tudi PPRS ne bodo čutili pritiska s strani delodajalcev niti težav pri usklajevanju družinskih ter službenih obveznosti. V primeru,



da bi zahteve Slovenske vojske začele presežati zgolj usposabljanje preko vikenda, pa bodo najverjetneje delodajalci razvili negativen odnos do vključevanja svojih zaposlenih v pogodbeno rezervo. S tem se bodo najverjetneje pričele pojavljati težave tudi na strani PPRS. Ti bodo morali tehtati, ali jim delo v okviru pogodbene rezerve nudi toliko dodatnih ugodnosti, da te presežejo negativne učinke pri primarni zaposlitvi.

Sklenemo lahko tudi, da je pogled delodajalcev na pogodbeno rezervo dokaj nevtralen. V nekaterih podjetjih oziroma organizacijah še živi spomin na čase t. i. obvezne rezerve in tudi zato ni nasprotovanja vključevanju zaposlenih v pogodbeno rezervo. Rezultati raziskave pa vendarle pokažejo, da delodajalci na večje obremenitve zaradi pogodbene rezerve, zlasti na povečanje števila PPRS med zaposlenimi in daljše odsotnosti visokokvalificiranega osebja, niso pripravljeni. Trenutno (v času raziskave) breme odsotnosti zaradi sodelovanja v pogodbeni rezervi (bodisi usposabljanja bodisi odhoda na misijo) nekoliko lajšajo težavne gospodarske razmere, odsotnost zaposlenih je tako včasih celo zaželeno, po izboljšanju razmer pa bodo delodajalci od svojih zaposlenih zopet pričakovali polno zaposlitev v podjetju.

Rezervni častniki bojnih enot oz. pripravniki ŠČVE predstavljajo pomemben in predvsem slabo izkoriščen bazen kakovostnih kadrov za potrebe popolnjevanja pogodbene rezerve. Gre za kontingent visoko izobraženih ljudi, ki posedujejo temeljna vojaška znanja in bi lahko s svojo strokovnostjo pomembno obogatili delovanje pogodbene rezerve. Žal je večina rezervnih častnikov bojnih enot sedaj že dalj časa zaposlenih, urejen imajo družbenoekonomski status, zato tudi ni zaznati velike motivacije za vključitev v pogodbeno rezervo. Tudi dodatna sredstva, ki jih sicer sodelovanje na usposabljanjih pogodbene rezerve ponuja ta status, niso prepoznavna kot zelo pomemben spodbujevalni dejavnik. Ob tem je treba upoštevati tudi določene omejitve, ki jih vprašani zaznavajo v razmerju do delodajalca. Pa vendar bi morali odgovorni razmisliti tudi o kakšnih prilagodljivejših oblikah vključevanja teh kadrov v sistem PPRS, kjer bi se poskušalo čim bolj izkoristiti tako teoretična kot tudi praktična znanja za potrebe obrambnega sistema.

## Literatura in viri

- Buddin, Richard (1993). Recruiting for Joint Active/Reserve Tours. *Defence Economics*, 4(1), 15–32.
- Državni zbor Republike Slovenije (2004). Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Uradni list RS, št. 89/2004.

- Furlan, Branimir, Rečnik, Davorin, Vrabič, Rudi, Maraš, Vasilije, Cerkovnik, Janez, Špur, Branko, Šonc, Miloš, Tušak, Marjan, Ivanuša, Marijan, Gorjup, Boris, Kojadin, Martin, Lasič, Kamil, Unger, Marko (2006). *Vojaška doktrina*. Ljubljana: Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje.
- Jelušič, Ljubica (2006). Pogodbeni pripadniki rezervne sestave. *Bilten Slovenske vojske*, 8(4), 117–138.
- Jelušič, Ljubica, Konrad, Edvard, Vegič, Vinko, Garb, Maja, Kopač, Erik. Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnega raziskovalnega programa (CRP). »Znanje za varnost in mir 2004–2010«.
- Malešič et al. (2007). *Slovensko javno mnenje 2007: Raziskava o nacionalni in mednarodni varnosti; vojaški poklici*. Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center.
- Malešič et al. (2009). *Slovensko javno mnenje 2009: Raziskava o nacionalni in mednarodni varnosti*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij in Obramboslovni raziskovalni center.
- Mehay, Stephen (1991). Reserve Participation Versus Moonlighting: Are they the Same? *Defense Economics*, 2(4) 325–337.
- Ministrstvo za obrambo (2002). Uredba o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske. Ur. l. RS, št. 95/2002, z dne 13. 11. 2002.
- Ministrstvo za obrambo (2004). Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske. Ur. l. RS, št. 122/2004, z dne 12. 11. 2004.
- Prebilič, Vladimir, Jelušič, Ljubica, Garb, Maja, Grošelj, Klemen, Juvan, Jelena, Kopač, Erik, Vuga, Janja, Zupančič, Rok (2009). *Upravljanje človeških virov v SV: pogodbene rezerve, družine in konec vojaške službe – Končno vsebinsko poročilo*.
- Sandler, Todd, Hartly, Keith (1995). *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Statistični urad Republike Slovenije (2009). *Letopis 2009*. Ljubljana.
- Thomas, George, Kocher, Kathryn (1993). Gender Differences in Turnover Amongst US Army Reservists. *Defence Economics*, 4(4), 339–352.

---

# Pregled znanstvenoraziskovalnega dela Obramboslovnega raziskovalnega centra v obdobju 2007–2010

353

5. del

---

IME PROGRAMA:	NRP obramboslovje
TRAJANJE:	2009–2012
VODJA:	Marjan Malešič

---

Raziskovalni program (RP) Obramboslovje temelji na večdesetletnem interdisciplinarnem proučevanju odnosov med mednarodno in nacionalno varnostjo ter dejavniki zagotovitve te varnosti, pri čemer se raziskovalna spoznanja neposredno prenašajo v pedagoški proces na dodiplomskem in podiplomskem študiju obramboslovja in mednarodnih odnosov, v mednarodno raziskovalno okolje Nata, EU ter v različne mednarodne znanstvene organizacije in združenja. V obdobju 2009–2014 raziskovanje v RP Obramboslovje temelji na uporabi teorij mednarodne varnosti, kot so neorealizem, liberalni institucionalizem in konstruktivizem, s poudarkom na kritični teoriji varnosti. V okviru posameznih raziskovalnih vsebin pa so uporabljene še teorije konfliktov in njihovega reševanja ter upravljanja, teorija kompleksne krize ter koncept politične legitimnosti. Model raziskovanja v okviru RP Obramboslovje je razčlenjen tako, da so pokrite naslednje vsebine:

- Ogrožanje nacionalne in mednarodne varnosti
- Regionalna razporeditev konfliktov in analiza po kriznih regijah
- Celovit pristop k zagotavljanju mednarodne varnosti na ravni EU

- Mednarodne varnostne organizacije kot sestavina globalnega varnostnega sektorja
- Delovanje globalnega varnostnega sektorja v kriznih regijah – kompleksne mirovne operacije
- Celovit pristop k zagotavljanju nacionalne varnosti
- Varnostni sektor na nacionalni ravni
- Problemi legitimnosti mednarodnovarnostne ter nacionalnovarnostne politike.

IME PROJEKTA:	Vloga in pomen obveščevalno-varnostnih služb v sodobnem asimetričnem vojskovanju – obrambni vidik
TRAJANJE:	2007–2009
VODJA:	Uroš Svete

354

5. del

V ciljnem raziskovalnem projektu smo se ukvarjali s temeljnim raziskovalnim vprašanjem, ki se je nanašalo na natančno proučitev trendov sodobnih konfliktov na eni ter spremenjenega varnostnega, družbenega in tehnološkega okolja za obveščevalne službe na drugi strani. Temeljno vprašanje je bilo povezano z razmejitvijo vlog med posameznimi akterji v sodobnih konfliktih, ki sicer vsi ne spadajo v kategorijo asimetričnega vojskovanja, vendar pa smo ugotovili, da je zanje značilno ravno prehanje med asimetričnimi in simetričnimi oz. konvencionalnejšimi fazami konfliktov.

IME PROJEKTA:	Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju
TRAJANJE:	2007–2008
VODJA:	Marjan Malešič

Predmet proučevanja raziskovalnega projekta *Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju* so bile temeljite varnostne in politične spremembe, ki so se zgodile v svetu, še posebej v Evropi, po hladni vojni, ter posledično prenova sistemov nacionalne varnosti sodobnih držav s poudarkom na civilni obrambi in transformaciji sistemov nacionalne varnosti v krizno upravljanje in vodenje. Ključna splošna ugotovitev raziskave je, da se sistemi nacionalne varnosti sodobnih držav postopno transformirajo v krizno upravljanje in vodenje, da bi dosegli višjo stopnjo povezanosti, sodelovanja in usklajevanja priprav in odziva na zapleteno varnostno krizo. Civilna obramba je običajno izhodiščna točka te transformacije.

V tem procesu pa je prisoten svojevrsten paralelizem oz. obstoj starih in novih struktur in organizacijskih oblik ter svežih in zastarelih konceptov in doktrin. Kljub temu pa opazamo, da države vse bolj presegajo nekdanjo ločevanje med notranjo in zunanjo ogroženostjo, med civilnimi in vojaškimi nalogami ter med nacionalno samozadostnostjo in mednarodnim sodelovanjem.

IME PROJEKTA:	Vloga države pri vključevanju civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih
TRAJANJE:	2007–2009
VODJI:	Vinko Vegič, Marjan Malešič

355

5 del

Predmet proučevanja raziskovalnega projekta *Vloga države pri vključevanju civilnih subjektov v mednarodne operacije na kriznih območjih* so bile pomanjkljivosti ter dobre prakse sodelovanja med različnimi vladnimi, nevladnimi in medvladnimi organizacijami v mirovni operacijah. Ključna ugotovitev tega raziskovalnega projekta je, da je v Sloveniji potrebno oblikovanje poenotene pristopa, temelječega na integraciji vojaških in civilnih struktur. Tak pristop je pomemben glede na omejene vojaške zmogljivosti Slovenije. Rezultati raziskave so relevantni, saj prispevajo k zagotavljanju celovitejše presoje državnih organov pri določitvi slovenskega prispevka k mirovnim operacijam. Analiza kot svoj rezultat ponuja rešitve glede prihodnjega vključevanja civilnih struktur ter sodelovanja med civilnimi in vojaškimi sestavinami mirovni operacij, rešitve glede načrtovanja in koordinacije teh aktivnosti ter oceno možne vloge države pri zagotavljanju celovite strategije na tem področju.

IME PROJEKTA:	Vloga specialnih oblik organiziranja v asimetričnem vojskovanju na Slovenskem 1918–1994
TRAJANJE:	2007–2009
VODJA:	Vladimir Prebilič

Raziskovalni projekt *Vloga specialnih oblik v asimetričnem vojskovanju na Slovenskem 1918–1994* predstavlja temeljito teoretično analizo pojava asimetričnega vojskovanja, ki ga vsebinsko osmisli in utrdi v slovenski vojaški terminologiji. Na tej terminološki osnovi in vsebinski aplikaciji na slovenski prostor je raziskovalna skupina opravila natančno analizo vseh oblik organiziranja in vojaškega delovanja na Slovenskem v obdobju 1918–1994.

IME PROJEKTA:	Upravljanje človeških virov v SV: Pogodbena rezerva, družine in konec vojaške službe
TRAJANJE:	2007–2009
VODJA:	Ljubica Jelušič, Vladimir Prebilič

Vojaška rezerva, ki je zgodovinsko temeljila na množični vojski za potrebe velikih vojn, je v poklicni vojski sestavni del visokospecializiranih sil, ki opravljajo vojaške naloge doma in v tujini. V primerjavi z drugimi vojaškimi pogodbenimi rezervami je slovenska pogodbeno vojaška rezerva še na stopnji oblikovanja svojega poslanstva, vendar se njeni pripadniki soočajo s prepadom med pričakovanji in dejanskim stanjem v enotah, v katerih služijo. Zaradi nedokončanih pogajanj z delodajalci se zdi, da bo urejanje odhodov v vojaške operacije v tujino ter na daljša urjenja na terenu, ki zahtevajo večdnevno odsotnost z dela, zapleteno. Pogodbena rezerva se kaže kot primerna oblika blažje demobilizacije poklicnih vojakov, ki bi prek rezerve ostali povezani z enoto in vojaško organizacijo ter imeli stalni vir dohodka. Družine vojakov veljajo za temeljno socialno mrežo, v kateri pripadniki Slovenske vojske prejemajo najzanesljivejše informacije, kjer samostojno skrbijo za družinske probleme, ki so posledica specifičnosti vojaške službe, in za kar poklicne vojske, kot je slovenska, praviloma zelo skrbijo, tudi v okviru različnih strokovnih programov svetovalnega dela z družinami.

IME PROJEKTA:	Razlagalni vojaški slovar
TRAJANJE:	2006–2008
VODJA:	Znanstvenoraziskovalni center SAZU

Projekt *Razlagalni vojaški slovar* je večletni interdisciplinarni projekt, v katerem sodelujejo raziskovalci Sekcije za terminološke slovarje Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU in raziskovalci FDV. Namen projekta je na podlagi znanstvenih, strokovnih in poljudnoznanstvenih besedil zbrati, urediti, jezikovno ovrednotiti ter opisati in pojasniti (definiirati) slovensko vojaško terminološko izrazje. Izrazje, vključeno v razlagalni slovar, se nanaša zlasti na tisti strokovni vojaški jezik, ki se v Sloveniji razvija in uporablja po letu 1991. V času trajanja projekta je bilo izdelanih okrog 2200 slovarskih člankov.

---

IME PROJEKTA:	HUMSEC (Human Security, Terrorism Crime in the Western Balkans)
TRAJANJE:	2006–2009
VODJA:	Iztok Prezelj

---

V projektu HUMSEC, ki je bil financiran s strani EU v okviru 6. okvirnega programa, je ORC sodeloval kot partnerska institucija. Cilji projekta so bili: proučiti povezavo med transnacionalnim terorizmom in organiziranim kriminalom na Zahodnem Balkanu, proučiti vpliv terorizma in organiziranega kriminala na države in civilno družbo v regiji ter oceniti vpliv terorizma in organiziranega kriminala na procese graditve miru v regiji. Bistvo projekta HUMSEC ni bilo novo izvorno raziskovanje, ampak inovativno kombiniranje že obstoječega znanja partnerskih organizacij. V projektu so se torej soočala spoznanja različnih disciplin iz različnih držav glede osnovnih raziskovalnih vprašanj. Projekt HUMSEC je skozi svoje delovanje potrdil pravilnost in težavnost mednarodnega interdisciplinarnega pristopa. Človekova varnost se nanaša na širok spekter groženj posameznikom kakor tudi na širok spekter ukrepov s strani nedržavnih, državnih in meddržavnih akterjev.





---

## ○ avtorjih

**Sara Arko**, univerzitetna diplomirana politologinja, študentka magistrskega študija antropologije na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani

**Anton Bebler**, redni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in predsednik Evroatlantskega sveta Slovenije

**Maja Garb**, docentka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Anton Grizold**, redni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in dekan Fakultete za družbene vede

**Petra Fras**, uslužbenka Državnega zbora Republike Slovenije in raziskovalka na Obramboslovnem raziskovalnem centru

**Klemen Grošelj**, asistent na Katedri za obramboslovje in raziskovalec na Obramboslovnem raziskovalnem centru na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Damijan Guštin**, docent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in direktor Inštituta za novejšo zgodovino

**Jelena Juvan**, asistentka na Katedri za obramboslovje in raziskovalka na Obramboslovnem raziskovalnem centru na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Erik Kopač**, asistent na Katedri za obramboslovje in raziskovalec na Obramboslovnem raziskovalnem centru na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Marjan Malešič**, redni profesor in prodekan za znanstvenoraziskovalno delo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani ter predstojnik Obramboslovnega raziskovalnega centra

**Vladimir Prebilič**, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in predstojnik Katedre za obramboslovje

**Iztok Prezelj**, docent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Uroš Svete**, docent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Vinko Vegič**, uslužbenec Ministrstva za obrambo Republike Slovenije in docent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Janja Vuga**, mlada raziskovalka na Obramboslovnem raziskovalnem centru na Inštitutu za družbene vede Univerze v Ljubljani

**Rok Zupančič**, mladi raziskovalec na Obramboslovnem raziskovalnem centru na Inštitutu za družbene vede Univerze v Ljubljani

---

## Stvarno in imensko kazalo/gesla

### A

aktivna rezerva, 304-08, 321, 323, 325  
asimetrija, 247-48, 251-52, 274, 252  
    asimetrične grožnje, 247, 274  
    asimetrično vojskovanje, 7, 8, 10,  
    13, 27, 247-255, 265, 267, 274,  
    276, 354, 355

### B

Belgija, 12, 14, 208-09, 215-20, 230,  
234, 239, 302-04, 316, 319, 320

Bele čelade, 223

Bosna in Hercegovina, BiH, 11, 73, 109,  
-37, 143, 145, 148, 150, 152, 154-  
59, 164, 188, 196, 198-99

### C

CIMIC, 174, 199, 209-223, 229-39,  
242-43, 320, 325

civilna obramba, 88, 110, 354

civilni funkcionalni strokovnjak, CFS,  
199, 207, 209-13, 218, 232-36, 239,  
242, 245

civilno-vojaško sodelovanje, 210, 217,  
221, 223, 239-40, 245, 308, 320

### Č

Češka, 17, 88, 304, 326, 238  
čezatlantsko partnerstvo, 35-36

### D

Danska, 17, 88, 226-27, 231, 233, 239  
Daytonski mirovni sporazum, 113-14,  
118-19, 144

diverzifikacija nasilja, 252

družba, 89, 98, 106, 122, 151, 264, 285

### E

EU, 9-10, 15, 19, 21-22, 28, 37, 39, 45,  
47-51, 55-56, 59, 61-72, 78, 80-85,  
105-08, 113, 115-20, 151, 163-65,  
170, 202, 212, 214, 216, 219, 221,  
225, 230, 232, 243, 353, 357

EUFOR, 112, 120, 124, 152

EULEX, 25-36, 239, 241-42

EUSR, 116

Evropa, 36, 38-45, 49, 108, 137, 213

### F

FORESEC, 11, 90, 105-10, 240

fragmentacija nasilja, 253

**H**

hladna vojna, 7, 10, 12, 19-20, 25, 27, 29-30, 35-38, 44, 49, 54, 57, 59, 71-72, 80, 86, 90-91, 97, 99-101, 161-63, 166, 207, 220, 238, 246, 252, 310, 354  
 Hrvaška, 17, 29, 71, 73, 111, 113-14, 116, 135, 142-43, 145, 147-153, 255

**I**

industrija, 9, 11, 106-07, 122, 141-59, 249  
 institucija, 8-9, 19, 23, 31, 41-43, 49, 61, 63-65, 67, 69, 73, 77, 79, 81-82, 86-87, 92, 98, 102, 104, 106-07, 117-20, 135-36, 143, 147, 151, 161, 168, 174, 176, 207-08, 220, 224-25, 232, 238, 247-48, 250, 286, 294, 296, 336, 347, 357  
 islamistična radikalizacija, 132  
 Italija, 12, 16, 17, 25, 120, 129, 171, 202, 208-09, 220-25, 231, 234, 238-45, 257

**K**

Kanada, 11, 17, 25, 88, 90, 102, 120, 129  
 KFOR, 124, 170, 187-89, 193, 195-101, 205, 211, 232-35, 243-45  
 kibernetični napadi, 91, 108  
 kohezivnost enote, 192-93  
   horizontalna kohezivnost, 192  
   vertikalna kohezivnost, 192-94  
 konflikt, 7, 9-15, 26, 29, 37, 40, 47, 50, 53-93, 111, 116-19, 128, 132-33, 136, 141, 151-52, 156, 161-66, 179, 209, 216, 225, 227, 229, 247, 249, 251, 253, 274-76, 312, 353-54  
 preprečevanje konfliktov, 9-10, 54-82, 227  
 korupcija, 112, 119, 122  
 Kosovo, 13, 27-29, 49, 71, 73, 87, 111, 113-119, 14, 136, 160, 171, 187-90,

193, 195, 199-90, 208-12, 221, 227, 231-41

kriza, 47, 49, 57, 74, 88, 103, 107, 109, 116-21, 125, 136, 286  
 humanitarna kriza, 27, 223, 245  
 kultura, 48, 50, 59, 82, 90, 92, 94, 98, 108, 162, 167-74, 180, 196, 198, 201, 220, 290, 296, 299

**M**

Madžarska, 17, 25, 27, 256, 275  
 mednarodno razvojno sodelovanje, 213  
 mirovne operacije, 7-12, 76, 103, 161-67, 171-75, 179-86, 204-12, 215, 219-21, 225, 234, 237-40, 252, 304, 337, 349, 354, 355  
 transformacija mirovnih operacij, 162, 165, 180  
 misija, 9, 12, 14, 28, 64, 162, 167, 169-71, 185-207, 209-15, 218-27, 232-39, 250, 297, 304, 308-11, 314, 316, 320-21, 325, 328, 340  
 priprave na misijo, 170, 196  
 MNBG, 187, 189, 194-98  
 MSU, 187, 189, 194-97

**N**

nacionalnovarnostni sistem, 9, 11, 88, 90-91, 93-96, 103-05, 108-09, 248, 253, 274  
 Nato, 10, 15-32, 36, 48, 59, 114-15, 135, 145, 156, 160, 164, 166, 181-84, 211, 223, 232, 243, 274, 308, 329  
 širitev Nata, 15-19, 21-24, 25-27, 29-32  
 Nemčija, 15, 17, 21, 23, 25, 37-38, 88, 106-07, 120, 141, 188, 233, 261, 303-04, 308, 325-26, 329  
 nevladne organizacije, NVO, 214-15, 222-25, 229-31, 239  
 Nizozemska, 14, 88, 123, 126, 303-04, 321-29

**O**

oboroženi spopad, 27, 108, 112, 255  
 obrambna industrija, 11, 141-42, 144-47, 152-56  
 obvezniški način popolnjevanja, 305  
 odporniško gibanje, 254-65, 275-76  
 OHR, 113, 116-17, 122-23  
 operacija za vzpostavljanje stabilnosti, 50  
 operacije kriznega odzivanja, 210, 245  
 operacije v podporo miru, 164-66, 210  
 Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, OVSE, 8, 9, 15, 55-56, 59-62, 70-86, 212, 232  
 organizirani kriminal, 9, 68, 76, 112, 117, 119, 122-24, 357  
 OZN, 16, 55, 58-59, 62-64, 111, 128, 142, 163, 166, 171, 206, 221-23, 230, 232, 241

**P**

Partnerstvo za mir, 23, 31  
 podporne službe, 198, 323  
 poklicna vojska, 4, 268, 281-89, 296, 307, 333, 356  
 protiodporniško delovanje, 259-61  
 protipartizanski boj, 255, 257-61, 263-65, 274-75

**R**

razumna moč, 97-100  
 Rdeči križ, 222-25, 241, 244  
 Republika srbska, 81, 112-25, 136, 144, 150  
 rezerva, 7-8, 281, 294-95, 303, 313, 321, 324-25  
 aktivna rezerva, 304-07, 321  
 obvezna rezerva, 281-82, 311-12, 316, 351  
 prostovoljna pogodbeni rezerva, 295, 311-13  
 rezerva za okrepitev, 308  
 rezerva za osebe, 308-09  
 splošna rezerva, 308-09

rezervni častniki bojnih enot, 348-49, 351

Ruska federacija, 20-21, 24, 26-27, 29-31, 73

**S**

SABRE, 314-15, 330  
 SFOR, 28, 124, 128, 187-88, 192-94, 199-200  
 Slovenija, 7-12, 14, 17, 19, 24-25, 55-56, 74, 84, 103, 110-11, 135, 141, 182, 185-86, 208-15, 231-32, 235-36, 238-39, 244-45, 250, 254, 267, 269, 272-74, 276-86, 291-96, 334, 336, 338, 345, 347, 350-52, 355-56, 359-60  
 Slovenska vojska, SV, 8, 10, 13, 167, 185, 192, 205, 210-11, 214, 232, 242-43, 245, 254, 274, 276, 281-301, 333, 335, 337, 344, 347-48, 350-52, 356  
 specialne enote, 177, 265-67, 278-79  
 Srbija, 27, 29, 73, 113-14, 116, 119, 123-24, 132, 135, 145-46, 149-50, 152, 154-56  
 strategija, 8, 10, 36, 38, 41-42, 48, 53, 55-58, 62-64, 69-70, 79, 93, 97-101, 106-07, 147-49, 162, 171, 175, 179, 209, 215, 227, 236-37, 248, 254, 316, 320, 355

**T**

tehnologija, 11, 88, 91, 105, 107, 123, 141, 143, 147, 248-49, 252-53, 265, 274, 314  
 Teritorialna obramba, TO, 267, 269, 273, 275, 277, 279, 284, 321  
 zaščitna brigada TO, 254, 265, 267-71, 275-79  
 terorizem, 9, 11, 27, 31, 38, 39, 66, 68, 76, 88, 91, 92, 98-101, 105, 109, 113, 125, 130-31, 134, 136, 165, 167, 227, 248, 252, 357

**U**

UNIFIL, 170, 187, 189, 195-97, 205

UNMIK, 234

Usklajeno načrtovanje in delovanje,  
CPA, 226-31

**V**

vahabizem, 129-34

varnost

mednarodna varnost, 7, 9, 27, 64,  
134, 163, 294, 352-54

nacionalna varnost, 7-9, 11, 43, 57,  
59, 87-96, 100-110, 129, 134, 142,  
247-48, 253, 274, 294, 300, 353-54

varnostne strukture, 9, 84, 87, 101,  
109, 121, 252

varstvo pred naravnimi nesrečami, 88,  
233, 235

Varšavska zveza, 37

večkulturno okolje, 169-70, 194

Velika Britanija, 11, 14-15, 17, 88, 90,  
102, 104-07, 141, 237, 293, 303-04,  
311-15, 325-27, 331

viri ogrožanja, 11, 88, 90, 92, 102-03,  
106, 108, 250

kompleksni viri ogrožanja, 89, 107  
vodenje, 8, 67, 76, 88-89, 92-95, 99,  
106-10, 116, 120, 144, 146, 151,  
164, 169, 173, 208, 212, 220, 225,  
229, 239, 253, 261-63, 266-67, 283,  
324, 329, 335, 354

vojaška organizacija, 14, 167-70, 175-  
76, 252-54, 283, 285, 288, 290,  
333, 342

vojaške družine, 8, 175-76, 178-79

vojaške zmogljivosti, 8, 21, 23, 30-31,  
37, 47-48, 68, 91, 249, 355

vojni zločini, 126

Vzhodna Evropa, 17, 20-28, 30-32, 36-  
38, 63, 73, 163, 166, 213

**Z**

Zahodni Balkan, 9, 11, 26, 29, 111-12,  
136, 141-42, 147, 149-50, 153, 156,  
213-14, 357

ZDA, 10, 11, 16-19, 23, 25-30, 35-50,  
88-92, 96-104, 113, 119-20, 127-  
29, 141, 163, 175, 188, 202

ZRJ, 27-28, 47, 145