

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Mojca Pešec

NATO in celovit pristop
pri reševanju kompleksnih kriz

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Mojca Pešec

Mentor: redni profesor dr. Anton Grizold

NATO in celovit pristop
pri reševanju kompleksnih kriz

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

ZAHVALA

Brez pomoči in podpore ljudi, ki so mi v letih mojega študija stali ob strani, me spodbujali in me motivirali za pisanje in raziskovanje, mi gotovo ne bi uspelo oblikovati pričujočega doktorskega dela.

Hvala mentorju, rednemu profesorju dr. Antonu Grizoldu, ki je moj strokovni razvoj in prizadevanje za odličnost spodbujal vse od mojih študentskih let.

Hvala mojemu Petru, ki me je podpiral pri mojem podiplomskem delu in v moji profesionalni rasti, saj prvo ni moglo uspeti brez uspešne kariere, v kateri sem si nabirala izkušnje doma in v tujini in se osebno od blizu seznanila s strokovnim področjem, obravnavanem v tej disertaciji.

Hvala „ta mladima“, Valentini in Tadeju, ki sta me kot mlada doktorska študenta vedno znova spodbujala, da zmorem tudi v teh letih, in mi pomagala z najnovejšimi dognanji na metodološkem področju, ki so gotovo pripomogla k strokovni prepričljivosti dela.

In nazadnje, a najbolj iz srca, hvala moji mami Emiliji. Name je prenesla svojo neomajno voljo do ustvarjanja. Njena pronicljivost me je silila, da zadeve zapišem jasno in razumljivo tudi za tiste, ki jih ta tema zanima, pa ne spadajo v strokovne ali akademske kroge. »Hvala mami, ker si budno bdela nad tem, da pri uporabi številne tuje literature moje delo ni izgubilo na jezikovni moči in predstavlja tudi prispevek k slovenskemu strokovnemu izrazju«.



IZJAVA O AVTORSTVU

doktorske disertacije

Podpisani/-a Mojca Pešec, z vpisno številko 21081060, sem avtor/-ica doktorske disertacije z naslovom:

NATO in celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predložena doktorska disertacija izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagijatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16)), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagijatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije ter soglašam z objavo doktorske disertacije v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 19.11.2014

Podpis avtorja/-ice: _____

NATO in celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz

Povzetek

Kompleksne mednarodne krize, s katerimi se sooča mednarodna skupnost, so tako obsežne in zapletene, da zahtevajo celovit pristop različnih akterjev na mednarodni ravni: sodelovanje in usklajevanje naporov vojaških in civilnih akterjev v različnih oblikah in modelih, z raznolikimi mehanizmi, ki naj bi pomagali pri umirjanju konfliktov in reševanju kriz.

V disertaciji smo preučevali vlogo zveze NATO pri razvoju in uveljavljanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih mednarodnih kriz.

V preteklih dveh desetletjih je NATO razširil svoje osnovno poslanstvo, utemeljeno v Washingtonski pogodbi iz leta 1949. Nove grožnje in izzivi varnosti so države zaveznice pripeljali do spoznanja, da je za njihovo varnost enako ali celo bolj pomembno kot vojaška zmaga, da v sodelovanju skupaj z drugimi mednarodnimi akterji ohranjajo mir. NATO je razširil svoje članstvo, na novo opredelil svojo vlogo in ponovno definiral svojo usmeritev kot vojaška in politična zveza. Osnovni koncept kolektivne obrambe, na katerem je utemeljena veza NATO, dopolnjujeta krizni menedžment in kolektivna varnost; gre za ukrepe in aktivnosti za omejevanje groženj z orožjem za množično uničevanje, boj proti terorizmu in za preprečevanje kibernetских groženj. NATO krepi prizadevanja za mednarodno varnost z oblikovanjem novih partnerstev in s sodelovanjem z organizacijami, ki delijo iste vrednote in sprejemajo dejstvo, da je mir nujno vzdrževati na globalni ravni in na način, ki presega samo uporabo vojaške sile.

NATO je svojo podporo celovitemu pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz potrdil v najvišjih strateških dokumentih. Iz njih je razvidno prizadevanje, da bi postal kredibilna kooperativna sila, ki je sposobna podpreti ustrezen pristop za skupno reševanje kompleksnih kriznih situacij z vojaškimi partnerji in mednarodno civilno skupnostjo.

Zastavljeni cilji in predvideno sodelovanje z drugimi akterji, od zveze NATO zahtevajo prilagajanje načina delovanja na političnem in vojaškem področju in institucionalizacijo doseženih sprememb.

V teoretičnem delu disertacije predstavljamo utemeljitve za razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju sodobnih mednarodnih kriz in potrebo po uresničevanju zamisli o sodelovanju vseh akterjev v krizah, kot jih najdemo v literaturi. Predstavljeni so izvor zamisli oziroma koncepta ter njegova teoretična, zgodovinska in politična izhodišča. Argumente za uveljavljanje celovitega pristopa smo osvetlili z vidika tradicionalnih varnostnih študij in kritične teorije varnosti. Predstavljeni so tudi rezultati preučevanja razvoja koncepta celovitega pristopa v nekaterih državah in v civilnih organizacijah, ki pogosto delujejo na kriznih območjih. V raziskovanje smo vključili analize aktivnosti mednarodne skupnosti in Nata pri uveljavljanju koncepta na institucionalni ravni. Zbrali smo tudi izkušnje iz

implementacije v operacijah na Kosovu in v Afganistanu in opredelili temeljna načela, ki usmerjajo uresničevanje koncepta celovitega pristopa.

Analiza je pokazala, da je celovit pristop mogoče uresničiti s skupnim oblikovanjem konceptov ter izgradnjo in institucionalizacijo zmogljivosti, ki so lahko na razpolago civilnim in vojaškim akterjem v različnih situacijah znotraj kompleksnih kriz. Gre za: oblikovanje in uporabo mednarodnih vojaških in nevojaških inštrumentov za obvladovanje določene krize; enako razumevanje operativnih ciljev in pričakovanega končnega stanja; tvorno sodelovanje pri skupnem načrtovanju, izvedbi in evalvaciji vseh aktivnosti; koordinirano in usklajeno delovanje, ki temelji na skupnem učenju in medsebojnem zaupanju pripadnikov vojaških in civilnih organizacij.

Preučevanje uveljavljanja celovitega pristopa v mednarodnih organizacijah je pokazalo, da so problemi njegove implementacije povezani z vprašanji, kako vsaka država uveljavlja svojo politiko in kako vsaka organizacija usklajuje svoja načela delovanja z zahtevami kriznega menedžmenta; poseben problem pri tem predstavljajo načela delovanja nevladnih organizacij, kadar naj bi te sodelovale z vojsko.

Ugotovili smo, da nevladne organizacije v večini ocenjujejo, da bi bilo sodelovanje v modelu celovitega pristopa lahko uspešno, če bi bili izpolnjeni določeni pogoji: civilno vodenje aktivnosti, spoštovanje razlik med mandati in spoštovanje zakonitosti delovanja različnih akterjev, upoštevanje konteksta konflikta, podpora razvojnim aktivnostim, upoštevanje prioritet lokalnega prebivalstva in še nekateri.

Težave oziroma ovire pri razvoju koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz v Natu izvirajo iz nesoglasij o tem, kako naj Zveza udejanja konceptualne zamisli. Natova organizacijska kultura, procedure in doktrine so predvsem vojaške in puščajo le malo prostora civilnim pristopom. To otežuje sodelovanje s civilnimi organizacijami, ki delujejo na povsem drugačnih načelih in uporabljajo drugačne prakse. Nekateri Natove zaveznice vztrajajo pri osnovnih nalogah in niso naklonjene širitvi nabora nalog, ki jo pogojuje koncept celovitega delovanja, druge vztrajajo na jasni delitvi nalog med Natom in EU. Mnoge države niso naklonjene približevanju ZN in Nata.

Primerjava teoretičnih načel in značilnosti celovitega pristopa z Natovimi prizadevanji in aktivnostmi za podporo razvoju celovitega pristopa je pokazala, katerim teoretičnim načelom lahko NATO v procesu razvoja celovitega pristopa sledi oziroma katerim ne more. To vodi do ugotovitev, kaj bi moral v svoji organizaciji in strukturi spremeniti, da bi lahko udeležil prizadevanja za boljše sodelovanje z drugimi vojaškimi akterji in civilnimi organizacijami, ki pomagajo pri zagotavljanju miru, zaščiti prebivalstva, pri obnovi in razvoju držav v krizah in po njih.

Natova učinkovitost bo v prihodnjih operacijah odvisna od njegove sposobnosti doseganja zastavljenih ciljev s čim manj žrtvami in čim manjšimi viri, ter od učinkovitega prispevka k stabilizaciji razmer in obnovi v kompleksnih krizah. Strategija zveze NATO za delovanje v konkretni operaciji mora zato predstavljati

del celovite strategije mednarodne skupnosti za reševanje kompleksnih kriz. NATO mora nadaljevati s spodbujanjem civilno-vojaškega sodelovanja na vseh ravneh. Nujna je vzpostavitev politično-varnostnih in razvojnih povezav z ne-Natovimi akterji. Prezeti mora aktivnejšo vlogo v preprečevanju konfliktov in pri doseganju skupnega dogovora o tem, katere so vodilne agencije na posameznih področjih v krizi. Njegova organiziranost in načini delovanja morajo postati prilagodljivi, prožni, prizadevati si mora za skupno izobraževanje in usposabljanje civilov in vojakov, kar bo zagotovilo učinkovito sodelovanje. V operacijah mora uskladiti politične in vojaške cilje in zagotoviti vire za njihovo uresničitev. Prizadevati si mora za transparentnost in interakcijo delovanja med vsemi vpletenimi akterji, tudi (ali predvsem) z lokalno skupnostjo, za krepitev lokalnih institucij in zmogljivosti, udeležanje ustreznih razvojnih politik in za civilni nadzor nad lokalno vojsko. Spoštovati mora nevtralnost delovanja nevladnih organizacij ter natančno opredeliti vojaško pomoč in način poseganja v aktivnosti civilnih akterjev.

Septembra 2014 je potekalo zasedanje vrha Nata. Mnogi ga označujejo za prelomnega. Zveza se umika iz najbolj zahtevne mirovne operacije v Afganistanu, ekonomska kriza je prizadela večino obrambnih proračunov držav članic. V Natu potekajo številne razprave, na katerih se oblikujejo nove pobude za ohranjanje in izboljšanje pripravljenosti Natovih poveljstev in sil ter zagotavljanje trdne transatlantske povezave tudi v prihodnosti. Koncept celovitega pristopa in civilno-vojaško sodelovanje pa sta vse od konca leta 2011 stopila v ozadje, tako na ravni institucionalnih prizadevanj Zveze kot tudi (in predvsem) na področju implementacije sprejetih akcijskih nalog.

Nihče ne more napovedati, kdaj bo NATO spet sodeloval v operaciji, ki bo zahtevala implementacijo pridobljenih izkušenj iz operacij na Kosovu in v Afganistanu. Vprašanje ni ali se bo, temveč kdaj se bo Zveza spet morala odzvati na ogrožanje mednarodne varnosti, kako bo ohranila svojo verodostojnost in veljavo ter si zagotovila preživetje.

V različnih obdobjih razvoja je NATO uspel obdržati svoj položaj in vlogo zaradi vrednot, na katerih je Zveza utemeljena. To je bilo mogoče zaradi uspešnega političnega usklajevanja nacionalnih interesov in prepoznavanja zahtev sodobnega varnostnega okolja, v katerem je konflikte moč reševati z aktivnim in učinkovitim sodelovanjem, s prožnostjo v prilagajanju razmeram in solidarnostjo med članicami in partnerji; med te poleg partnerskih držav sodijo tudi mednarodne civilne organizacije.

Oblikovanje in uveljavitev celovitega pristopa, ki omogoča, spodbuja in zagotavlja sodelovanje in usklajevanje delovanja zveze NATO z drugimi akterji mednarodne skupnosti, je bistveno za reševanje mednarodnih kompleksnih kriz.

Ključne besede: Mednarodne kompleksne krize, krizni menedžment, celovit pristop, mednarodna skupnost, NATO

NATO and comprehensive approach to the resolution of complex crises

Abstract

The size and complexity of complex international crises faced by the international community demand a comprehensive approach of different players at an international level: cooperation and coordination of civil and military efforts in various forms and models and with different mechanisms that would aid to conflict settlement and crisis resolution.

Our research concentrated on the role of NATO in the development and implementation of a comprehensive approach to the resolution of complex international crisis.

In the past twenty years, NATO has expanded its main mission founded upon the 1949 Washington Treaty. New security threats and challenges have brought allies to realise that peacekeeping in cooperation with other international players is equally if not more important for their safety as military victory. NATO enlarged its membership and redefined its role and orientation as a military and political union. The basic concept of collective defence, on which NATO was based, is complemented by crisis management and collective security. These include measures and activities aimed at limiting threats with weapons of mass destruction, counter terrorism activities and prevention of cyber threats. NATO has been reinforcing its international safety efforts by forming new partnerships and taking part in the organisations which share the same values and accept the fact that peacekeeping actions have to be taken at a global level and in a way that exceeds the use of military force.

In its supreme strategic documents, NATO confirmed its support for the international community's comprehensive approach to the resolution of complex crises. These documents reflect NATO's efforts to become a credible cooperative force capable of supporting a relevant approach to joint resolution of complex crises together with military partners and the international civil community.

The established goals and envisaged cooperation with other players require NATO to adapt its way of work both in the political and military domain as well as to institutionalise the accomplished changes.

The theoretical part of our research presents the arguments for the development and implementation of the comprehensive approach in the resolution of modern international crises, and the need for the implementation of idea on crisis cooperation of all players involved in a crisis, as found in the literature. It presents the source of the idea or the concept and its theoretical, historical and political basis. Our research highlights the arguments for the implementation of the comprehensive approach from the perspective of international security studies and critical security theory. In addition, it presents the results of the studies concerning the development of the comprehensive approach concept in some countries and civil organisations often actively present in crisis areas. The research also included

the analysis of activities by the international community and NATO concerning the concept implementation at the institutional level. Moreover, we have collected concept implementation lessons learned in the operation in Kosovo and Afghanistan, and defined basic principles driving the implementation of the comprehensive approach concept.

The research has shown that the comprehensive approach can be implemented with collaborative concept development as well as with the building and institutionalisation of capabilities available to civil and military players in various situations within complex crises. This includes the formation and use of international military and non-military instruments for managing individual crisis; coordinated and synchronised actions based on collaborative learning and mutual trust among members of civil and military organisations; common understanding of operational goals and the anticipated end state; fruitful cooperation in collaborative planning, implementation and evaluation of all activities.

Studies on comprehensive approach implementation in international organisations have shown that problems concerning its implementation are related to the questions how each country enforces its policies and how each organisation coordinates its functional principles with crisis management requirements. In this respect, functional principles of cooperation among NGOs and the military represent a specific problem.

We have established that, according to the estimation of most NGOs, cooperation in the comprehensive approach model could be successful if certain conditions were satisfied: activities led by civilians, respect of differences among different players' mandates and rules of procedure, taking into consideration the conflict context, support of development activities, priorities of the local population etc.

Difficulties or obstacles in the development of the comprehensive approach concept adopted in the resolution of complex NATO-related crisis originate in differences of opinion regarding how the Alliance should implement its conceptual ideas. NATO's organisational structure, procedures and doctrines are mainly military and leave little space to civilian approaches. This impedes the cooperation with civil organisations, which function according to entirely different principles and use different practices. Some NATO allies insist on the basic tasks and are not in favour of expanding the scope of tasks required by the comprehensive approach concept. Others, on the other hand, insist on a clear distribution of tasks between NATO and the EU. Many countries are not in favour of the convergence between NATO and the UN.

The comparison of theoretical principles and characteristics of the comprehensive approach with NATO's efforts and activities in support of the comprehensive approach development has shown which theoretical principles can or cannot be followed in the process of NATO's comprehensive approach development. It can thus be established, what NATO should change in its organisation and structure to be able to implement its efforts for better cooperation with other military players and civil organisations assisting in the provision of peace, protection of the

population, reconstruction and development of countries during and after the crises.

NATO's efficiency in the upcoming operations will depend on its ability to achieve its goals with minimum sacrifice and minimum resources as well as to effectively contribute to the stabilisation and reconstruction in complex crises. NATO should continue to encourage civil-military cooperation at all levels. It is vital to establish political, security and development relations with non-NATO players. It has to adopt a more active posture in conflict prevention and in reaching the agreement on which agencies are to take the lead in individual areas in the case of crisis. Its organisation and ways of operation should become adaptable, flexible and should strive for joint training and education of civilians and the military to ensure their effective cooperation.

In operations, it should synchronise its political and military goals and ensure resources for their implementation. It should strive for the interaction and transparency of operations among all of the players involved, including the local community. It should also seek the reinforcement of local institutions and capabilities, the implementation of relevant development policies, and civilian control over the local military. It should respect the neutrality of action of NGOs and precisely define military assistance and interference with the activities of civil players.

A landmark NATO summit took place in September 2014. The Alliance is withdrawing from the most demanding peace operation in Afghanistan; the economic crisis has affected the majority of member nations' defence budgets. Many debates take place in NATO, forming new initiatives to maintain and improve the readiness of NATO commands and forces and to ensure that a firm transatlantic link continues in the future. Ever since the end of 2011, the comprehensive approach concept and civil-military cooperation have been marginalised both, at the level of allied institutional efforts and (mainly) in the field of the implementation of the adopted action tasks.

Nobody can predict when NATO will again take part in an operation, which will require the implementation of the lessons learned during the operations in Kosovo and Afghanistan. It is not about "if", but "when" the Alliance will again have to respond to the threats to international security, preserve its credibility and value, and ensure its survival.

In different periods of development, NATO managed to preserve its position and role due to the values on which the Alliance was founded, due to the successful political coordination of different national interests and identification of demands of modern security environment, in which conflicts can be resolved with active and effective cooperation, with its flexibility in the adaptation to the situation, and solidarity among member nations and partners, the latter including international civil organisations.

We have confirmed that the formation and implementation of a comprehensive approach, which facilitates, promotes and ensures

cooperation and coordination of NATO's activities with other international actors, is of vital importance in the management of complex international crises.

Key words: Complex International Crises, Crisis Management, Comprehensive Approach, International Community, NATO

UVOD	13
1 METODOLOŠKI OKVIR	21
1.1 Predmet in cilji preučevanja	21
1.2 Hipoteze	23
1.3 Metodologija raziskovanja	24
1.4 Prispevek doktorske disertacije k znanosti	30
2 TEORETSKI OKVIR	32
2.1 Temeljni pojmi	32
2.2 Teoretski okvir preučevanja	46
3 GENEZA KONCEPTA CELOVITEGA PRISTOPA PRI REŠEVANJU KOMPLEKSNIH KRIZ	55
3.1 Izvor in razvoj koncepta celovitega pristopa	57
3.2 Značilnosti in temeljna načela koncepta celovitega pristopa	60
3.3 Sklep	66
4 MEDNARODNI SUBJEKTI IN KONCEPT CELOVITEGA PRISTOPA	68
4.1 Mednarodne vladne organizacije in koncept celovitega pristopa	68
4.2 Nevladne organizacije in koncept celovitega pristopa	84
4.3 Nacionalne države in koncept celovitega pristopa	100
5 NATO IN KONCEPT CELOVITEGA PRISTOPA	115
5.1 Zavezništvo NATO	115
5.2 Krizni menedžment v zvezi NATO	123
5.3 Razvoj koncepta celovitega pristopa v zvezi NATO	127
5.4 Izkušnje iz Natovih operacij, pomembne za nadaljnji razvoj celovitega pristopa zveze NATO pri reševanju kompleksnih kriz	146
6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ	235
6.1 Spremembe in možnosti, ki bi Natu omogočile učinkovito podporo uveljavljanju celovitega pristopa	242
6.2 Verifikacija hipotez	252
6.3 Zaključne misli	257
7 LITERATURA	262
STVARNO IN IMENSKO KAZALO	285

PRILOGA A: Mejniki v oblikovanju stališč o podpori NATO v uveljavljanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, ki so bila sprejeta v okviru nastajanja novega Strateškega koncepta NATO (2010)	287
PRILOGA B: Pismo anketirancem in anketni vprašalnik.....	301

UVOD

» Če bi imel na razpolago eno uro, da rešim svet, bi porabil devetinpetdeset minut za to, da definiram problem in eno minuto za to, da najdem rešitev problema.«

Albert Einstein

Svetovni ustroj, ki se je vzpostavil po koncu hladne vojne je bil sprva videti bolj varen od tistega, ki je nastal med blokovsko razdelitvijo sveta, v katerem je vladala neprestana grožnja jedrskega spopada. Toda kmalu so se pojavili novi izzivi varnosti, ki imajo zelo različen izvor, njihova narava in intenzivnost sta nepredvidljiva, prav tako je težko predvideti, kje se bodo pojavili in kako dolgo bodo trajali.

Največji izzivi varnosti se danes bistveno razlikujejo od klasičnih vojaških groženj. Vse pogostejše so grožnje našemu življenjskemu okolju, lakota, nalezljive bolezni, prekupevanje z mamili in ljudmi, kršenje človekovih pravic in svobode, mednarodni terorizem. Nov svetovni ustroj določajo tudi različna nasprotja, povezana z nacionalnimi, verskimi in ekonomskimi problemi, migracije in begunci, širjenje orožja za množično uničevanje, organiziran kriminal ipd. Vse naštetu predstavlja nove grožnje varnosti in vodi do novih kriz (Čehulić v Grizold 2006, 91-93).

Spremembe v varnostnem okolju po koncu hladne vojne so vplivale tudi na razumevanje koncepta varnosti. V teoriji in pri oblikovanju dejanskih varnostnih politik je bila v času hladne vojne predvsem država najpomembnejši akter zagotavljanja varnosti, tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni. Koncepti varnosti so bili prednostno usmerjeni na vojaško-politične vidike. V sodobnem svetu pa vse bolj prevladuje zavedanje, da je mogoče nacionalno in mednarodno varnost zagotoviti le, če se varnost obravnava celovito in se, poleg države, kot pomembni entiteti zagotavljanja varnosti upoštevata tudi posameznik in mednarodna skupnost.

Moderni koncepti varnosti, še posebej kritične teorije varnosti, postavljajo v središče varnost posameznika, celo več, celotno človeštvo. Prizadevajo si, da bi presegle tradicionalne teorije o mednarodnih odnosih, na katerih temelji današnje razumevanje varnostnega okolja, prinašajo tudi smernice za reševanje

mednarodnih kriz. Kritične teorije varnosti, poleg vojaško-političnih vidikov, upoštevajo tudi širše socialne in kulturno-socializacijske vidike varnosti (Grizold 2006, 12) in si prizadevajo za svetovljanski pristop (Booth 2007).

Krize, s katerimi se sooča mednarodna skupnost danes, so tako obsežne in zapletene, da jih ne more reševati le ena organizacija znotraj države, njena vlada ali le ena mednarodna organizacija. V njih se pojavlja mnoštvo različnih akterjev, kar pomeni večjo kompleksnost v delovanju in težave pri zagotavljanju sodelovanja, reševanje kriz postaja za mednarodno skupnost vedno dražje. V disertaciji jih poimenujemo kompleksne mednarodne krize¹.

Kompleksne krize zahtevajo skrbno premišljene in koordinirane aktivnosti različnih instrumentov moči², ki so sposobni ustvariti okolje brez nasilja, razvoj in delovanje vladnih institucij, humanitarno pomoč in obnovo. Uspeh načrtovane aktivnosti enega akterja je večkrat odvisen od tega, ali bo pri doseganju ciljev uspešen drugi akter. Pomanjkanje sodelovanja in slabo koordinirane aktivnosti so drage, podvajanje aktivnosti na enem področju pa lahko ustvari pomanjkanje sredstev na drugem.

Zato so se na mednarodni in državnih ravneh razvili novi koncepti ter vladne in nevladne specializirane zmogljivosti za obvladovanje različnih vidikov kompleksnih kriz in za njihovo reševanje.

Novi koncepti reševanja kompleksnih kriz so se v nekaterih mednarodnih organizacijah in državah že oblikovali kot novi pristopi oziroma modeli kriznega menedžmenta. Njihova skupna značilnost je, da zagovarjajo celovitost in usklajenost delovanja vseh relevantnih akterjev pri reševanju kompleksnih kriz. V strokovni literaturi jih največkrat najdemo po terminom celovit pristop (comprehensive approach).

Koncept celovitega pristopa je osredotočen predvsem na dvoje: za uspešno reševanje krize je potrebno vzpostaviti sodelovanje in koordinacijo zmogljivosti

¹ V nadaljevanju bomo za lažje spremljanje besedila namesto besedne zveze "mednarodna kompleksna kriza" uporabljali skrajšano besedno zvezo "kompleksna kriza".

² Klasični instrumenti moči so diplomatski, vojaški, ekonomski in informacijski, vedno bolj pa se uveljavlja tudi prepričanje, da je mednje potrebno uvrstiti tudi socialne in druge civilne, ki se nanašajo na pravne in upravne instrumente ter civilne, nevladne iniciative.

različnih akterjev in zapolniti vrzeli tam, kjer zmogljivosti niso zadostne ali pa jih sploh ni. Izzivi na področju koordinacije se največkrat lahko uspešno rešujejo na terenu, med predstavniki različnih mednarodnih organizacij, ki se med seboj poznajo in z ad-hoc rešitvami. Toda tak način ima pomanjkljivosti. Ena od teh je subjektivnost izbire načina reševanja, ki je odvisen od dobre volje in sposobnosti posameznikov za sodelovanje. Druga pa se nanaša na dejstvo, da je v kompleksnih krizah vedno več različnih akterjev in vedno več aktivnosti, ki bi jih bilo potrebno koordinirati. Kompleksen značaj kriz zahteva institucionalizacijo sodelovanja in koordinacije.

Po koncu hladne vojne mednarodne vladne organizacije: Združeni narodi (ZN), Evropska unija (EU), Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter NATO vodijo in izvajajo operacije, ki so vedno bolj ambiciozne in kompleksne. Poleg vojaških sil iz različnih držav, policije in diplomatov, postaja vloga civilnih akterjev, ki izvajajo humanitarne in razvojne projekte, ključna za doseganje uspeha celotne operacije

Mednarodne organizacije in posamezne države so dopolnile procese kriznega menedžmenta in celo oblikovale institucionalne rešitve s katerimi se spopadajo z izzivi na področju koordinacije v fazi stabilizacije razmer, pri obnovi in razvoju države po neposrednem konfliktu. Prisotnost teh rešitev je odločilen za razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Za uveljavljanje celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz so vedno bolj pomembne tudi nevladne organizacije, katerih število in vloga v operacijah nenehoma naraščata. Njihovi mandati, organizacijska in profesionalna kultura so raznoliki. Način delovanja nevladnih organizacij je drugačen od organizacij z miselnostjo kriznega menedžmenta; zadnji stremi za tem, da imajo doseženi rezultati dolgoročen učinek. Delovanje kriznega menedžmenta je, za razliko od nevladnih organizacij na terenu, vodeno iz oddaljenih poveljstev. Nevladne organizacije so večkrat tudi v neposrednem konfliktu in v tekmi za vire z mednarodnimi vladnimi organizacijami in tudi med seboj. Do sodelovanja z vojaškimi akterji so še posebej previdne in tudi odkrito odklonilne.

Predmet našega proučevanja je zveza NATO (North Atlantic Treaty Organization), vojaško-politično zavezništvo in njegova vloga pri uveljavljanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Od ustanovitve Zveze leta 1949 pa vse do konca hladne vojne so bila v centru Natove pozornosti varnostna vprašanja, ki so bila osredotočena na Evropo in na klasični spopad med dvema vojaškima velesilama. Ko je po razpadu Sovjetske Zveze izginila vitalna grožnja zaveznicam, se je NATO znašel v situaciji, ki je zahtevala ponovno definiranje njegove vloge in razloga za obstoj (Vukadinovič 2007, Grizold in Zupančič 2009). Varnostna vprašanja, s katerimi se je soočal NATO, so pričela posegati v druge dimenzije varnosti in preraščati dotedanje politične in geografske okvire Zveze.

Transformacija Nata je bila torej nujna za ohranitev relevantnosti in obstoja zavezništva v novem mednarodnem varnostnem okolju. NATO se je iz sistema kolektivne obrambe prelevil v mednarodno organizacijo za zagotavljanje varnosti. Ta sprememba značaja zavezništva in njegova notranja transformacija, je bila utemeljena v najpomembnejših strateških dokumentih zavezništva, v razširitvi članstva, reorganizaciji vojaške strukture Zveze ter z napotitvijo Natovih sil v operacije za vzdrževanje miru izven tradicionalnega ozemlja Zveze.

Po razpadu Sovjetske zveze je izginil tudi edini razlog za skupno strategijo Zveze. Skupna strategija je v času hladne vojne predstavljala močno vez med državami, zagotavljala relevantnost obstoja in podpirala skupno identiteto Nata. Zunanji pritisk po doseganju konsenza je bil vedno manjši in NATO se je v operacijah na Balkanu, še bolj izrazito pa v Afganistanu, vedno znova srečeval s težavami pri sprejemanju strateških odločitev.

Značaj in pomen varnostnih izzivov in groženj Zvezi je postal predmet različnih interpretacij. Percepcija groženj med severnoameriškimi, zahodnoevropskimi in vzhodno evropskimi zaveznicami je precej različna. Države članice prav tako nimajo enakega pogleda na sredstva, s katerimi bodo izvajale strategijo Zveze: medtem ko ene dajejo vedno manjši pomen vojaški sili, druge vztrajajo, da je vojaška sila še vedno najpomembnejša za izvajanje Natove strategije.

V luči različnih percepcij varnostnih groženj ter različnega pogleda članic na pomen vojaške sile pri reševanju kompleksnih kriz, se je v NATO razvijal tudi koncept celovitega pristopa.

Ko je NATO leta 1993 pričel delovati v operacijah na Balkanu, je sprejel odločitev o razširitvi svojega delovanja izven ozemlja držav članic in vlogo vodilne organizacije v mirovnih operacijah pod okriljem mandata organizacije Združenih narodov, v katerih so sodelovale tudi Evropska unija ter druge mednarodne in nevladne organizacije.³ Toda šele na vrhunskem zasedanju zavezništva v Washingtonu aprila 1999 je bil sprejet strateški koncept, ki je dopolnil temeljne varnostne naloge Zveze in prvič opredelil vlogo Nata pri reševanju kriz (operacije kriznega odzivanja), ki se izvajajo zunaj določil 5. člena Washingtonske pogodbe (Vegič v Pešec, 2008, 265).

Širjenje obsega delovanja je na začetku novega tisočletja NATO nadaljeval z operacijo v Afganistanu, ki vsebuje tudi protiterroristiške aktivnosti in z operacijami proti piratom v Sredozemlju, Adenskem zalivu in ob rogu Afrike. V vseh teh operacijah je NATO želel dokazati svojo odločenost, da tudi v 21. stoletju predstavlja pozitivno silo, ki je sposobna odgovarjati na varnostne grožnje sedanjosti in v prihodnje.

NATO je v preteklih dveh desetletjih med članicami Zveze uspel razširiti razumevanje koncepta kolektivne obrambe, ki v sodobnih varnostnih razmerah pomeni mnogo več kot le obrambo pred oboroženim napadom kot ga definira 5. člen Washingtonske pogodbe (NATO 1949).⁴ Da bi NATO ohranil svojo pomembno vlogo, je moral sprejeti tudi naloge sodelovanja na globalni ravni.

Z oblikovanjem novega strateškega in konceptualnega okvira varnosti, je osrednje vprašanje za NATO postalo usklajevanje in dopolnjevanje obstoječih varnostnih mehanizmov in varnostnih instrumentov ter sodelovanje med Zvezo in drugimi akterji mednarodne varnosti (Grizold 2006, 12 in 17). V novih političnih usmeritvah in varnostnih nalogah, opredeljenih v strateških konceptih Zveze ter v stališčih z

³ Zveza NATO v času hladne vojne ni bila angažirana niti v eni vojaški operaciji. Prva velika operacija Nata zunaj ozemlja držav članic je potekala na ozemlju Bosne in Hercegovine v okviru mandata Združenih narodov (ZN) od decembra 1995 do leta 2004, ko je stabilizacijsko vlogo predal Evropski uniji. NATO je bil od leta 2001 do 2003 vojaško angažiran v treh mirovnih operacijah Makedoniji, katerih cilj je bil pomiritev napetosti med albansko manjšino in makedonskimi varnostnimi silami. NATO je še vedno prisoten na Kosovu, kjer skladno z mandatom ZN deluje od junija leta 1999.

⁴ Peti člen Washingtonske pogodbe se glasi: » Pogodbenice se strinjajo, da se oborožen napad na eno ali več pogodbenic v Evropi ali Severni Ameriki šteje za napad na vse pogodbenice.«

vrhunskih zasedanj Nata, se odražajo tudi neposredne izkušnje iz operacij na Balkanu in Afganistanu.

Na zasedanjih Zveze (Praga 2002 in Istanbul 2004) so bile sprejete dopolnjene usmeritve za obrambno načrtovanje ter izhodišča, ki določajo sile, sredstva in zmogljivosti, ki jih od Nata zahtevajo operacije kriznega odzivanja. Izkušnje z Balkana in nova operacija v Afganistanu so narekovale skupen okvir za načrtovanje, ki bo zagotovilo konsistentnost, medsebojno usklajenost instrumentov nacionalnih moči, povezanost (združenost) vojaških sil držav članic Zveze ter njihovo operativno uspešnost (Pešec 2008, 265).

Na zasedanju vrha Nata v Rigi (NATO 2006b), še bolj odločno pa na vrhunskem srečanju aprila 2008 v Bukarešti (NATO 2008a), so se članice Zveze opredelile, da je potrebno k reševanju kriz pristopati celovito in povezati delovanje vseh civilnih in vojaških zmogljivosti, ki jih premore mednarodna skupnost (Pešec 2008, 266). To zavedanje in potreba po formalizaciji novih oblik delovanja in sodelovanja Zveze, sta bila spodbujena z zelo težko situacijo, s katero se je v letih 2006 do 2008 soočal NATO v Afganistanu. V zvezi NATO je dozorelo spoznanje, da v Afganistanu poteka prava vojna in da NATO sam v tej vojni ne more zmagati. Prilagoditi se je uspel tako, da je podprl ZDA, vodilno vojaško silo v Afganistanu, in v svoje delovanje vključil politična in civilna sredstva, ki so razširila obseg operacije in omogočila sodelovanje z drugimi akterji na področjih obnove, razvoja in oblikovanja afganistanske države.

V Strasbourgu leta 2009 (NATO 2009a) so članice zavezane k sodelovanju ponovno potrdile in poudarile, da je potrebno oživiti prizadevanja za skupen pristop do groženj miru in stabilnosti, še posebej z organizacijami kot so EU, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Svet Evrope. Na tem zasedanju je NATO ponovno poudaril pomen celovitega pristopa za reševanje kriz in se zavezal, da bo izboljšal svoj prispevek k celovitemu pristopu. To naj bi bilo zagotovljeno z bolj koherentno uporabo Natovih instrumentov kriznega menedžmenta in s prizadevanji, da svoje zmogljivosti poveže s sredstvi, ki jih imajo na razpolago civilni akterji.

Na zasedanju v Lizboni leta 2010 je bil potrjen nov strateški koncept Zveze, iz katerega je razvidno, da NATO razume celovit pristop kot priložnost, da izboljša sposobnost lastnega kriznega menedžmenta s sodelovanjem in izmenjavo

izkušenj s civilnimi akterji. Predvideva tudi uporabo vsake priložnosti za graditev partnerstva, predvsem s tistimi akterji, ki imajo izkušnje na področju ustanavljanja institucij razvoja, oblikovanja pravnega sistema in vladne administracije ter policije na kriznih območjih (NATO 2010b in 2010c).

Marca 2011 je bil dopolnjen Natov akcijski načrt za implementacijo Natovega prispevka k celovitemu pristopu (Comprehensive Approach Action Plan), ki je bil sprejet v letu 2008. Svojo odločnost za nadaljevanje podpore celovitemu pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, je NATO ponovno izrazil na vrhunskem zasedanju v Chicagu leta 2012 in v Londonu, septembra 2014. Priznava pomen celovitega pristopa, svoje delovanje pa usmerja na področja izboljšanja upravljanja, spodbujanja razvoja in aktivnosti v procesih pomiritve in reintegracije (NATO 2012 in 2014).

NATO je nastal in ostaja Zveza držav, ki imajo svojo lastno zgodovino in nacionalne interese. V različnih obdobjih razvoja je uspel obdržati svoj položaj in vlogo zaradi vrednot, na katerih je Zveza utemeljena in zaradi uspešnega političnega usklajevanja različnih nacionalnih interesov. Njegove članice prihajajo iz tistega dela sveta, ki je najbolj produktiven, tehnološko napreden in ekonomsko razvit, povezujejo jih vrednote demokracije. V primerjavi s tradicionalnimi vojaško-političnimi zavezništvi je bil NATO oblikovan tudi kot zavezništvo v katerem se izvaja ekonomsko in kulturno sodelovanje, katerega pomemben namen je tudi širjenje vrednot demokracije.

V času hladne vojne je bila glavna grožnja zvezi NATO jasna, prihajala je z ene smeri: Sovjetske Zveze. Danes varnostno okolje določajo raznolike grožnje, ki imajo različen izvor, so kompleksne in jih je mogoče reševati samo s celovitim pristopom.

NATO se je iz organizacije, ki je bila osredotočena predvsem na vojaške cilje in eno grožnjo, razvil v zvezo držav, ki zagovarja in uveljavlja demokratične vrednote. Od konca hladne vojne je dopolnil doktrino kolektivne obrambe, katere bistvo je odvrčanje sovražne dejavnosti z vojaško silo, v doktrino kooperativne varnosti, ki gradi na načelu, da je krize mogoče reševati z aktivnim in učinkovitim sodelovanjem, prožnostjo v prilagajanju razmeram in s solidarnostjo med članicami in partnerji. Med te, poleg partnerskih držav, sodijo tudi mednarodne vladne in nevladne organizacije.

Vendar pa kljub deklarativni zavezanosti Zveze in praktični utemeljitvi potrebe, da NATO podpre celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, rezultat uresničevanja celovitega pristopa v operacijah ni spodbuden. Ocena uspešnosti mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz kot je kriza v Afganistanu, bo pomembno vplivala na oceno kredibilnosti in relevantnosti zavezništva NATO in njegovo vlogo pri zagotavljanju mednarodne varnosti v prihodnosti.

Predpostavljamo, da NATO lahko ostane kredibilna kooperativna sila, če bo sposoben oblikovati in udejanjiti celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz v sodelovanju z vojaškimi partnerji in civilno mednarodno skupnostjo.

1 METODOLOŠKI OKVIR

1.1 Predmet in cilji preučevanja

Kompleksne krize, še posebej na Balkanu in v Afganistanu, so dokaz, da je za njihovo reševanje potreben takšen pristop mednarodne skupnosti, ki upošteva vključevanje širokega spektra civilnih in vojaških zmogljivosti.

Posamezni akterji mednarodne skupnosti, ki se vključujejo v reševanje kompleksnih kriz, zato želijo izboljšati sodelovanje v novih modelih kriznega menedžmenta, prizadevajo si za sinhronizacijo in koordinacijo vseh vpletenih. Ta pristop do reševanja mednarodnih kompleksnih kriz je poznan kot celovit pristop.

Celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz so v okviru lastnih sistemov kriznega menedžmenta najprej pričele razvijati in uveljavljati civilne mednarodne organizacije. Med operacijo v Afganistanu je tudi v Natu dokončno dozorelo spoznanje, da je rešitev krize možna le, če si bodo vsi vpleteni akterji prizadevali za bolj usklajen pristop ter izboljšali sodelovanje. Celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz je tudi odgovor na praktične težave in pomanjkanje zmogljivosti, s katerimi se v operacijah srečuje zveza NATO.

Kljub deklarativni zavezanosti Zveze, izražene v njenih dokumentih vse od zasedanja v Rigi leta 2006, do novega strateškega koncepta Zveze leta 2010 in praktični utemeljitvi potrebe, da NATO podpre celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, rezultat uresničevanja celovitega pristopa v operacijah ni vzpodbuden. V luči odhoda Natovih sil iz Afganistana in dogodkov v Ukrajini spomladi 2014, razprave o prihodnosti Zveze posvečajo vedno manj pozornosti potrebi po nadaljnjem razvoju in uveljavljanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Vzpostavitev koordiniranega sodelovanja mednarodnih akterjev, civilnih in vojaških, vladnih in nevladnih na območjih kriz, v katerih deluje NATO, in doslej znani modeli sodelovanja med akterji na območju kriz, še niso bili uveljavljeni v praksi ali pa so bili neučinkoviti. Napori vojaških in civilnih akterjev so neusklajeni in nezadostni. NATO, civilne mednarodne in nevladne organizacije niso sposobne preseči razlik v organizacijski in profesionalni kulturi in pristopih do reševanja konfliktov.

Civilni akterji nasprotujejo sodelovanju z vojsko ter centraliziranemu upravljanju in kontroli, ker to, po njihovem prepričanju, nasprotuje načelom nevtralnosti in neodvisnosti delovanja.

Tudi države članice NATO imajo različen pogled na to, kako naj bi se celovit pristop uresničeval. Različni pogledi izhajajo tudi iz različnih nacionalnih modelov kriznega menedžmenta in uveljavljanja sodelovanja med vladnimi agencijami ter vladnimi in nevladnimi organizacijami, ko gre za odločanje o delovanju nacionalnih zmogljivosti v kompleksnih krizah.

Uspešnost operacije v Afganistanu bo javnost ocenjevala predvsem po tem, v kolikšni meri je bila prebivalcem Afganistana zagotovljena varnost na različnih področjih in po tem, ali varnost na splošno zagotavlja vzdrževanje doseženega stanja in nadaljevanje razvoja institucij in družbe, ki so jih v procesih obnove in razvoja vodile civilne organizacije. Ta ocena bo pomembno vplivala na oceno kredibilnosti in relevantnosti zavezništva in njegovo vlogo pri zagotavljanju mednarodne varnosti v prihodnosti.

V disertaciji smo iskali odgovor na vprašanje:

kako lahko zveza NATO uresniči svojo deklarativno zavezanost, da bo podprla celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz?

Namen in cilj preučevanja je:

- Preučiti razvoj celovitega pristopa kot novega modela kriznega menedžmenta pri reševanju kompleksnih mednarodnih kriz.
- Preučiti razvoj in uresničevanje celovitega pristopa v različnih mednarodnih in nevladnih organizacijah, ki predstavljajo ključne civilne akterje, s katerimi se srečuje NATO v kompleksnih krizah.
- Preučiti uveljavljanje koncepta celovitega pristopa v nekaterih članicah zveze NATO, ki so pomembno vplivale na razvoj koncepta celovitega pristopa v Zvezi.
- Predstaviti razvoj koncepta v Zvezi, preučiti njegovo uspešnost v praksi ter odkriti morebitne razloge za neuspešnost dosedanjih prizadevanj s poudarkom na krizah na Kosovu in v Afganistanu.

- Preučiti možnosti, ki jih ima NATO, da izdela podlage in predlaga možne načine za izboljšanje prispevka Zveze pri podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.
- Oblikovati predlog relevantnih aktivnosti in izbor zmogljivosti, ki bi bile sprejemljive za druge akterje mednarodne skupnosti, Nato pa bi zagotavljale potrebno kredibilnost za postopno uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

1.2 Hipoteze

Osrednja hipoteza v disertaciji se glasi:

Oblikovanje in uveljavitev celovitega pristopa, ki omogoča, spodbuja in zagotavlja sodelovanje in usklajevanje delovanja zveze NATO z drugimi akterji mednarodne skupnosti, je bistveno za reševanje mednarodnih kompleksnih kriz.

NATO je že od leta 1995 neprestano vpleten v operacije kriznega odzivanja. V teh operacijah se je število akterjev nenehno povečevalo, problemi, ki jih kompleksne krize prinašajo, pa so vedno težje rešljivi.

Zveza NATO je na podlagi izkušenj iz operacij na Balkanu in v Afganistanu spremenila svojo vizijo delovanja in razširila nabor svojih ključnih nalog z zagotavljanjem kooperativne varnosti; predpostavlja sodelovanje z drugimi mednarodnimi akterji, saj uspešnega kriznega menedžmenta ni mogoče zagotoviti samo z vojaškim pristopom.

Vendar pa sodobne varnostne razmere od zveze NATO zahtevajo nadaljnje prilagajanje načina delovanja na političnem in vojaškem področju in pri institucionalizaciji doseženih sprememb.

NATO bi moral svojo strukturo in procedure načrtovanja v procesu kriznega menedžmenta in delovanja prilagoditi tako, da bi lahko zagotovil optimalno sodelovanje s civilnimi akterji na strateški, operativni in taktični ravni od trenutka, ko se je odločil za sodelovanje v določeni operaciji, ob prihodu na krizno območje in v času, ko so zmogljivosti Zveze del mednarodnega prizadevanja za rešitev

kompleksne krize. Takšen model kriznega menedžmenta predpostavlja uveljavljanje načel koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Izvedene hipoteze:

Hipoteza 1: Oblikovanje novih, vnaprej dogovorjenih in sprejetih metod za usklajeno delovanje mednarodnih akterjev, opredelitev najbolj pomembnih področij, kjer je nujno sodelovati, in vzpostavitev procesov, v katerih bi potekala skupno načrtovanje in usklajevanje, so pogoj za boljšo interakcijo med Zvezo NATO in drugimi mednarodnimi akterji v kompleksnih mednarodnih krizah.

Hipoteza 2: Sodelovanje med civilnimi zmogljivostmi in vojskami v državah, članicah Zveze, omogoča Natu, da lahko te zmogljivosti:

(1) ponudi v uporabo mednarodni skupnosti in zagotovi ustrezno koordinacijo njihovih aktivnosti v reševanju kompleksnih mednarodnih kriz v skladu z izkušnjami nacionalnih držav ali pa

(2) zmogljivosti članic združi na mednarodni ravni na način, ki omogoča sodelovanje oziroma koordinacijo pod vodstvom določene mednarodne organizacije.

1.3 Metodologija raziskovanja

Delo na oblikovanju disertacije je potekalo v štirih fazah:

- **Prva faza** zajema utemeljitev argumentov za uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju sodobnih mednarodnih kompleksnih kriz kot novega modela kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti in umestitev zamisli o sodelovanju vseh akterjev v krizah v širši teoretični okvir. Zamisel o celovitem pristopu in vloga Nata v tem okviru sta osvetljeni z vidika relevantnih mednarodnih varnostnih študij.
- **Drugo fazo** predstavlja predstavitev geneze in razvoja koncepta celovitega pristopa, opravljene s preučevanjem obstoječe literature in virov, ki problematiko celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz obravnavajo z vojaškega, civilnega in nevtralnega vidika ter z uporabo metode opazovanja z udeležbo.

V tej fazi smo:

- a) identificirali ključna načela za uveljavljanje celovitega pristopa v kompleksnih krizah.
- b) predstavili razvoj celovitega pristopa kot modela kriznega menedžmenta pri reševanju kompleksnih kriz v ključnih mednarodnih organizacijah ter doseženo stopnjo sodelovanja teh organizacij z NATO. Vzpostavljeno sodelovanje je ključno pri ocenjevanju uspešnosti Zveze pri uresničevanju deklarativne zavezanosti podpora prizadevanjem mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz;
- c) predstavili razvoj celovitega pristopa v izbranih NATO državah na podlagi ugotovitev pridobljenih z metodo opazovanja z udeležbo. Izbrali smo tiste države, ki so koncept najbolj uspešno razvile na nacionalni ravni in imajo največ vpliva na razvoj koncepta celovitega pristopa v zvezi NATO ter na oblikovanje podlag, ki lahko izboljšajo sodelovanje med Natom in drugimi mednarodnimi akterji. Mednje smo uvrstili tudi pregled razvoja celovitega pristopa v Sloveniji in predstavili stopnjo doseženega stanja implementacije celovitega pristopa, h kateremu se je v najvišjih strateških dokumentih zavezala naša država;
- d) predstavili odnos nevladnih organizacij do celovitega pristopa, saj le-te poleg mednarodnih organizacij predstavljajo največji del civilnih akterjev med mednarodnimi akterji v kompleksnih krizah. Stališča nevladnih organizacij do vloge Nata pri reševanju kompleksnih kriz pomembno vplivajo na to, kako in v kolikšni meri NATO sploh lahko izboljša svoj prispevek pri podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz;
- **Tretjo fazo** obsega predstavitev razvoja koncepta celovitega pristopa na institucionalni ravni zveze NATO ter predstavitev izkušenj iz implementacije koncepta v kompleksnih krizah; z analizo primerov so predstavljene različne oblike kooperativnega delovanja, ki so bile prisotne v nedavnih operacijah kriznega odzivanja, v katerih je sodeloval NATO - s poudarkom na Kosovu in Afganistanu - in nekateri modeli, ki so predlagani za izboljšanje sodelovanja med vojaškimi in civilnimi akterji. Faza je omejena na obdobje 1999 – 2012. To je obdobje, ko se NATO pojavi kot akter v kompleksnih krizah na Kosovu in Afganistanu, je sprejet zadnji strateški koncept Zveze v letu 2010, ki določa nadaljnji okvir in usmeritve za razvoj in implementacijo

celovitega pristopa v Natu ter odločitev o umiku NATO iz operacije v Afganistanu (NATO 2012). V tej fazi smo identificirali ključne izzive in elemente sodelovanja, ki jih je potrebno preučiti in upoštevati pri oblikovanju celovitega pristopa za usklajeno delovanje mednarodnih, civilnih in vojaških akterjev v kompleksnih krizah. Ugotovitve v tem delu so podkrepljene z rezultati polstrukturiranih intervjujev in anketnega vprašalnika v fokusirani skupini ter z rezultati eksperimenta, ki so bili pridobljeni z metodo opazovanja z udeležbo.

Intervjuji in anketni vprašalnik so bili izvedeni z namenom, da pridobimo kritično oceno predstavnikov mednarodnih akterjev (civilnih in vojaških, vladnih in nevladnih) o:

- a) razlogih za neuspešnost prizadevanj za uveljavitev celovitega pristopa v kompleksnih krizah;
- b) vlogi NATO in aktivnostih ter zmogljivostih, ki bi bile sprejemljive za ne-NATO akterje pri uresničevanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz;
- c) ter možnostih, ki jih ima NATO, da izdela podlage in predlaga možne načine za izboljšanje sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksni krizi.

Eksperiment, ki smo se ga udeležili in zabeležili opažanja, je bil namenjen oblikovanju zmogljivosti, ki bodo v konkretni kompleksni krizi omogočale izmenjavo informacij med različnimi akterji; to je osnova za oblikovanje skupnega zavedanja in razumevanja situacije in nujna podlaga za uveljavljanje načel koncepta celovitega pristopa, s tem pa ustvarjeni pogoji za sodelovanje in usklajeno delovanje.

- **Četrto fazo** predstavljajo identifikacija stičnih točk med teoretičnimi načeli in značilnostmi koncepta ter Natovim konceptom celovitega pristopa na deklarativni ravni, identifikacija ovir pri uveljavljanju koncepta v praksi ter oblikovanje predloga relevantnih aktivnosti in izbor zmogljivosti, ki bi bile sprejemljive za vse mednarodne akterje, Natu pa bi zagotavljale potrebno kredibilnost pri uveljavljanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

1.3.1 Metode raziskovanja

Pri preverjanju hipotez so bile uporabljene naslednje znanstvene metode:

- **kvalitativna analiza pisnih virov**, ki se nanašajo na razvoj koncepta celovitega pristopa (viri: NATO in drugi vojaški, civilni, vladni, nevladni, mednarodni in lokalni akterji) in uresničevanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz v katerih sodeluje NATO (operaciji na Kosovu in Afganistanu). V to analizo je vključena tudi predstavitev izsledkov iz raziskave, ki so jo s predstavniki nevladnih organizacij na temo celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz izvedli v Veliki Britaniji v letu 2009.
- **kvalitativna analiza poročil o opravljenem eksperimentu** o uporabnosti in praktičnem uveljavljanju zmogljivosti, ki vojaškim in civilnim akterjem omogoča boljšo izmenjavo informacij in tako podpira koncept celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz. Pravočasna izmenjava bistvenih informacij je odločilnega pomena za vzpostavljanje sodelovanja. Poznavanje (istih) podatkov o posameznih vidikih krize tako na vojaški kot na civilni strani, zagotavlja poenoteno zavedanje o situaciji, to pa pomaga pri vzpostavljanju medsebojnega zaupanja med vojsko in civilnimi organizacijami in posledično prispeva k učinkovitejšemu reševanju težav na kriznem območju.
- **primerjalna metoda ocen in analiz iz dokumentov**: ocene uspešnosti sodelovanja mednarodnih akterjev, predvsem civilnih in vojaških v konkretni kompleksni krizi, ocene uspešnosti Natovih metod in zmogljivosti, uporabljenih pri uresničevanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz in ocene možnosti za izboljšanje sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksnih krizah.
- **opazovanje z udeležbo pri razvoju in uresničevanju koncepta**; avtorica je imela priložnost, da je opazovala razvoj in implementacijo celovitega pristopa v Zvezi, in je pri konceptualnem razvoju pristopa tudi neposredno sodelovala. Opazovanje je potekalo v dveh časovnih obdobjih: od leta 2005 do leta 2008, ko je delala v Natovem poveljstvu za transformacijo in od leta 2013 do zaključka pisanja disertacije jeseni 2014, ko deluje kot slovenska nacionalna predstavnica pri Natovem poveljstvu za transformacijo.

- **opazovanje z udeležbo v eksperimentu**; avtorica je v letih 2007 in 2008 v fazi priprave in izvajanja projekta (razvoj koncepta in eksperiment) Civil-military Fusion Center/Civil-Military Overview (CFC/CMO), sodelovala na številnih razgovorih s predstavniki civilnih akterjev, t.j. mednarodnih in nevladnih organizacij, kjer so le-ti izražali osebna stališča in stališča organizacij, ki so jih zastopali, do sodelovanja z vojaškimi akterji v kompleksnih krizah in do samega koncepta celovitega pristopa.
- **vsebinska analiza anketnega vprašalnika in polstrukturiranih intervjujev** s poudarkom na iskanju podobnosti v odnosu (o stališčih, pripravljenosti) do celovitega pristopa in o vlogi Nata pri uveljavljanju celovitega pristopa do reševanja kompleksnih mednarodnih kriz (s poudarkom na krizi v Afganistanu). Polstrukturirani intervjuji so bili opravljeni z metodo neposrednega intervjuja ter v okviru eksperimenta CFC/CMO, ko so na vprašanja o sprejemljivosti in uspešnosti Nata pri implementaciji celovitega pristopa razpravljali vojaški in civilni strokovnjaki na CFC/CMO interaktivnem Forumu strokovnjakov.

Pri enotah preučevanja (pisni viri, poročila, analize, intervjuvanci) je bilo iskanih več vidikov mnenj in značilnosti odnosa do raziskovalne teme; kompleksne interpretacije vsebujejo podrobnosti primera in ilustrativne podatke.

Zagotavljanje verodostojnosti podatkov:

- podatki iz kvalitativne analize pisnih virov (poročil) o razvoju koncepta celovitega pristopa v Zvezi zajemajo petletno časovno obdobje (Vrh v Bukarešti 2008 – Vrh v Chichagu 2012), povzeti so iz poročil o uveljavljanju konceptualnih rešitev v več situacijah na različnih področjih (varnostno, razvojno-ekonomsko, socialno, politično). Poseben poudarek je bil namenjen pregledu nastajanja okvira za uveljavljanje in implementacijo celovitega pristopa v procesu oblikovanja strateškega koncepta NATO, ki je predstavljen v prilogi 1;
- analiza uresničevanja koncepta celovitega pristopa zveze NATO je izdelana na podlagi javno dostopnih poročil mednarodnih in nevladnih organizacij;

- intervjuvanci in anketiranci so osebe, ki tematiko poznajo in jo ocenjujejo z več vidikov. Potek anketiranja in izvedbe polstrukturiranih intervjujev je podrobno opisan v petem poglavju disertacije;
- uporabljene so različne metode.

1.3.2 Preverjanje hipotez

Osrednjo hipotezo, s katero se predpostavlja, da je reševanje mednarodnih kompleksnih kriz (v katerih sodeluje zveza NATO) odvisno od dejanske uveljavitve celovitega pristopa, v katerem Natove sile sodelujejo in usklajujejo svoje delovanje z drugimi akterji mednarodne skupnosti, je bila preverjena s študijo dokumentov in analizo uspešnosti uresničevanja deklarativnih zavez zveze NATO v konkretnih operacijah. Osrednjo hipotezo je bilo mogoče deloma preveriti tudi z rezultati eksperimenta ter opravljenih intervjujev in ankete s predstavniki organizacij in agencij, ki sodelujejo v reševanju kompleksnih kriz. Izbrani vzorec je namreč obsegal predstavnike Nata, mednarodnih organizacij, nevladnih in vladnih organizacij (civilnih in vojaških), donatorjev in akademskih institucij. Iz odgovorov na določena vprašanja je bilo mogoče prepoznati odnos različnih akterjev do nujnosti oblikovanja usklajenega in celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz na eni in vlogo zveze NATO v tem pristopu na drugi strani.

Prva izvedena hipoteza, ki predpostavlja, da je potrebno za boljšo interakcijo med zvezo NATO in drugimi mednarodnimi akterji v kompleksnih mednarodnih krizah oblikovati nove metode za sodelovanje, opredeliti področja, kjer je nujno sodelovati, in vzpostaviti procese, v katerih bi potekala skupno načrtovanje in usklajevanje, je bila preverjena s primerjalno študijo o uspešnih oblikah sodelovanja med Natom in drugimi akterji na Kosovu in v Afganistanu. Deloma je bilo mogoče to hipotezo preveriti tudi z rezultati ankete in polstrukturiranih intervjujev.

Druga izvedena hipoteza, ki predpostavlja, da bi uporaba nacionalnih civilnih zmogljivosti in prenos dobrih praks članic Zveze pri koordiniranju civilnih in vojaških zmogljivosti v okolje kompleksnih kriz, lahko predstavljala korak naprej pri uresničevanju celovitega pristopa tudi z akterji mednarodne skupnosti, je bila preverjena s primerjalno študijo o uspešnih oblikah sodelovanja med Natom in drugimi akterji na Kosovu in v Afganistanu. Dodatno so bili v preverjanje hipoteze vključeni rezultati eksperimenta, ki je bil namenjen preverjanju zamisli o izboljšani

interakciji med civilnimi in vojaškimi akterji neposredno v Afganistanu. Hipotezo smo preverili tudi s posameznimi vprašanji/odgovori v anketi in v polstrukturiranih intervjujih.

1.4 Prispevek doktorske disertacije k znanosti

Pričujoča doktorska disertacija je nastala na podlagi večletnega poglobljenega študija pisnih virov, ki obravnavajo celovit pristop. V njej smo zbrali večino relevantnih strokovnih razprav o celovitem pristopu pri reševanju kriz in opredelili teoretični okvir prizadevanj za njegovo uveljavljanje.

Prepoznane stične točke med teoretičnimi izhodišči in izkušnjami iz dveh največjih operacij, v katerih je NATO sodeloval, predstavljajo smernice, ki bi jih bilo treba upoštevati v procesu kriznega menedžmenta in v prizadevanjih za bolj usklajeno delovanje vseh akterjev (civilnih med seboj in teh z vojaškimi) pri reševanju mednarodnih kompleksnih kriz.

Prepoznane so potrebne in možne spremembe v organizaciji in delovanju vojaških akterjev (Nata) na kriznih območjih, ki bi lahko pomenile spodbudo za uveljavljanje načel celovitega pristopa.

Rezultati anketiranja in polstrukturiranih intervjujev zaradi usmerjeno izbrane populacije prispevajo k potrditvi hipoteze, da je uspešnost Nata v operacijah odvisna od tega, kako je (in bo) uspešen pri uresničevanju celovitega pristopa, ki predpostavlja boljše sodelovanje in usklajeno delovanje mednarodnih (civilnih in vojaških) akterjev v kompleksnih krizah.

Avtorica je sodelovala pri razvoju koncepta in imela neposreden uvid v njegovo uresničevanje oziroma v implementacijo sprejetih zavez v praksi. Disertacija prinaša »pogled od znotraj« na razvoj celovitega pristopa ter na ovire in možnosti, da ga mednarodna skupnost uporabi pri reševanju kompleksnih kriz. Lahko je neovirano dostopala do dokumentov, analiz in spremljala strokovna srečanja. Seznanila se je s pričevanji s terena o dejanskem uresničevanju deklariranih zavez.

Ker smo pri delu uporabljali literaturo v tujih jezikih, smo morali za več strokovnih terminov poiskati slovenske ustreznice, zato je tekst tudi prispevek k strokovnemu izrazju na področju obramboslovne znanosti v Sloveniji.

2 TEORETSKI OKVIR

V tem poglavju so predstavljeni definicije osnovnih pojmov, ki jih uporabljamo v disertaciji in temeljni koncepti varnosti v mednarodnih odnosih, pomembni za razvoj koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih mednarodnih kriz.

V okviru razlag temeljnih pojmov, ki so bili uporabljeni v disertaciji, smo pozornost posvetili opredelitvi (vojaškega) zavezništva, krize oziroma kompleksne mednarodne krize ter kriznega menedžmenta, saj se koncept celovitega pristopa uveljavlja kot nov model kriznega menedžmenta v posameznih državah zavezništva, mednarodnih vladnih organizacijah in v Natu samem. Oblikovali smo tudi delovno definicijo celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Določena teoretična izhodišča in analitične modele, ki so bili relevantni za obravnavani problem, je bilo mogoče najti v dosegljivi literaturi. Izbira navedenih teorij in analitičnih modelov je temeljila na presoji o primernosti in uporabnosti ter na njihovi vrednosti za podkrepitev rezultatov pričujoče disertacije.

Teoretični okvir koncepta celovitega pristopa je utemeljen na podlagi relevantnih tradicionalističnih teorij varnosti ter modernih kritičnih teorij varnosti, ki si prizadevajo, da bi presegle tradicionalne teorije o mednarodnih odnosih, na katerih temelji današnje razumevanje varnostnega okolja in prinašajo tudi smernice za reševanje kompleksnih mednarodnih kriz v prihodnje.

2.1 Temeljni pojmi

2.1.1 Varnost

Waever definira varnost kot pojav, ki se ukvarja z "eksistencialno grožnjo" posamezniku ali skupnosti (Weaver in drugi 1993). V tem smislu je za obvladovanje groženj dovoljena tudi uporaba izjemnih ukrepov. "Varnost" je tista, ki privede do stanja, ko se politika ne odvija več v okviru "določenih pravil" temveč se oblikuje okvir za posebno vrsto politike (Buzzan 1998, 23).

Varnost je celosten pojav, ki vključuje vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi, od socialnega, političnega, ekonomskega, izobraževalnega, informacijsko-komunikacijskega, obrambnega in drugih, obsega vse oblike

povezovanja in organiziranja ljudi na različnih ravneh in v različni družbeni organiziranosti: nacionalni, regionalni, mednarodni in globalni (Grizold 1999a,1-2).

2.1.2 Nacionalna varnost

Nacionalna varnost je osebna in politična dobrina, ki se uresničuje kot ena izmed temeljnih človekovih pravic. Uresničuje se skozi prizadevanje nacionalne države, da vsem članom družbe zagotovi varovanje pred zunanjimi in notranjimi grožnjami. Varnost je odgovornost držav, zvez in celotnega mednarodnega sistema, zato je sodobna nacionalna varnost sestavni del mednarodnega okolja.

2.1.3 Mednarodna varnost

Mednarodna varnost je dobrina države in skupna dobrina globalne družbe. Temelji na ukrepih in dejavnostih, ki jih izvaja mednarodna skupnost za zagotavljanje skupne varnosti. Mednarodna varnost in notranja varnost držav sta med seboj nujno povezani.

2.1.4 Kolektivna varnost

Kolektivna varnost zagotavlja omejevanje in preprečevanje mednarodnih sporov. Koncept kolektivne varnosti se je razvil med obema vojnoma v prejšnjem stoletju. Predpostavlja, da se skupina držav strinja, da bo priskočila na pomoč svoji napadeni članici v primeru, če jo bo napadla druga članica. Predpostavka sistema kolektivne varnosti je, da je članstvo univerzalno in da med članicami vlada soglasje o skupnih aktivnostih.

2.1.5 Kooperativna varnost

Večina varnostnih konceptov se je v preteklosti ukvarjala z grožnjami, ki so jih predstavljale določene države ali skupina držav. Prevladujoči konvencionalni koncept varnosti, ravnotežje moči, je predstavljal osnovo za post-vestfalski varnostni sistem vse do konca hladne vojne (Grizold in Zupančič, 2011, 829). Koncept kooperativne varnosti pa se je razvil kot nasprotje tradicionalnim pristopom do opredeljevanja varnosti.

Mednarodna komisija za globalno vladavino je leta 1995 pozvala, naj se varnost »razširi s svojega tradicionalnega okvira varnosti držav na varnost ljudi in planeta« (Rothschild 1995, 55). V istem letu je generalni sekretar ZN pozval h

»konceptualnemu preboju«, ki naj »preseže oboroženo varnost ozemlja in nadgradi varnost ljudi, njihovih domov, služb in skupnosti« (Rotschild 1995, 56). Ta pristop so nekateri teoretiki označili kot koncept razširjene varnosti oziroma kooperativne varnosti.

V najbolj splošnem pomenu se pojem kooperativna varnost (cooperative security) uporablja za opis sodelovanja držav, ki se združujejo, da bi se skupaj zoperstavile grožnjam varnosti okolju, ki so drugačne od tistih, ki jih običajno predstavljajo določene države ali skupina držav.

Že v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja je Gereth Evans definiral kooperativno varnost kot

...multidimenzionalno po obsegu in postopno po značaju; ponuja pomiritev nasproti odvrčanju; je vključujoča in ne izključujoča; ni restriktivna glede članstva; daje prednost multilaterizmu pred bilaterizmom; ne daje privilegija vojaškim rešitvam pred nevojaškimi; predvideva, da so države centrali akterji v varnostnem sistemu toda sprejema, da ne-vladni akterji igrajo pomembno vlogo; ne zahteva ustvarjanja formalnih varnostnih institucij, vendar jih ne zavrača; nad vsem poudarja pomen ustvarjanja kulture dialoga na multilateralni ravni. (Evans 1993, 16).

Dewitt trdi, da koncept kooperativne varnosti *“ne daje privilegija vojski kot edinemu viru znanja, povezanega z varnostjo; ne predpostavlja, da sta edini izziv varnosti vojaški konflikt ali nasilje»* (Dewitt 1994, 8).

NATO je koncept kooperativne varnosti začel uveljavljati že v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja z oblikovanjem različnih programov, kot je na primer Partnerstvo za mir, s katerimi je razširil sodelovanje z državami iz dotlej sovražnega vojaško-političnega bloka. V novem strateškem konceptu, sprejetem v Lizboni leta 2010, pa je NATO poudaril svojo zavezanost k preprečevanju in reševanju kriz in nujnost sodelovanja z ZN in EU. Kooperativna varnost je poleg kolektivne obrambe in kriznega menedžmenta ena od temeljnih Natovih nalog.

V kontekstu predmeta (celovit pristop) našega preučevanja smo oblikovali naslednjo razširjeno definicijo kooperativne varnosti: **Kooperativno varnost predstavlja zamisel, kako vzpostavljati in ohranjati varnost mednarodnega okolja. Uresničuje se v aktivnostih držav, vladnih in nevladnih akterjev, ki sodelujejo na neformalni ravni ali povezani v formalne strukture, njihov cilj pa je izboljšanje lastne in mednarodne varnosti.**

2.1.6 Kolektivna obramba

Kolektivna obramba temelji na načelu nedeljive varnosti, kar pomeni, da v primeru napada na eno državo sistema, vse članice sodelujejo v njeni obrambi. Sistem kolektivne obrambe je oblikovan tako, da lahko agresijo odvrča z usklajenimi aktivnostmi kolektivne obrambe. Koncept kolektivne obrambe je, za razliko od koncepta kolektivne varnosti, obrnjen proti državam nečlanicam, torej navzven.

Kolektivna obramba predstavlja temelj, na podlagi katerega se je oblikovalo zavezništvo Zveze NATO in je utemeljena v njeni ustanovni listini, Washingtonski pogodbi (NATO 1949).

2.1.7 Konflikt

Konflikt (latinsko *conflictus*) je stanje, do katerega pride zaradi nasprotujočih si teženj; je nasprotje, napetost, spor in nesoglasje.

V Vojaški doktrini RS iz leta 2006 je konflikt opredeljen kot »...*situacija, v kateri sta pogosto prisotna nasilje ali grožnja z nasiljem. Je posledica nasprotovanja ali prekrivanja interesov, povezanih z nacionalnimi vrednotami, materialnimi viri ali s prerazporeditvijo politične in druge moči*« (Vlada RS, 2006, 9).

Konflikti kot posledica nasprotovanja in prekrivanja interesov, so stalnica v socialnih in političnih odnosih. Razlogi zanje niso vedno negativni, ne glede na to pa vsak konflikt zahteva rešitev.

Heidelberški inštitut za raziskavo mednarodnih konfliktov (HIIK) je razvil metodologijo, s katero spremlja intenzivnost političnih konfliktov. Metodologija se, bolj kot na posamezne kvantitativne opredelitve velikosti konflikta oziroma število

žrtev, osredotoča na proces nastajanja konflikta. HIIK posebej zanimajo odnosi med akterji, vpletenimi v konflikt.

Politični konflikt je opredeljen kot različno stališče do vrednot, ki veljajo v določeni družbi, in to pri vsaj dveh relevantnih akterjih. Akterja/akterji svoja stališča uveljavljajo z ukrepi (conflict measures), ki so v nasprotju z uradno sprejetimi in predpisanimi pravili kriznega menedžmenta, sprejetega za reševanje konflikta. Primerjava njihovega ravnanja z deklariranimi pravili, omogoča neposredno opazovanje razlik in oceno njihovega učinka na konflikt. Ukrepi in postopki, ki niso skladni s pravili kriznega menedžmenta, so potencialno nevarni, lahko pa že neposredno ogrožajo temeljne funkcije družbe ali mednarodno skupnost (HIIK 2014, 8).

Akterji v konfliktu (conflict actors) so lahko posamezniki, države, mednarodne ali nevladne organizacije. Med seboj se razlikujejo glede na notranjo kohezivnost in stopnjo ponotranjenja ciljev (skupnosti, organizacije). Objekti konflikta (conflict items) po HIIK so materialne ali nematerialne dobrine, ki jih akterji v konfliktu poskušajo doseči z določenimi ukrepi/postopki. HIIK analizira naslednje objekte konflikta: sprememba obstoječega sistema/ideologije (System/Ideology), vodenje države (National Power), zahteve po avtonomiji znotraj obstoječe države (Authonomy), odcepitev (Seccesion) in dekolonizacija (Decolonization), prevzem kontrole nad prebivalstvom ali ozemljem s strani tuje vlade, nevladnega akterja ali tujega prebivalstva (Subnational Predominance), posedovanje naravnih virov (Resourcess), sprememba mednarodno priznanih meja (Territory), sprememba težišča moči v mednarodnih ali regionalnih odnosih, ki ima za posledico spremembe na področju vojaške, ekonomske ali politične moči države (International Power) (HIIK 2014, 8).

Poleg akterjev, postopkov, ukrepov in objektov konflikta, HIIK opredeljuje tudi intenzivnost konflikta. Ta je odvisna od vsote ukrepov/postopkov, ki jih akterji izvajajo v konkretnem političnem konfliktu na določenem geografskem območju in v določenem času. HIIK od leta 2003 uporablja petstopenjsko klasifikacijo intenzivnosti konflikta in sicer: spor (dispute), nenasilna kriza (non-violent crisis),

nasilna kriza (violent crisis), omejena vojna (limited war) in vojna (war). Spor in nenasilno krizo uvrščajo med nenasilne oziroma konflikte nizke intenzivnosti. Nasilno krizo, omejeno vojno in vojno pa uvrščajo v kategorijo nasilnih konfliktov srednje in visoke intenzivnosti. Intenzivnost le-teh se meri z indikatorji uporabe orožja in ljudi v konfliktu, v številu žrtev, uničenju, ter številu beguncev in razseljenih oseb znotraj države.

Tabela 2.1. Prikaz intenzivnosti konflikta

STOPNJA INTENZIVNO	TERMINOLOGIJA	STOPNJA NASILJA	RAZRED INTENZIVNOSTI
1	SPOR	NENASILNI KONFLIKT	NIZKA INTENZIVNOST
2	NENASILNA KRIZA		
3	NASILNA KRIZA	NASILNI KONFLIKT	SREDNJA INTENZIVNOST
4	OMEJENA VOJNA		VISOKA INTENZIVNOST
5	VOJNA		

Vir: (HIIK 2014, 8)

V pričujoči disertaciji smo pri analizah uveljavljanja celovitega pristopa uporabili metodologijo HIIK in se osredotočili na krize, ki nastanejo na podlagi nasilnih konfliktov srednje in visoke intenzivnosti.

2.1.8 Kriza

V terminologiji ni enotne definicije krize; raznovrstnost kriz in njihovih oblik prinašata različne definicije.

Kriza (grško κρίση, *krísi*) je najprej pomenila mišljenje, oceno, odločitev, kasneje pa zaostrovanje (SSKJ 2008). Danes izraz kriza označuje problematično, prelomno točko, na kateri je potrebno sprejeti določeno odločitev. Kriza je neugodno, težko rešljivo stanje, ko se ugodne razmere začnejo hitro slabšati.

Vojaška doktrina Republike Slovenije iz leta 2006 krizo definira kot:

...stanje, dogodek ali proces v državi ali zunaj nje, ki predstavlja resno grožnjo temeljnim nacionalnim interesom, družbenim vrednotam in normam, ter ga ni mogoče obvladovati z običajnimi sredstvi in dejavnostmi podsistemov nacionalne varnosti, temveč zahteva angažiranje kriznega upravljanja. Za krizo sta značilni negotovost razmer in relativno kratek čas za ukrepanje. Krize so lahko večdimenzionalne grožnje za regionalno in mednarodno varnost. (Vlada RS 2006, 10).

Med strokovnjaki, ki se ukvarjajo s preučevanjem mednarodnih odnosov se pogosto uporablja definicija Charlesa F. Hermmana, ki v poenostavljeni obliki določa tri bistvene elemente krize: situacija, v kateri so ogroženi cilji visoke vrednosti; omejen čas, ki je na razpolago za ustrezen odgovor oziroma reakcijo; prisotnost elementa presenečenja (Hermman 1972).

Kriza po Merriam-Webstrovem slovarju pomeni stanje omenjene zmožnosti presojanja, ki se pojavi, ker smo na prelomni točki, točki večje spremembe. Vsakršna kriza je posledica notranje dinamike sistema, je znak večjega neravnotežja, ki je le faza v notranji dinamiki sistema. Izginjajo njegove poznane značilnosti, zato čas krize pomeni stanje visoke kaotičnosti in negotovosti.

NATO definira krizo kot stanje, ki je posledica oboroženega konflikta, tehnološke nesreče ali naravne katastrofe. Krize deli glede na vzrok nastanka na politične, vojaške in humanitarne.

Prezelj pravi, da »...kriza predstavlja resno grožnjo temeljnim strukturam ali družbenim vrednotam in normam, ki pod časovnim pritiskom v zelo negotovih okoliščinah vzbujajo nujno sprejemanja kritičnih odločitev« (Prezelj 2005, 22).

Za krize so značilni hud časovni pritisk in nepredvidljive okoliščine. Zahtevajo tudi hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov in ustanov. V krizah se procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto izvajajo po drugačnih institucionalnih

poteh od običajnih. Krize zahtevajo aktiviranje vnaprej načrtovanih in pripravljenih mehanizmov kriznega menedžmenta⁵ (Malešič 2003, 8).

Michael Lund uvršča krizo na premico med vojno in nestabilni mir (mir deli na nestabilen, stabilen in trajen). Njegov model poudarja različne faze in dinamiko v razvoju krize ter potrebo po ocenjevanju ukrepov, potrebnih za upravljanje s krizo v njenih posameznih fazah. Njegova teorija sloni na predpostavki, da se vsaka kriza razvija na svojstven način, da se nekatere krize nikoli povsem ne razvijejo v konflikt ampak ostanejo v latentnem stanju (Indonezija pred konfliktom v Vzhodnem Timorju), druge se razvijejo iz stanja, v katerem so bili sprejeti sporazumi, s katerimi nobena stran ni zadovoljna in povzročajo nenehne napetosti, ki se nato razvijejo v ponoven konflikt (Angola v devetdesetih letih prejšnjega stoletja) (Lund 1996).

Jean-Luis Dufour razvršča krize v tri kategorije: krize varnosti (širjenje orožja za množično uničevanje, verska gibanja in terorizem), krize interesov (ekonomski, kulturni in informacijski imperializem) ter krize zavesti (krize na podlagi poročanja medijev identificirajo volivci, ki s pritiskom vplivajo na politiko vlade do teh dogodkov: npr. genocid v Ruandi, etnično čiščenje v Bosni in Hercegovini in na Kosovu, lakota v Afriških državah) (Dufour 2002)⁶.

⁵Ustreznost prevoda angleškega izraza »crisis management« v slovenščino in upravičenost uporabe termina menedžment namesto termina upravljanje, je zelo izčrpno utemelji Iztok Prezelj v svoji razpravi o Nacionalnem kriznem menedžmentu na straneh 36-38. (Prezelj 2005). V pričujoči disertaciji je uporabljen izraz krizni menedžment, ki vsebinsko obsega pojma vodenje in upravljanje v kriznih razmerah.

⁶ Dufour v istem delu razvršča krize tudi glede na vzroke nastanka: napake kriznega menedžmenta, da kriza preraste v oboroženi spopad (npr. Falklandska vojna, 1982); antikolonialna gibanja (npr. Ciper 1956-1959), vojaške intervencije tujih oboroženih sil (npr. Rusija v Gruziji 2008); politika rasne diskriminacije (npr. Južno Afriška republika 1992); težnje po neodvisnosti (npr. Slovenija 1991), težnje po odcepitvi (npr. Gruzijski pokrajini Abhazija in Osetija vse po letu 1990); težnje po spremembi političnega režima (npr. Libija 2011); ekonomskih problemi ali embargo (npr. Irak po letu 1991), napetosti med različnimi verskimi skupinami (Libanon, Severna Irska) ali napetosti med različnimi etničnimi skupinami (Nagornji Karabah v bivši Sovjetski Zvezi, danes predmet spora med Armenijo in Azerbejdžanom; bivša Jugoslavija); posledice naravnih ali tehnoloških nesreč ali okoljskih sprememb (Etiopija, Mozambik); krize, ki jih je povzročil val beguncev (npr. Ruandski begunci v Ugandi in Burundiju); nesprejemljive odločitve mednarodnih organizacij (razdelitev Palestine med Izraelce in Palestince 1947). Krize lahko povzročijo tudi politična dejanja kot npr. zajetje ameriških talcev v Teheranu 1979; ogrožanje zdravja kot npr. epidemije; šibkost vladnih institucij (Albanija 1997) in širjenje orožja za množično uničevanje in terorizem.

Za namen naše disertacije mora definicija krize vsebovati dva bistvena elementa: kdaj lahko govorimo o krizi določenega akterja v mednarodnih odnosih in kako kriza vpliva na odnose med različnimi subjekti v mednarodnih odnosih. Zato je delovna definicija krize naslednja:

Kriza je situacija, v kateri določen subjekt mednarodne skupnosti ne more več normalno delovati, ker je ogroženo uresničevanje njegovih bistvenih interesov in vitalnih ciljev oziroma sposobnost njegovega preživetja. Kriza predstavlja odločilno točko za spremembo v odnosih med akterji znotraj države in/ali med državami oziroma državo in zunanjimi akterji.

2.1.9 Kompleksna kriza

Kompleksna (mednarodna) kriza je tista, v kateri lahko identificiramo večplastnost, ki odraža zapletenost dogajanj, ki so do krize privedla. Kompleksnost je posledica različnih, tudi nekompatibilnih interesov akterjev, ki so v krizo vpleteni. Kompleksnost je značilnost vsake krize, je posledica pojava vedno novih groženj in novih ciljev ogrožanja. Povezanost ogroženih objektov in povezanost virov in oblik groženj so razlog za kompleksnost sodobnih kriz. Posledice, ki jih povzroči določena vrsta grožnje so različne, nastopijo kmalu po konfliktu ali s časovnim zamikom; krizi na Kosovu in v Afganistanu sta posredno in neposredno vplivali na nove pojave terorizma in organiziranega kriminala.

Prezelj pravi, da se

»...kompleksnost krize nanaša predvsem na linearno ali celo nelinearno povezanost med številnimi različnimi grožnjami varnosti, ki pridejo do izraza v posamezni krizi. Kompleksnost krize torej zajema z državnimi mejami delno omejeno večdimenzionalnost in vzajemno povezanost njenih temeljnih elementarnih značilnosti – groženj varnosti.« (Prezelj 2005, 15).

Kompleksna kriza, kot jo obravnava disertacija, je tista, ki je prerasla v nasilni konflikt med akterji znotraj države ali med državo in zunanjimi akterji oziroma več državami. Je večplastna in večdimenzionalna, v njej so ogrožene pomembne vrednote, norme in struktura ne samo ene države, temveč širše ali celo mednarodne skupnosti.

2.1.10 Krizni menedžment

Burton zagovarja tezo, da je krizni menedžment "*alternativna veščina reševanja nesoglasja*" in lahko zaustavi ali omeji konflikt⁷, urejanje zadev po konfliktu pa je "*avtoritativni in pravni proces*" in je lahko vsiljen oziroma voden s strani elit (Burton v Volkan 1991).⁸

Nekateri teoretiki vidijo krizni menedžment kot krovni funkcionalni okvir za izvajanje aktivnosti preprečevanja konfliktov, ustvarjanja in ohranjanja miru ter graditve države. Krizni menedžment torej obsega več faz: preprečevanje konflikta, vzpostavljanje miru, ohranjanje miru, graditev države (Ruggie 1996, 42-52).

Učinkovit krizni menedžment bi moral predvsem uspešno preprečevati konflikte, reševati življenja in materialne dobrine. Toda večina ukrepov kriznega menedžmenta, ki se uporabljajo v sodobnem svetu, so obsežne in zelo drage civilne ali vojaške operacije (crisis management operations), ki se izvajajo, ko je oboroženo nasilje že izbruhnilo.

V krizi se krizni menedžment osredotoča predvsem na aktivnosti za preprečitev razraščanja konflikta, ki so usmerjene v kontrolo intenzivnosti konflikta in se izvajajo kot pogajanje, intervencija (tudi oborožena), delovanje institucionalnih mehanizmov in diplomatskih metod. Krizni menedžment običajno ne rešuje globoko ukoreninjenih problemov ali vzrokov za nastanek krize. Po prenehanju oboroženega nasilja večjega obsega se pričnejo izvajati aktivnosti podpore pri socialni, institucionalni in ekonomski obnovi; prisotnost oboroženih sil pa zagotavlja občutek stabilnosti in aktivnosti za doseg ustrezne politične pomiritve. Ukrepi so nujni za preprečevanje ponovnega izbruha oboroženega nasilja.

⁷ Konflikti so naravni in neizogibni del političnega dogajanja v vseh družbah, vključno z demokracijami, in pogosto poganjajo njihov razvoj. Preprečevanje konfliktov mora zato zagotoviti, da je kriza upravljana na način, da se lahko izognemo nasilju in človeškemu trpljenju. Ustvariti je treba priložnosti, da se, namesto vojn in nasilja, za razvoj družbe in graditev institucij uporabljajo ekonomski in politični ukrepi.

⁸ Burton prav tam nadalje pravi, da rešitev konflikta (conflict resolution) pomeni končanje nesoglasij po analitičnih metodah, ki se problemov lotijo pri koreninah. Reševanje konfliktov, nasprotno od upravljanja ali urejanja konfliktov, usmerja dejavnosti k tistemu rezultatu, ki je v očeh vseh vpletenih trajna rešitev problema. Edina pot do rešitve konflikta vodi od analize problemov s pomočjo posrednika, ki ne nastopa kot avtoriteta, ne vsiljuje svojega mnenja. Reševanje konfliktov je proces, ki lahko spremeni politični, socialni in ekonomski sistem. Problemi morajo biti rešeni tako, da so upoštevane individualne in skupinske potrebe in so dosežene institucionalne spremembe, ki to omogočajo.

Različne faze kriznega menedžmenta se lahko prekrivajo, v posamezni konkretni situaciji je med njimi težko potegniti jasno ločnico. Poskusi mediacije in iskanje dokazov, ki se izvajajo pred izbruhom oboroženega nasilja, imajo lahko pomembno vlogo tudi med oboroženim spopadom. Civilna policija lahko sodeluje med oboroženim spopadom, največkrat pa je še bolj potrebna po končanju nasilja. Tudi ukrepi za graditev demokratičnega sistema in gospodarske infrastrukture po uveljavitvi mirovnega sporazuma pomagajo ohranjati mir.

Krizni menedžment vključuje paleto možnih ukrepov, ki so oblikovani zato, da se akterji, ki sodelujejo v reševanju, lahko spoprimejo s problemi vojaške, humanitarne, socialno-ekonomske, politične in institucionalne narave v različnih fazah krize.

Krizni menedžment v pričujoči disertaciji obravnavamo kot strategijo reševanja kompleksnih kriz. Izvaja se z različnimi ukrepi. Vsi ukrepi v vseh fazah kriznega menedžmenta se lahko izvajajo na način, s katerim je zagotovljeno sodelovanje in usklajeno delovanje različnih akterjev, vpletenih v krizo. Tak model kriznega menedžmenta predstavlja koncept celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

2.1.11 Celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz

Definicija celovitega pristopa (comprehensive approach), ki bi bila splošno sprejeta, ne obstaja. Večina definicij vključuje naslednje elemente: celovit pristop je horizontalen, vključuje civilne in vojaške akterje in kadar je to mogoče, mednarodne organizacije in lokalno prebivalstvo; celovit pristop je vertikalni, saj se izvaja v različnih fazah krize in tudi na nivojih odločanja (taktični, operativni, strateški), lahko se uporabi tudi za reševanje kriznih situacij, kjer ni faze oboroženega nasilja.

S celovitim pristopom je mogoče povečati možnosti za želene izide in zagotoviti, da bodo postali trajni, ker so načela razumljena enako in delovanje poteka v skupnem, usklajenem procesu vseh akterjev. Celovit pristop je lahko uspešen, če temelji na proaktivnem delovanju, na medsebojnem poznavanju načina delovanja vpletenih akterjev, na podobnih miselnih vzorcih, usmerjenih v doseganje zastavljenih ciljev in na sodelovanju.

V celovitem pristopu vojaški in civilni akterji sodelujejo in delujejo usklajeno, kadar je to mogoče, da bi stabilizirali krizno situacijo, vzpostavili varno okolje in zagotovili delovanje lokalne vlade. V praksi je sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji določeno z razvojem krizne situacije. V obdobju, ko je krizna situacija zaznamovana z nasiljem in je okolje varnostno zelo občutljivo, so vojaški akterji tisti, ki so bolj izpostavljeni in vodilni pri izvajanju aktivnosti. Na drugi strani je situacija, v kateri se na skrajni točki premice približujemo civilni vladavini, ki jo vojaški akterji samo podpirajo. Premica, na kateri se odvija krizno dogajanje in se izmenjujejo aktivnosti vojaških oziroma civilnih akterjev, je v kriznih situacijah običajna. Dogajanje pa se ne giblje premočrtno od enega do drugega konca, temveč se neprestano premika med obema skrajnima točkama, zato je sodelovanje med vojaškimi in civilnimi akterji nujno potrebno. Skupen jezik oziroma pojmovnik je eden od pomembnih elementov uspešnega sodelovanja.

Skupen jezik poenostavljeno pomeni uporabo enotne terminologije pri vseh vpletenih v krizo. Zagotavlja medsebojno razumevanje in je pogoj za sodelovanje tako na taktični kot tudi na strateški ravni, na nivoju operativnih enot kot tudi med vladnimi in nevladnimi agencijami na ravni nacionalne države. Skupen jezik v svojem najširšem pomenu pa zajema tudi skupne vsebine, dogovore, sporazume in načrte, ki so usmerjeni v poenoteno razmišljanje o želenih rezultatih. Vse to zagotavlja dobro presojo o možnostih delovanja in oceno predvidenih ukrepov, ki bodo učinkovali dolgoročno. Potrebno se je zavedati, da niti dve krizni situaciji nista enaki, da za reševanje problemov ni mogoče napisati načrta, ki bi bil univerzalno uporaben. To velja tudi za vsakokratno obliko, vsebino in način sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji. Samo dobro poznavanje akterjev in njihove organizacijske kulture, njihovo medsebojno spoštovanje ter zaupanje lahko omogoči vsakokratno sodelovanje pri reševanju kriznih razmer. Celovit pristop je mogoč le, če si za tovrstno spoštovanje, znanje in zaupanje prizadevajo tako na nacionalni (med vladnimi agencijami in med vladnimi in nevladnimi agencijami) kot tudi na mednarodni ravni (med različnimi mednarodnimi, vladnimi, nevladnimi in lokalnimi akterji).

V tej disertaciji smo oblikovali lastno definicijo celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz:

Celovit pristop pri reševanju kompleksnih kriz predstavlja nov model kriznega menedžmenta. Temelji na načelih kooperativne varnosti.

Predpostavlja, da se pri izvajanju posameznih ukrepov kriznega menedžmenta in ob upoštevanju mandатов posameznih akterjev in aktualne krizne situacije, uveljavljajo različne oblike in načini sodelovanja ter usklajenega delovanja različnih akterjev mednarodne skupnosti, tako civilnih kot vojaških.

Celovit pristop predpostavlja učinkovito sodelovanje različnih akterjev na taktičnem, operativnem in strateškem nivoju v različnih fazah krize: pred krizo, med njo in v obdobju po krizi. Sodelovanje temelji na medsebojnem poznavanju, spoštovanju in zaupanju, razumevanju načina delovanja posameznih akterjev ter na prizadevanju vseh za doseganje (skupno prepoznanih) želenih trajnih izidov.

2.1.12 Zavezništvo

Zavezništva, ki se pojavljajo v mednarodnih odnosih so različna: formalna in neformalna, obsegajo različna področja sodelovanja in različno stopnjo zavezanosti članstva za sodelovanje. Sklepajo se na različnih interesnih področjih, kot so npr. zavezništva na ekonomskem (med različnimi podjetji), socialnem (med interesnimi in družbenimi skupinami), političnem (med državami, političnimi skupinami, gibanji) in varnostnem (med državami) področju.

Formalna zavezništva so sklenjena s pogodbo oziroma sporazumom med člani. Tako imenovana ad-hoc zavezništva so neformalne oblike sodelovanja, podlago zanje pa predstavlja skupno razumevanje določene oblike sodelovanja; uveljavljeno je na podlagi ustnega sporazuma oziroma v izvedbi konkretne oblike skupnega delovanja. Večina zavezništev je ustanovljena zato, da lahko posamezni član v skupnem delovanju poveča možnosti za uveljavljanje svojih interesov.

Moderna vojaška zavezništva nastajajo zaradi različnih razlogov, toda prevladujoča sta skupne vrednote in ideologija oziroma prednosti in prihranki, ki jih lahko članice uživajo z delitvijo odgovornosti, uporabo skupnih sredstev in projekcijo moči skozi močnejšo zaveznico. Velike članice lahko uveljavljajo določen vpliv na zunanjo politiko zaveznic in na njihovem ozemlju vzpostavljajo vojaške baze, preko katerih lahko projicirajo svojo vojaško moč. Manjše države pa lahko uporabljajo prednosti, ki jih ponuja zavezništvo z močnimi članicami: omogočajo jim modernizacijo vojaške infrastrukture ter nudijo izobraževanje in

usposabljanje v uveljavljenih vojaških izobraževalnih institucijah z visoko tehnološko opremljenimi enotami in poligoni.

Vojaška zavezništva, ki vključujejo varnostne garancije v primeru agresije, so lahko formalna ali neformalna. Formalna zavezništva so lahko bilateralna ali večlateralna. Neformalna zavezništva ne temeljijo na pogodbah ali pisnih sporazumih, pač pa predvidevajo določene varnostne garancije. Običajno so kratkoročna, nastala zaradi odgovora na določeno, časovno omejeno varnostno grožnjo, kot so na primer ad-hoc koalicije.

Zavezništva lahko izpolnjujejo hkrati več različnih funkcij za države, ki so njihove članice. Oblikovanje zveze NATO je zahodnoevropskim državam zagotovilo, da se ZDA ne bodo umaknile v izolacijo in bodo tudi po drugi svetovni vojni ostale v Evropi kot mehanizem ravnotežja proti Sovjetski Zvezi ter preprečile, da bi Nemčija postala maščevalna sila, kot se je to zgodilo po koncu 1. svetovne vojne.

Najpomembnejše funkcije zavezništev so običajno naslednje (Walt 1987):

- Vojaška moč članice je del kolektivne vojaške moči proti skupni grožnji. Ta članicam omogoča večjo kredibilnost pri odvrčanju groženj.
- Članice lahko uporabljajo ozemlje drugih članic za bolj učinkovit prenos svoje vojaške moči (hitrejši premiki sil, svoboda gibanja, demonstracija sile).
- Tudi v primeru, da članica nima vojske ali ne dovoljuje dostopa drugim članicam na svoje ozemlje, le-tega in njenih virov ne more uporabljati potencialni nasprotnik.
- Varnostne garancije lahko zagotovijo, da se članice ne odločajo za razvoj določenih vojaških zmogljivosti (npr. jedrskih). To preprečuje tekmovalnost med nasprotniki in zmanjšuje možnosti za nastajanje konfliktov.
- Krepitev vezi med članicami in določena stopnja varnostne soodvisnosti omogoča posameznim članicam vplivanje na procese odločanja v drugih članicah.
- Zavezništva povečujejo legitimnost vojaških operacij v članicah in v mednarodnem okolju.

Zavezništva imajo tudi pomanjkljivosti. Mogoča je izguba avtonomije, kadar vsaka članica ne more uveljaviti svojega mnenja o tem, kdaj, kje in na kakšen način oziroma ali sploh bodo uporabljene vojaške zmogljivosti zavezništva. Pri varovanju druge članice se lahko država zaplete v vojno, ki bi se je sicer lahko izognila. Zavedanje, da bodo druge članice priskočile na pomoč, lahko spodbudi posamezno članico, da izzove vojno, v kateri ne bo nosila celotne odgovornosti in drugih posledic (npr. finančnih), pač pa jo bo delila z zaveznicami. Zavezništva lahko povzročijo tudi prekomerno porabo omejenih nacionalnih virov, kar lahko privede do upada relativne moči določene države.

Vojaška zavezništva v širšem pomenu besede so tista, ki ne predvidevajo varnostnih garancij, kot je to na primer v strateških partnerstvih, ki priznavajo skupne strateške interese ali določeno vojaško strateško sodelovanje.

Trendi pri oblikovanju vojaških zavezništev po koncu druge svetovne vojne kažejo, da so ad-hoc in bilateralna zavezništva oblikovana pogostejše kot stalna in večlateralna zavezništva. Še posebej je ta trend očiten po koncu hladne vojne in še izraziteje po dogodkih 11. septembra 2001.

Uspešnost ter učinkovitost uresničevanja poslanstva in nalog zavezništev, ki so oblikovana za varnostno sodelovanje, kot tudi njihov obstoj, je pomembno odvisen od:

- kohezivnosti zavezništva;
- tega, kako članice ocenjujejo kredibilnost zavezništva in kako kredibilnost zavezništva ocenjujejo javnosti, še posebej javnosti v državah članicah;
- možnosti, da člani znotraj zavezništva in s pomočjo zavezništva uresničujejo lastne interese (relevantnost zavezništva);
- dosežene stopnje institucionalizacije zavezništva ter
- od tega, kako uspešno je zavezništvo pri oblikovanju in izražanju skupne identitete (Walt 2008, 156-179).

2.2 Teoretski okvir preučevanja

Raziskovanje mednarodnih odnosov temelji na široki paleti teoretičnih pristopov. Nekateri so se razvili znotraj področja preučevanja mednarodnih odnosov, drugi izhajajo iz drugih znanstvenih disciplin kot sta ekonomija in sociologija.

Teorije varnosti oblikujejo svetovno politiko in naše razumevanje njenih načel in ravnanja ter sprejemanje posledic obojega. Kako se odzivamo na različne varnostne izzive in grožnje je torej odvisno od sprejemanja določenih teoretičnih izhodišč, na katerih temelji naše razumevanje varnostnega okolja.

2.2.1 Teorije varnosti v mednarodnih odnosih

Tradicionalno pojmovanje varnosti, ki je tudi najbolj razširjeno, je ožje pojmovanje varnosti in izhaja iz Vestfalskega sistema mednarodnih odnosov. Gre za razumevanje varnosti, ki je osredotočeno na državo in njeno vlado, da varuje in brani lastno ozemlje, vzdržuje politično neodvisnost ter z vojaškimi in drugimi potrebnimi sredstvi varuje svoje prebivalstvo in dobrine (Malešič 2012, 268).

V mednarodnih odnosih je varnost, ki zajema vojaško in nacionalno razsežnost, utemeljena v realističnih (Morgenthau 1948) in neo-realističnih (Waltz 1959 in 1979) teorijah mednarodnih odnosov. **Realisti** zagovarjajo tezo, da je varnost v mednarodni skupnosti odvisna od vzpostavljenega sistema ravnotežja moči znotraj mednarodnega sistema (Doyle 1997). Vojno je mogoče preprečiti z grožnjo uporabe sile, ki naj bi potencialnega nasprotnika odvrnila od nelegalnih aktivnosti (Mingst 2008). **Neorealisti** v svojih pogledih na mednarodne odnose upoštevajo mednarodne akterje kot so Združeni narodi, Evropska unija in druge mednarodne organizacije, ter sklenjene mednarodne sporazume. Pravijo, da se včasih države razumno odločijo za sodelovanje, če to pomaga pri uresničevanju njihovih interesov in zmanjšuje verjetnost vojne. Zaradi primerov, ko tako sodelovanje ni več v njihovem interesu, in v odsotnosti višje avtoritete, ki bi jih prisilila v spoštovanje sporazumov, ostaja reševanje odnosov z vojno stalnica v mednarodnih odnosih.

Naslednja pomembna teorija mednarodnih odnosov temelji na ideji **institucionalizma**. Institucionalisti se strinjajo z mnogimi predpostavkami teorije realizma: mednarodni odnosi so anarhični, države ravnaajo skladno z lastnimi interesi, preživetje in izboljšanje materialnih pogojev je osnovni cilj, odnosi med državami so nepredvidljivi. Toda institucionalisti verjamejo, da je sodelovanje med državami mogoče. Sodelovanje je racionalna odločitev, saj lahko predstavlja strategijo države za doseg lastnega interesa. Institucije, ki so oblikovane na podlagi določenih pravil, norm, dobrih praks in odločitev, ki jih poznajo vsi akterji, lahko zmanjšajo nepredvidljivost v odnosih med državami. Za razliko od realistov,

ki menijo, da sodelovanja brez prisile ni mogoče vzdrževati na dolgi rok, institucionalisti menijo, da bodo države kontinuirano sodelovanje spodbujale predvsem zaradi prednosti, ki jih lahko le-to prinaša na dolgi rok (Barnett in Finnemore 2004). Institucije, ki takšno sodelovanje omogočajo, torej povečujejo ugled držav. Pri teh institucijah se zbirajo podatki, ki zmanjšujejo nepredvidljivost in zvišujejo učinkovitost odnosov, zagotavljajo pa tudi forum, kjer se države lahko srečujejo in pogajajo. V njih se oblikujejo norme in pravila, ki različnim državam omogočajo, da lahko o določenih skupnih problemih zavzamejo skupno smer odločanja in delovanja.

Liberalni teoretiki za razliko od realistov verjamejo v moč kolektivne oziroma skupne varnosti, ki je po njihovem preventivni ukrep držav, povezanih v zvezo držav. **Liberalistični koncept varnosti** gradi na sodelovanju (Grizold in Bučar, 2011). Kadar obstaja grožnja ali se izvaja nelegalna aktivnost proti eni državi, se proti tej nevarnosti izrečejo oziroma delujejo tudi druge države v zvezi. Cilj kolektivne varnosti je, zaustaviti sovražnike tako, da se ustvarja varen mednarodni sistem in odvrča potencialni sovražnik. Liberalizem domneva, da je mir možen in je zaželeno naravno stanje (Moravscik 1997 in Doyle 1997); v najbolj idealni obliki liberalizma, idealizmu, se bodo spori reševali miroljubno, zato bodo oboroženi konflikti izginili.

Med teorijo realizma in teorijo liberalizma lahko umestimo prepričanja pripadnikov »**angleške šole**« oziroma tako imenovano teorijo mednarodne družbe. Po njej mednarodno skupnost razumemo kot družbo, ki jo določajo institucije, vrednote in pravila. Zagovorniki te teorije priznavajo, da mednarodnega reda ne določajo samo suverene države, temveč tudi drugi subjekti mednarodne skupnosti. Ti naj bi se povezovali v različne institucije in tako uresničevali skupne vrednote in interese. Institucije, kot jih razumejo predstavniki te teorije, niso samo naddržavne strukture kot so združeni narodi ali NATO ali klasične mednarodne institucije kot je npr. diplomacija, pač pa tudi, na primer, mednarodno pravo, ravnotežje moči ipd. Predstavniki angleške šole verjamejo v moč institucij pri vzpostavljanju mednarodnega reda (varnosti). Zagovarjajo povezave ne samo med državami pač pa tudi med njimi in drugimi subjekti mednarodne skupnosti, ki ne zasledujejo samo svojih, ozko nacionalnih interesov. Subjekti mednarodne skupnosti se zato, da bi postali del teh povezav, prostovoljno odločijo za omejitev nekaterih, sicer suverenih pravic in dejavnosti.

Teorija konstruktivizma poudarja pomen idej, norm in prepričanj. Njeni zagovorniki verjamejo, da je vedenje držav odvisno od tega, kako zaznavajo sovražnike in prijatelje ter kako utemeljujejo (mednarodno) pravo in pojmujejo pravičnost.

Konstruktivizem je pomemben za razvoj koncepta celovitega pristopa, ker med vsemi teorijami mednarodnih odnosov, najbolj poudarja vlogo ne-vladnih akterjev (nevladne organizacije, mednarodne korporacije), ki lahko spremenijo miselnost o varnosti (npr. o grožnjah varnosti). Pomemben je tudi zaradi prepričanja, da je varnost vedno odvisna od tega, kako varnostno okolje in dogajanje v njem razumejo različni akterji in ali so sposobni sodelovanja, skupnega razumevanja in sprejemanja določenih norm, ki so nujne za vzpostavljanje reda v mednarodni skupnosti. Konstruktivisti trdijo, da lahko vedenje akterjev razumemo šele, ko razumemo, kaj določeni pojavi zanje pomenijo oziroma kako se je oblikoval njihov odnos do določenega pojava. Pojmovanje varnosti in groženj varnosti torej izhaja iz realne zgradbe (konstrukcije) določene družbe oziroma določenega akterja. Konstruktivizem izhaja iz predpostavke, da nobenega subjekta v mednarodnih odnosih ni mogoče obravnavati ločeno od okolja.

Doslej človeštvo še ni živelo v razmerah, kjer bi bili ljudje sposobni takega uničevanja naravnega okolja in prizadejati toliko škode in gorja drug drugemu. Še nikoli v zgodovini niso bili posamezniki in skupine sposobni izvesti destruktivnih aktivnosti, ki so usmerjene tako v fizično uničenje kot v nasilno spreminjanje miselnosti drugih. Grožnje varnosti se širijo in postajajo vedno bolj uničujoče. Tisti, ki sprejemajo odločitve o tem, kako se bodo nanje odzivali, pa še vedno vztrajajo na tradicionalnih politikah, utemeljenih na državno-centričnem razumevanju sveta.

Kritične teorije varnosti in njeni zagovorniki si prizadevajo, da bi ustvarili teorijo »za naše čase« in podlago za novo politično-varnostno razumevanje sveta (Booth 2007). Izhajajo iz stališča, da odgovorov na najbolj aktualna vprašanja o relevantnih problemih varnosti in odzivov na grožnje v novem, nepredvidljivem, kompleksnem varnostnem okolju, ni več mogoče najti v tradicionalnih varnostnih študijah. Sodobno varnost, njene teoretični podlage in njeno praktično uresničevanje na mednarodni in lokalni ravni, je potrebno preučiti iz drugačnih zornih kotov, filozofskih izhodišč in z drugačno metodologijo preučevanja. Svetovne politike, ki temeljijo na tradicionalnih varnostnih teorijah, ne upoštevajo

na primer, realnosti revščine, lakote, epidemij in nasilja nad milijoni ljudi, obtičale so v preteklosti, človeštvo pa se sooča z vedno bolj negotovo prihodnostjo.

Kritične teorije varnosti so usmerjene v kritično obravnavo državno-centričnega pluralističnega varnostnega okvira, ki je stoletja prevladoval v konceptih varnosti. Predstavniki kritičnih varnostnih teorij zagovarjajo stališče, da se morajo koncepti varnosti oddaljiti in osamosvojiti od državnih struktur in iskati možnosti za nove varnostne okvire v mednarodnem okolju (McCormack 2008).

Že v času hladne vojne so določeni teoretiki mednarodnih odnosov pričeli širiti pojmovanje koncepta varnosti. Med najbolj znanimi je Barry Buzan, ki je razširil realistično pojmovanje varnosti z ne-vojaškimi grožnjami (Buzan 1991). Zagovarja tezo, da je varnost človeške skupnosti ogrožena z elementi, ki izhajajo iz petih osnovnih področij: vojaškega, političnega, ekonomskega, družbenega (kulturnega) in okoljskega. Čeprav je vseh pet področij tesno medsebojno povezanih, vsako od njih zahteva natanko opredeljeno osredotočenost znotraj obravnavanja celotne varnostne problematike in določanje prednostnih ukrepov (Buzan 1991, 18-19).

V okviru preučevanja mednarodnih odnosov se je po koncu II. svetovne vojne razvil koncept skupne varnosti (common security). Nasprotno je realistični teoriji, ki pravi, da v anarhični mednarodni skupnosti povečevanje varnostnih potencialov ene države pomeni zmanjševanje varnostnih potencialov druge oziroma drugih držav. Koncept skupne varnosti nasprotno zagovarja tezo, da povečanje varnosti ene države pomeni tudi povečanje varnosti drugih držav. (Jervis 1989). Zagovarja tezo, da največje grožnje mednarodni varnosti ne izhajajo iz individualnih držav, pač pa iz globalnih problemov, ki so skupni vsej mednarodni skupnosti, kot sta to nevarnost jedrske vojne in uničenje življenjskega okolja.

Drugi pomembni kritični pogledi na teorije mednarodnih odnosov, ki so ponudili svoj pogled na vedenje držav v mednarodnih odnosih, izvirajo iz različnih raziskovalnih področij in filozofskih okvirov npr. **marksističnih, feminističnih, okoljevarstvenih**. Večina jih zagovarja drugačno strukturo moči države in njen pomen v mednarodnih odnosih kot npr. realistična ali institucionalistična teorija. Marksisti pravijo, da je vedenje držav mogoče razumeti le, če razumemo interese in vedenje svetovnega kapitala. Zagovorniki feminizma poudarjajo, da vedenje držav pomembno določajo dejavniki interesa, ki temeljijo na spolu. Ti različni

pogledi so utemeljili širše pojmovanje varnosti - od državne (nacionalne) varnosti vse do koncepta človekove varnosti.

Kritične teorije varnosti si postavljajo naslednja vprašanja:

- Kaj je varnost?
- Kdo je zavarovan z obstoječim redom in proti komu?
- S katero varnostjo naj se ukvarjamo in s katerimi strategijami naj to varnost zagotovimo?

Varnost je vrednota, katere najpomembnejše vodilo je, da mora biti uveljavljena na način, ki bo vključevalen: varnost zadeva tako vsakega posameznika kot celotno človeštvo.

Varnost mora biti prepoznana kot politično nevtralen pojem; varnost ali njena odsotnost zajema pogoje človekovega bivanja. Politika, naj bo radikalna, konzervativna ali liberalna, pa daje tem pogojem pomen: varnost je vedno »za nekoga« in »z namenom«.

Ken Booth pravi, da teorija realizma, ki je podlaga za mnoge sedanje prevladujoče politične odločitve, in temelji na konceptu ravnotežja moči in suvereni državi, nujno potrebuje alternativo. Dejansko stanje svetovne politike, kjer je suverena država samo eden od dejavnikov, pomembnih za varnost, ne more biti več edini predmet preučevanja mednarodnih odnosov. Preseči je treba poglede, da na svetu ni višje avtoritete odločanja kot je suverena država in ne večje lojalnosti kot je lojalnost do nacionalne države. Obstoječi sistem pluralistične mednarodne skupnosti je mogoče in ga je potrebno zamenjati s svetovljansko demokracijo, suvereno moč znotraj držav pa z demokratičnim svetovljanstvom (Booth 2007, 1-8 in 182-208).

2.2.2 Utemeljitev teoretskega okvira doktorske disertacije

Teoretični okvir koncepta celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz smo zaradi zapletenosti in večplastnosti problemov mednarodnega varnostnega okolja, znotraj katerega se koncept uveljavlja, utemeljili z vidika več varnostnih teorij in varnostnih konceptov. Razlog za to je tudi v dejstvu, da sam pristop upošteva politike različnih mednarodnih subjektov (držav,

mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij) in predstavlja nov pristop/model pri izvajanju kriznega menedžmenta v teh subjektih.

V analizi smo prepoznali posamezne predpostavke preučevanih teorij varnosti, pomembne za razumevanje filozofskega okvira koncepta celovitega pristopa, odnosa različnih mednarodnih subjektov do koncepta (sprejemanje, deklarativna zavezanost) in sledenje dejanskega uresničevanja njegovih temeljnih načel v praksi (politika na strateški ravni, sprejemanje, operativna implementacija in taktična operacionalizacija).

Za uveljavljanje koncepta celovitega pristopa je pomemben teoretični vidik **realizma** s stališča uveljavljanja nacionalnega interesa držav in ravnanja držav v odnosu do mednarodnih organizacij. Predvidevamo lahko, da je v interesu večine držav, ki so v okviru mednarodne skupnosti vpletene v reševanje kompleksnih kriz, rešitev krize in ustvarjanje varnega okolja, ki ne bo ogrožalo vzpostavljenega ravnotežja moči (npr. v regiji). Te države bodo verjetno pripravljene podpreti celovit pristop in sodelovati z drugimi akterji v konkretni krizi. Realistični pogled je pomemben tudi za razumevanje delovanja držav znotraj mednarodnih organizacij. Če države sodelujejo zaradi lastnih koristi, tudi bistveno vplivajo na odločitve o aktivnostih mednarodnih organizacij kot je npr. NATO. V povezavi z uresničevanjem celovitega pristopa smo zato preučevali sprejemljivost in uveljavljanje njegovih načel in metod delovanja na ravni držav, kar vpliva na implementacijo koncepta na ravni Nata. Pozornost pa smo posvetili tudi nasprotovanju določenih držav uveljavitvi koncepta zaradi nacionalnega interesa.

S teorijo **institucionalizma** lahko koncept celovitega pristopa utemeljimo le deloma. Institucionalizem je osredotočen na države in vladne mednarodne institucije in ne upošteva, da so na področju zagotavljanja varnosti in pri uveljavljanju celovitega pristopa pomembni tudi drugi mednarodni akterji, kot so mednarodne korporacije, nevladne organizacije, lokalni akterji.

Liberalistična teorija varnosti priznava pomen sodelovanja za zagotavljanje skupne varnosti, npr. držav, ki so vključene v določeno zavezništvo. Teorija zagovarja, da se države združujejo v mednarodnih organizacijah, ker v njih lahko rešujejo pomembne mednarodne probleme, ki jih ena sama država ne bi mogla reševati. Sodelovanje gradi zaupanje in države lahko sodelujejo tudi na podlagi idealističnih pogledov. Za uveljavljanje celovitega pristopa je skladno z

liberalističnim pogledom pomembno, kako (skupno načrtovanje, izmenjava informacij, usklajeno delovanje), v kakšni meri (stopnja povezovanja z različnimi akterji, ustvarjanje skupnih zmogljivosti) in v katerih fazah krize oziroma na katerih področjih (vzpostavljanje vladavine prava, uveljavljanje demokratičnih vrednot) so se mednarodne organizacije in drugi subjekti pripravljeni povezovati.

Teorija »angleške šole« (mednarodne družbe) je za preučevanje celovitega pristopa pomembna, ker so v kompleksne krize vpleteni številni, po organizaciji in poslanstvu raznoliki akterji mednarodne skupnosti. Ker se koncept celovitega pristopa uveljavlja v krizah, v katerih mednarodna skupnost nastopa z mandatom ZN, so mandati vojaških in civilnih akterjev običajno usmerjeni v isti cilj, čeprav pri enih širše ali drugih (predvsem nevladnih organizacijah) ožje zastavljeni. Vsem pa je skupen cilj rešitev krize: vzpostavitev stabilnega okolja, razvoj in obnova družbe, v kateri bodo spoštovane vrednote in zaželeno vedenje »mednarodne družbe«, kar vse omogoča izboljšanje širšega varnostnega ali celo mednarodnega varnostnega okolja. Uveljavljanje celovitega pristopa naj bi omogočilo učinkovitejši način uresničevanja mednarodnega reda, v katerem prevladujejo vrednote in norme, ki jih zagovarja teorija »angleške šole«. Za uveljavljanje načel celovitega pristopa je še posebej pomembno dejstvo, da pripadniki te teorije sprejemajo, da so se subjekti mednarodne skupnosti pripravljeni prostovoljno odreči omejitvi določenih suverenih pravic in dejavnosti zato, da bi postali del mednarodnih povezav.

Konstruktivistična teorija varnosti je pomembna za uveljavljanje tistih načel celovitega pristopa, ki priznavajo lokalne akterje in lokalno prebivalstvo kot odločilne pri reševanju kompleksnih kriz. Pri usklajenem delovanju za doseganje ciljev in uspešnosti takega pristopa je pomembno, kako mednarodni subjekti obravnavajo lokalne akterje in lokalno prebivalstvo in kako le-to vidi mednarodne vojaške in civilne akterje.

Za razvoj koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz sta pomembna predvsem filozofija in metodološki okvir obravnavanja varnosti, ki ga poskušajo uveljaviti **kritične teorije varnosti**. V njih je ta koncept ocenjen kot tisti, ki ponuja nov pristop pri reševanju kriz. V svoji osnovi je holističen (raznoverstnost znanja in celostna obravnava problemov, vključevalnost). Akterjem, vpletenim v krizo, ponuja možnost, da uresničijo cilje s sodelovanjem na mednarodni in lokalni ravni. Ponuja drugačen pogled na sodelovanje, saj njegova načela posebej

poudarjajo potrebo po spoštovanju dejanskosti mednarodnih subjektov in lokalnega prebivalstva: različnost interesov, kulture, mandatov. Celovit pristop bi lahko v eni od svojih variant omogočil oblikovanje višje avtoritete odločanja, na primer obstoječega mednarodnega subjekta, ki bi vse vpletene akterje in njihove zmogljivosti usmerjal k rešitvi krize. Predvsem pa so kritične teorije varnosti pomembne za razumevanje ovir pri uveljavljanju celovitega pristopa, saj se le-ta uveljavlja znotraj tradicionalnih svetovnih politik.

V presoji celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz so bile uporabljene predvsem tiste kritične teorije varnosti, ki ne izhajajo iz državno-centričnega pristopa do varnosti; v primeru, ko NATO želi podpreti koncept celovitega pristopa mednarodne skupnosti, država ni osrednji dejavnik. V konceptualnem jedru so mednarodne in nevladne, torej nedežavne in naddežavne strukture.

Predpostavke kritičnih varnostnih teorij so bile pri preučevanju uporabljene v najširšem smislu "kritike". Kritičnost je usmerjena predvsem na iskanje in poudarjanje tistih vidikov in predpostavk celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz, ki so bile v kriznih situacijah, v katerih deluje Nato, prisotne, pa ne dovolj jasno opredeljene in ne natančno preučene.

3 GENEZA KONCEPTA CELOVITEGA PRISTOPA PRI REŠEVANJU KOMPLEKSNIH KRIZ

»....enostavna vzajemnost uspe, če si ne prizadevamo biti boljši od tistih, s katerim želimo vzpostaviti medsebojni odnos. Uspe, če si prizadevamo za sodelovanje in ne za to, da jih premagamo.«

Robert M. Axelrod

Številne mednarodne organizacije in tudi nekatere države uporabljajo termine »celovit pristop«, »večdimenzionalni pristop« (multidimensional) in »integriran pristop« (integrated) že več kot desetletje. Vsi ti termini predstavljajo idejo o boljšem sodelovanju in koordiniranju mednarodnih ter lokalnih civilnih in vojaških akterjev v kriznih razmerah. V strokovnih literaturi in razpravah se pojavljajo tudi termini »vsevladni pristop« (whole of government), »medagencijski pristop« (interagency), »mrežno povezana varnost« (networked security), »večfunkcijski pristop« (multifunctional) in »3D pristop« (diplomacy-development-defence). Tudi ti termini kažejo, da za njimi stoji ideja, da je pristop, ki bi upošteval samo eno dimenzijo reševanja kompleksnih kriz, napačen. Vendar doslej še ni bila oblikovana enotna definicija koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Pri reševanju kriz nastopajo tako civilni kot vojaški akterji z različnimi mandati. Neenotna uporaba terminov otežuje enotno razumevanje koncepta celovitega pristopa. V reševanje krize vpleteni akterji si ga, na osnovi dosedanjega delovanja in zgodovinskih okoliščin, razlagajo po svoje. De Conning in Friis ugotavljata, da model celovitega pristopa, povezanega (coherent) in splošno sprejetega, ne obstaja (De Conning in Friis, 2008, 2-9).

Nekatere strategije in modeli kriznega menedžmenta kažejo, da gre za koncept celovitega pristopa, termin »celovit pristop« (comprehensive approach) pa ni uporabljen. To še povečuje težave pri primerjanju različnih pristopov pri preprečevanju in reševanju konfliktov in ustvarja terminološko zmedo. Danes večina akterjev priznava potrebo po boljšem koordiniranju in sodelovanju, pa se kljub temu njihovi pristopi pomembno razlikujejo, ko gre za določanje prednostnih nalog, uporabo sredstev in zaželenega končnega stanja v procesu kriznega menedžmenta.

Različni akterji se zanimajo za celovit pristop, tudi če ga ne označujejo s tem terminom. Razlog za to je potreba po večji povezanosti in učinkovitosti kriznega menedžmenta, še posebej v razmerah, kjer so finančna sredstva omejena. Tu sta tudi potreba po večji povezanosti aktivnosti vseh vpletenih v določenem skupnem prostoru delovanja, ki bi zagotavljala akterjem večjo legitimnosti delovanja (npr. Natu). Mednarodna skupnost si prizadeva zmanjšati število držav, ki niso več sposobne izvajati osnovnih funkcij ali t.i. padlih držav, saj le-te predstavljajo veliko varnostno tveganje. Pomembna je tudi politična potreba po umirjanju konfliktov, ki izhaja iz nepripravljenosti državljanov, da bi sprejemali vojaške žrtve (pritisk na politične elite, vpliv na volilne izide ipd.).

V razpravah zasledimo tudi različna mnenja o tem, kdaj se je termin celovit pristop sploh pojavil. Nekateri pripisujejo izvor termina ZN. Drugi so prepričani, da termin izhaja iz dokumentov, s katerimi so Danci znotraj Nata uveljavljali zamisel o celovitem pristopu, termin »celovit pristop« (comprehensive approach) pa se je dokončno oblikoval v dokumentih Bukareškega vrha Zveze leta 2008 (NATO 2008a). Za mnoge vojaške in civilne predstavnike je to samo popularna oznaka za opisovanje povezav med civilnimi akterji in vojaki, za druge predstavlja nov element, ki zahteva oblikovanje koncepta in svoje mesto v doktrini delovanja posameznega akterja v kompleksnih krizah.

Pri analizi gradiv o celovitem pristopu smo odkrili, da v množici različnih obravnav celovitega pristopa, ki potekajo v posameznih državah in v mednarodnih organizacijah, ni veliko razprav, kjer bi koncept celovitega pristopa obravnavali na znanstveni ravni. Številne študijske ustanove in nevladne organizacije si prizadevajo svojo vizijo celovitega pristopa oblikovati v koncept. Zelo malo pa je tehtne literature z analizami aktualnega dogajanja okrog oblikovanja koncepta celovitega pristopa.

Celovitost (in usklajenost) je mogoče doseči med skupinami različnih akterjev na različnih ravneh in v različnih fazah krize. Skupine akterjev in nivoji delovanja se v literaturi pogosto mešajo. Narava celovitega pristopa je po Friisu in Jarmyru odvisna od tega, kdo je vanj vpleten:

- Vsevladni pristop (Whole of Government Approach); uveljavlja se znotraj posameznih držav. Njegov namen je harmonizacija naporov različnih

vladnih resorjev (ministrstev) in agencij, katere cilj je ekonomska uporaba virov ter prispevek k mednarodnim proti kriznim dejavnostim.

- Znotraj-agencijski pristop (Intra-agency) se uveljavlja znotraj veajih organizacij, v katerih se določena področja delovanja prekrivajo oziroma je potrebno uskladiti aktivnosti pod okriljem določene organizacije. Primer predstavlja celovit pristop, ki je uveljavljen znotraj ZN v integriranih misijah, kjer si prizadevajo uskladiti delo različnih agencij ZN.
- Medagencijski ali medorganizacijski pristop (Inter-agency) večina povezuje s pojmom celovit pristop: sodelovanje med različnimi akterji kot so vojaški, mednarodne organizacije, vladne agencije, nevladne organizacije, lokalne agencije ipd., ki delujejo na kriznem območju (Friis in Jarmyr 2008).

3.1 Izvor in razvoj koncepta celovitega pristopa

Če želimo opredeliti teoretični okvir koncepta, razumeti različne poglede na celovit pristop ter potrebo po njegovi uveljavitvi pri reševanju kompleksnih kriz, je potrebno raziskati, od kod izhaja zamisel in kakšna so njegova teoretična, zgodovinska in politična izhodišča. V raziskovanje zgodovinskih začetkov oblikovanja koncepta celovitega pristopa smo vključili analizo aktivnosti v operacijah na Kosovu in v Afganistanu, ki so po našem prepričanju povečali pomen in prepoznavnost koncepta. Za preučevanje koncepta in njegove povezave z vojaško doktrino zveze NATO je posebej pomemben koncept operacij, ki temeljijo na učinku, ki ga je avtorica podrobneje raziskovala in predstavila v svojem magistrskem delu z naslovom Koncept na učinku temelječih operacij. Pri raziskovanju političnega izhodišča smo se osredotočili predvsem na tako imenovani integrirani pristop ZN ter pristop zveze NATO, ki podpira celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Že Clausewitz je v svojih delih izpostavil pomen povezanosti vlade, vojske in prebivalstva, troedinosti, ki vpliva na uspeh pri izvajanju vojaških operacij. Schnubelt ugotavlja, da lahko začetke koncepta celovitega pristopa zasledimo v povezavah, ki so jih med seboj vzpostavljali diplomati in vojaki že v 17. stoletju (Schnaubelt 2009, 8).

Tudi v modernih razpravah smo lahko večkrat prebrali, da koncept celovitega pristopa ni nič novega, da ga vojaki uporabljajo že od nekdaj za to, da vzpostavijo

stik z lokalnim prebivalstvom in strokovnjaki z znanjem in izkušnjami, ki presegajo oziroma so bistveno širše kot jih zagotavlja vojaška stroka.

Na spremembe v varnostnem okolju, ki so bile posledica spreminjajočih se virov ogrožanja, so se države odzivale tudi v preteklosti. Prilagajale so svoje sisteme nacionalne varnosti ali njegove dele. To je imelo za posledico spremembe v strukturah varnostnega sektorja (politični, vojaški, policijski, sodni, obveščevalni, informacijski itd.), v povezavah med njegovimi sestavinami in vlogi različnih vladnih, nevladnih in mednarodnih institucij in organizacij pri njegovem razvoju.

Potrebo po združevanju, sodelovanju in usmerjanju vseh delov nacionalno varnostnega sistema, ki je značilna za filozofijo celovitega pristopa pri reševanju kriz, lahko zasledimo v konceptih totalne obrambe in splošne ljudske obrambe ter družbene samozaščite. Gre za koncepta, utemeljena na usmerjeni akciji in združevanju celotnega spektra politik, povezanih z varnostjo in podprtih z zakonodajo, ustreznimi (vojaškimi in civilnimi) strukturami ter centralno nadzirano. Njun osnovni namen je predvsem odgovor na vojaško ogrožanje varnosti države in bi ju lahko, na podlagi določenih značilnosti in načel, uvrstili v kategorijo vsevladnega pristopa do reševanja krize na ravni države.

Koncept totalne obrambe se je razvil po koncu druge svetovne vojne, v nekaterih evropskih državah (Švedska, Danska, Norveška, Švica), vendar njegove korenine segajo že dlje v preteklost. Nastal je kot odgovor na grožnjo vojne. Totalna obramba je celosten sistem, ki ga sestavljata vojaška in civilna obramba (Melešič 2004, 432).⁹, vanj pa so vpletene tudi druge sestavine nacionalno-varnostnega sistema in vsak državljan. Država pri totalni obrambi uporabi vse ekonomske, politične, vojaške in druge potrebne zmogljivosti, kadar je vojaško ogrožena ali v primeru nesreče velikih razsežnosti.

⁹ Civilna obramba običajno združuje zaščito in reševanje civilnega prebivalstva, gospodarsko obrambo in neoborožene oblike odpora prebivalstva. Zasnovana je na načelih sodelovanja, koordiniranja, izmenjave informacij. Melešič pravi, da je krizni menedžment pomemben del sodobne civilne obrambe, in predstavlja »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize, in obsega organiziranje, priprave, ukrepe ter razporejanje virov za njeno obvladovanje.«

Poseben koncept civilne obrambe, ki prav tako odraža filozofijo celovitega pristopa pri reševanju kriz, predstavlja sistem splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, ki je bil oblikovan v bivši Socialistični Federativni Republiki Jugoslaviji. Šlo je za sistem, ki je izhajal iz izkušenj druge svetovne vojne. Splošna ljudska obramba je bila opredeljena kot del enotne organiziranosti, pripravljenosti in udeležbe vseh političnih, gospodarskih, družbenih organizacij in bivalnih skupnosti ter prebivalcev v oboroženem boju in pri izvajanju drugih nalog, povezanih z obrambo države. Splošna ljudska obramba (SLO) je obsegala obrambno-zaščitne dejavnosti celotne družbe, družbena samozaščita (DS) pa dejavnosti namenjene odvrčanju nekonvencionalnih in nevojaških groženj in podporo obrambnim pripravam družbe. Sistem SLO in DS je bil zasnovan na množičnosti in vseobsežnosti (obrambnih in materialnih sredstev), s funkcijami v miru (krepitev obrambne in zaščitne sposobnosti države, odziv na nesreče in druge ne-vojaške grožnje) in v vojni (podpora vojaški obrambi države).

V intervjujih, ki smo jih opravili med nastajanjem disertacije, so na vprašanje, od kod po njihovem mnenju izvirajo začetki koncepta celovitega pristopa, nekateri omenili ukinitje naborništv. Vojske so bile ob ukinitvi naborništv prisiljene ponovno preučiti svoje povezave s civilnimi akterji, še posebej, ker je z ukinitvijo naborniške vojske izginila raznolikost kadrovske sestave. V naborniški vojski so bili ljudje z različnimi znanji in sposobnostmi, različnim socialnim in kulturnim izvorom; profesionalni vojaki potrebujejo povezavo s kompetentnimi civilnimi strokovnjaki. V enem od intervjujev zasledimo mnenje, da so rezervisti tisti, ki lahko v okviru celovitega pristopa prispevajo svoje znanje in izkušnje iz vojaškega in civilnega področja.¹⁰

Pri preučevanju literature smo ugotovili, da se je koncept razvijal neposredno na terenu kot npr. pri delovanju Nata v krizi v Afganistanu in na doktrinarni ravni kot poskus, pri katerem so mednarodne organizacije ali vlade posameznih držav predstavile koncept celovitega pristopa v svojih uradnih dokumentih.

¹⁰ Intervju v okviru CFC Foruma strokovnjakov v sklopu ekseperimenta za CFC/CMO je predstavljen v petem poglavju.

Krizi na Kosovu in v Afganistanu sta bili pri našem preučevanju, tako v literaturi kot tudi v intervjujih, največkrat omenjeni kot krizi, ki sta največ pripomogli k implementaciji celovitega pristopa.

Med krizo na Kosovu je NATO izvajal bombne napade in hkrati zagotavljal zaščito beguncev. NATO in nevladne organizacije so prvič delovale v podobnem kriznem okolju, ki je spodbudilo potrebo po sodelovanju. Med to krizo so nastali tudi prvi dokumenti, ki so neposredno omenjali celovit pristop in sicer s pozivi po uresničitvi več in boljše koordinacije med ZN, Natom, EU in OSCE (UN SC Resolution 1999, poglavje 17). V istem časovnem obdobju je nastajal tudi koncept integriranega pristopa do reševanja kriz organizacije ZN.

Intervenciji mednarodne skupnosti v Iraku in Afganistanu sta poudarili pomen nevladnih organizacij pri ohranjanju svetovne varnosti in še posebej v operacijah t.i. vojne proti terorizmu. ZDA so pričele izdatno financirati humanitarne projekte, ki so dopolnjevali vojaške aktivnosti. V ZDA so se nevladne organizacije začele intenzivno odzivati na pozive vlade in drugih mednarodnih organizacij, da sodelujejo v operacijah, ki bodo preprečile nastanek terorizma na nestabilnih območjih sveta.

V reformnih procesih znotraj določenih mednarodnih organizacij je bil koncept celovitega pristopa predstavljen v njihovih uradnih dokumentih (UN in UN IMPP 2006, Lizbonska pogodba EU 2007, NATO 2010a). Teoretične značilnosti in načela celovitega pristopa so v svoje strateške dokumente vnesle tudi posamezne države, med njimi tudi Slovenija (Vlada RS 2010a).¹¹

3.2 Značilnosti in temeljna načela koncepta celovitega pristopa

Cilj celovitega pristopa je doseganje večje harmonizacije med akterji na področjih analiziranja, planiranja, upravljanja in ocenjevanja uspešnosti intervencij v kompleksnih krizah. Koncept celovitega pristopa je uporaben pred nastopom krize,

¹¹ Slovenija je leta 2010 sprejela dokument z naslovom Strategija sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in misijah, v katerem je zapisano, da je »...strategija odgovor na dejstvo, da so zaradi sprememb v varnostnem okolju mednarodne operacije in misije vedno bolj kompleksne, v njih pa sodelujejo vojaške in civilne strukture. Za doseganje postavljenih ciljev sta nujna celovit pristop in usklajenost delovanja vseh sodelujočih.«

med njo in v obdobju obnove ter med procesom predajanja odgovornosti lokalnim oblastem.

Bistvena predpostavka, na kateri mora temeljiti vsaka intervencija je, da so vsi instrumenti moči (diplomatski, vojaški, informacijski, ekonomski in drugi) v vseh fazah intervencije usmerjeni v oblikovanje, razvoj, podporo in vzdrževanje avtohtone vlade, v zagotavljanje vladavine prava in socialne varnosti prebivalstva. Ključno je, da so potrebe in zmogljivosti države, ki je v krizi, oziroma, da so prejemniki pomoči, vedno v ospredju planiranja in upravljanja operacije. Kadar je mogoče, naj predstavniki države sodelujejo v procesih kriznega menedžmenta. V naporih, ki so usmerjeni v analiziranje okolja in ocenjevanje (evalvacijo) izvedbe planiranih dosežkov, je treba predvsem upoštevati, kako ocenjujejo napredek državljani oziroma prizadete skupine na kriznem območju (Smith-Windsor 2008).

Potrebna je skupna strateška usmeritev, ki zagotavlja, da je zgodnje sodelovanje in skupno delovanje med civilnimi in vojaškimi organizacijami usmerjeno v dogovorjene cilje.

Boljše sodelovanje in razumevanje med civilnimi in vojaškimi organizacijami predpostavlja spoštovanje razlik v organizacijski in operativni kulturi. Osebni odnosi so pomembni, toda cilj je institucionalizacija sodelovanja, ki zagotavlja enotnost v naporih. Avtoriteta vodilnega akterja v krizi je odvisna od legitimnosti, ki mu jo pripisujejo drugi akterji.

Terminologija je kritičen element pri doseganju skupnega razumevanja namere za delovanje. Pojmi kot so vodenje, integracija, sodelovanje in koordinacija nosijo različno konotacijo in implicirajo različne načine delovanja in različne ambicije.

Nekakšen obrazec, šablona za celovit pristop ni niti zaželen niti mogoč. Celovit pristop predstavlja prožen (amalgam) skupek različnih pristopov in načinov razmišljanja. Ni mehaničen proces, temveč metoda, ki vsa prizadevanja usmerja na skupen tir za doseganje skupnih ciljev. Povezanost celovitega pristopa med nacionalno in mednarodno ravno se odraža v hotenju po doseganju skupnih ciljev. Bolj koherentni nacionalni pristopi lahko podprejo boljšo koherentnost večnacionalnih odgovorov na krize in tudi obratno.

Kompatibilne pristope k analiziranju, načrtovanju, upravljanju in ocenjevanju (evalvaciji) v organizacijah je potrebno vzpostaviti skozi celotno strukturo

organizacij, saj je le tako mogoče doseči enotnost in usmeriti napore v skupne cilje (Smith-Windsor 2008). Analiziranje, načrtovanje, upravljanje in evalvacija morajo biti prožni, da ustrezajo organizacijam, ki sodelujejo pri reševanju kompleksne krize v vsakokratni konkretni situaciji.

Morda se zdi, da celovit pristop zahteva, da se vsa paleta različnih akterjev združi pod enim vodstvom (ali eno organizacijo) in delujejo skupaj kot ena organizacija. Tega seveda ni mogoče realno pričakovati in to, po prepričanju mnogih, tudi avtorice disertacije, ni niti zaželeno. Različni akterji imajo za svoje delovanje različne motive in ti jih vodijo pri delovanju v okviru celovitega pristopa in vstopanju v sodelovanje z drugimi akterji.

Obstajajo različne oblike odnosov, ki se vzpostavljajo med skupinami, vpletenimi v reševanje kriz. Kompatibilnost, koherentnost, interakcija, koordinacija, kooperacija, so aktualni pojmi, povezani z odnosi med posameznimi akterji. (Friis in Jarmyr 2008, 11):

- Koherentnost (coherence): v odnosih medsebojne povezanosti in odvisnosti so partnerji (koalicijski partnerji) s skupnim mandatom, strateško vizijo in cilji. Praviloma delujejo kot enotna organizacija, skupaj načrtujejo, izvajajo in ocenjujejo svoje delovanje. Imajo skupno oziroma enotno poveljevanje in kontrolo (oziroma ekvivalenten odnos/proces vodenja in nadzora). V praksi se pogosto zgodi, da se akterji, ki so odgovorni za določene programe in operacije, zadovoljijo tudi z delno usklajenimi rešitvam, da olajšajo sodelovanje.
- Kooperacija (co-operation): akterji s komplementarnimi mandati, kjer se določene naloge prekrivajo, so pripravljeni medsebojno sodelovati. Vsak ohranja organizacijsko neodvisnost, skupaj pa izvajajo različne aktivnosti in zasledujejo skupne cilje.
- Koordinacija (co-ordination): odnos usklajenega delovanja je mogoče vzpostaviti med akterji z različnimi mandati in zelo visokimi zahtevami po neodvisnem delovanju (npr. politična nevtralnost), kadar imajo ti določene skupne interese ali strateško vizijo in vidijo potrebo po določeni stopnji usklajenosti z drugimi akterji. Običajno gre za mrežo koordinacijskih mehanizmov, ki se med seboj razlikujejo po stopnji povezanosti (močna ali

ohlapna povezanost med dvema ali več akterji, ki delujejo na različnih ravneh ali med istimi akterji).

- Koeksistenca (co-existence): v odnosu sobivanja so akterji, ki niso pripravljeni na sodelovanje. Neposredno ne izkazujejo sovražnosti do drugih akterjev, a so se sposobni upreti, če aktivnosti drugih posegajo v njihove interese. V tem odnosu je lahko vzpostavljena komunikacija z namenom prepričevanja, demonstracije sile in preprečevanja podvajanja (de-conflicting) določenih aktivnosti.

Različni akterji torej lahko zagotavljajo bolj ali manj usklajeno delovanje, odvisno od njihove motivacije in organizacijske neodvisnosti. Vedno bolj se uveljavlja prepričanje, da so vse aktivnosti na območju kriz med seboj na nek način povezane in da (ne)uspeh ene organizacije vpliva na uspeh drugih oziroma je odvisen od aktivnosti drugih akterjev. To seveda ne pomeni, da tisti, ki deluje v duhu celovitega pristopa, ne more ohraniti neodvisnosti svoje organizacije. Akterji lahko delujejo v duhu celovitega pristopa tudi, kadar ne sedijo za isto mizo ali niso del skupnih aktivnosti (Friis in Jarmyr 2008, 12).

3.2.1 Temeljna načela, ki so pogoj za uveljavitev celovitega pristopa

Uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz temelji na načelih, ki jih kot vodilo za delovanje morajo upoštevati vsi akterji. Med ta načela sodijo:

- Enotnost v naporih: stabilizacijske in rekonstrukcijske operacije naj bi bile načrtovane skozi vse-vladni proces, ki se prične s skupno oceno situacije, ki vsebuje definicijo strateških ciljev.
- Zavezanost skupnim prizadevanjem: potrebno je ustvariti razmere, v katerih država in njeni prebivalci kot svojo sprejmejo (usvojijo) potrebo po sodelovanju in se zavežejo, da bodo sodelovali v procesih stabilizacije in rekonstrukcije. Država v krizi in njeni ljudje morajo zaščititi, da so prizadevanja namenjena njihovi dobrobiti. Ustvarjati je treba razmere, v katerih lahko prispevajo k stabilizaciji in obnovi lastne države. Vse aktivnosti morajo biti osredotočene v državo in njeno prebivalstvo, ki naj bi tudi spodbujalo procese reševanja krize. Tako je mogoče graditi zavezanost

tem procesom ter odgovornost za dosežke pri stabilizaciji varnostnih razmer in graditvi stabilne ekonomije.

- Graditev lokalnih zmogljivosti: krepitev lokalnih institucij, prerazporeditev tehničnih znanj in udejanjenje ustreznih razvojnih politik so ukrepi, ki lahko razrešijo krizo. V intervenciji je potrebno že na začetku dati pravo težo ponovno izgrajenim oziroma na novo oblikovanim lokalnim zmogljivostim, tako zasebnim kot javnim, na lokalni in nacionalni ravni.; tako je moč uravnavati dejavnike konflikta in upravljati z njimi.
- Prepoznavanje politično-varnostno-razvojne povezave: politična, varnostna, ekonomska in socialna področja družbenega ustroja so medsebojno prepletena in soodvisna. Neustrezne odločitve na enem posledično vplivajo tudi na druga področja družbe. Mednarodni akterji in država gostiteljica morajo vzdrževati/zagotoviti uravnotežen razvoj/napredek medsebojno odvisnih področji tako pri oblikovanju razvojne politike kot pri njenem izvajanju.
- Zagotavljanje hitrih rezultatov ob hkratni graditvi zmogljivosti: izkušnje kažejo, da se bodo razmere v okolju, v katerem poteka stabilizacija in rekonstrukcija, brez kratkoročnih, vidnih rezultatov najverjetneje poslabšale. Prebivalstvo, ki živi v post-konfliktnih državah, se vsakodnevno srečuje z nestabilnim okoljem, spopadi in negotovostjo. Kratkoročni ukrepi so ključni za zagotavljanje takojšnjih potreb prebivalstva in varnega okolja, vendar morajo biti nujno zavezani tudi ciljem dolgoročne strategije.
- Prožnost, učenje in prilagoditev: organizacije (akterji), ki delujejo v krizi, se morajo prilagajati, predvidevati morebitne probleme in izkoriščati prednosti, ki jih ponujajo sicer nepredvidene in nepredvidljive priložnosti. Aktivnosti morajo biti prilagojene točno določeni situaciji v državi, včasih tudi posamezni regiji znotraj države. Povezano planiranje in operacije vseh akterjev se morajo začeti s skupnim zavedanjem o dejavnikih, ki vplivajo na potek krize, o dinamiki konflikta in/ali nestabilnosti ter upoštevati predvidljive spremembe.

- Preventivno delovanje: prehod od reakcije k preventivi vodi spoznanje, da ustrezne aktivnosti, ki jih izvajamo danes, lahko zmanjšajo nevarnost nastanka konfliktov in različnih kriz v prihodnosti ter prispevajo k dolgoročnemu globalnemu razvoju in varnosti.
- Nadgrajevanje mednarodnih in nacionalnih instrumentov moči: konfliktne in nestabilne države zahtevajo sklop vnaprej pripravljenih ukrepov s strani diplomatskih, razvojnih in varnostnih/obrambnih združenj. V kontekst ukrepov sodijo: zunanja pomoč, dialog na politični ravni, vojaška pomoč ali uporaba sile, ekonomski in finančni programi, pogajanja, razvoj in implementacija strateških planov komunikacije.
- Uskladitev ciljev in virov: pogost vzrok za propadle misije v kriznih intervencijah so ohlapno oblikovani cilji, ki niso podprti z zadostnimi viri. Obseg stabilizacijskih in rekonstrukcijskih aktivnosti teži k širitvi, kažejo se vedno nove potrebe, finančni stroški intervencije in potrebe po človeških virih lahko presežejo prvotno načrtovane.
- Usmerjenost v vzroke/vire konflikta in nestabilnosti: plani in programi stabilizacije in obnove bi morali biti usmerjeni neposredno na odpravljanje oziroma zmanjševanje pomena vzrokov, ki poganjajo konflikte in ustvarjajo nestabilnost (ne le v uravnavanje in odpravljanje). To je možno doseči z graditvijo lokalnih institucij in zmogljivosti, ki lahko z učinkovitimi in preglednimi odgovori umirijo konflikt in zmanjšajo nestabilnost.

3.2.2 Ključne značilnosti celovitega pristopa, ki omogočajo zasledovanje temeljnih načel

- Celovit pristop k oblikovanju strategije delovanja in k planiranju (krizni menedžment) se nanaša na proces, ki ga vodijo civilni akterji. V njem nacionalne vlade definirajo lastne strateške cilje in njihovo utemeljitev, jih usklajujejo s partnerji in sodelujejo z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami, da bi dosegle koherentno delovanje.
- Celovit pristop teži k implementaciji vse-vladnega pristopa na nacionalni ravni, kadar država načrtuje in izvaja sodelovanje v mednarodni operaciji.

- Celovit pristop predpostavlja zgodnjo vpletenost nacionalnih in večnacionalnih civilnih in vojaških skupnosti na strateški ravni.
- Proces mora vključevati aktiven dialog in izmenjavo informacij med mednarodnimi organizacijami in nevladnimi akterji na vseh nivojih delovanja (strateški, operativen, taktičen).
- Potrebe in skrbi, ki jih ima država gostiteljica (lokalna skupnost), morajo biti izražene in obravnavane v dialogu ter v največji meri upoštevane.
- Civilne agencije in uradi dodajo celovitemu pristopu največ, če oblikujejo in udeležujejo strategijo razvojnega procesa.
- Prožnost planiranja procesa je ključna za vsakokratno prilagajanje akterjev razmeram v okolju z visoko stopnjo nepredvidljivosti in negotovosti.
- Aktiven dialog med civilnimi in vojaškimi akterji na mednarodnem nivoju, med nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, je odločilen za uveljavljanje temeljnih načel. Vzpostavljen mora biti med vsemi ključnimi akterji vse od začetka operacije. S tem je zagotovljeno, da so v oblikovanje strategije vključena realistična pričakovanja in predvideni pričakovani napori, ki jih je mogoče vzdrževati skozi celoten cikel delovanja v krizi -- od oblikovanja strategije preko načrtovanja do izvedbe in ocenjevanja doseganja ciljev.
- Posebni napori so potrebni za določitev in dogovor o začasnih metodah in procesih, ki vojaško planiranje umestijo v civilno planiranje.
- Zavezništva in koalicije bodo v prihodnje morale biti oblikovane tako, da bodo na izzive odgovarjale hitro, brez velikih dvomov o tem, katere zahteve morajo biti izpolnjene za skupno delovanje oziroma, da ne bo potrebno vedno znova iskati novih oblik in načinov skupnega delovanja.

3.3 Sklep

Nov model kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti, ki zasleduje filozofijo celovitega pristopa (holističnost, vključenost, alternativni zorni kot in zasledovanje skupnih ciljev) in vsebuje ukrepe, ki upoštevajo načela koncepta celovitega pristopa, je mogoče uresničiti z oblikovanjem doktrinarnih in institucionalnih

zmogljivosti in zmožnosti, ki jih lahko različni akterji uporabijo v vseh situacijah, s katerimi se soočajo znotraj kompleksnih kriz.

Prvi element pri oblikovanju doktrinarnih in institucionalnih zmogljivosti celovitega pristopa je oblikovanje in uporaba mednarodnih vojaških in nevojaških inštrumentov kot mehanizmov kriznega menedžmenta, ki bodo delovali v določeni krizi: torej kaj oziroma kdo, kdaj, kam in na kakšen način se bo napotitev izvedla.

Drugi element je koordinirano in tvorno sodelovanje ter usklajeno delovanje kot način, s katerim se določajo in izvajajo ukrepi in aktivnosti kriznega menedžmenta. Ni torej potrebno v celoto povezano delovanje (integrirano) med civilnimi in vojaškimi akterji, saj le-to v kompleksnih krizah s hitro spreminjajočimi se razmerami ni mogoče. Gre torej za proces učenja in izgradnje medsebojnega razumevanja in zaupanja, ki omogoča sodelovanje, dogovor, razreševanje nasprotij in sposobnost učinkovitega zasledovanja (skupaj) določenih operativnih ciljev (Pešec, 2007a in 2008)

Tretji element pa predstavlja skupno razumevanje operativnih ciljev in končnega stanja kot skupno izhodišče vseh vpletenih v procesu izvajanja kriznega menedžmenta. Le s takim pristopom je moč zagotoviti usklajeno delovanje.

V nadaljevanju disertacije so prikazana nekatera dejstva, povezana s celovitim pristopom in njegove pojavne oblike, iz njih pa je razvidno, kako so v reševanje krize vpletene različne skupine akterjev mednarodne skupnosti na različnih nivojih delovanja.

Predstavljene so mednarodne organizacije, njihovo pojmovanje in delovanje v skladu s konceptom celovitega pristopa in načini, kako koncept celovitega pristopa uporabljajo nekatere Natove države. Predstavljen je tudi pogled nevladnih organizacij na koncept celovitega pristopa.

4 MEDNARODNI SUBJEKTI IN KONCEPT CELOVITEGA PRISTOPA

Cilj delovanja mednarodne skupnosti v kompleksnih krizah je: ustvariti okolje brez nasilja, razvoj in delovanje vladnih institucij, humanitarno pomoč in obnovo. Kompleksnih kriz ne more reševati le ena organizacija znotraj države, njena vlada ali le ena mednarodna organizacija. Kompleksne krize zahtevajo skrbno preiščene in koordinirane aktivnosti različnih instrumentov moči.

Zato so se na mednarodni in državnih ravneh razvili novi koncepti ter vladne in nevladne specializirane zmogljivosti za obvladovanje različnih vidikov kompleksnih kriz in za njihovo reševanje.

Mednarodne organizacije in posamezne države so dopolnile procese kriznega menedžmenta in celo oblikovale institucionalne rešitve s katerimi se spopadajo z izzivi na področju koordiniranja aktivnosti v fazi stabilizacije razmer ter pri obnovi in razvoju države po neposrednem konfliktu. Prisotnost teh rešitev je odločilna za razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Za uveljavljanje celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz so vedno bolj pomembne tudi nevladne organizacije, katerih število in vloga v operacijah nenehoma naraščata.

V tem poglavju predstavljamo razvoj celovitega pristopa v nekaterih izbranih subjektih mednarodne varnosti in odnos nevladnih organizacij do tega koncepta.

4.1 Mednarodne vladne organizacije in koncept celovitega pristopa

V nadaljevanju so predstavljeni izsledki analiz literature in virov, ki obravnavajo razvoj koncepta celovitega pristopa v mednarodnih vladnih oziroma medvladnih organizacijah ter nivo sodelovanja posamezne mednarodne organizacije z Natom v luči uresničevanja celovitega pristopa. Izbrane so tiste mednarodne organizacije, ki jih NATO izrecno omenja v deklaracijah¹², v katerih se je zavezal k podpori uveljavljanja celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih

¹² Navedene organizacije so v povezavi s celovitim pristopom izrecno navedene v deklaracijah z Vrha v Lisboni 2010, Chichagu 2012 in Londonu 2014.

kriz: Združeni narodi (ZN), Evropska unija (EU) in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

Mednarodne organizacije predstavljajo instrument, s katerim se širi institucionalizacija mednarodnih odnosov (Benko 1997, 138), so tudi subjekti v mednarodnih odnosih, ki vplivajo na razvoj mednarodne skupnosti (Benko 2000, 133). Subjekti v mednarodnih odnosih so različni: države, mednarodne institucije, ki so vladne in nevladne, mednarodni režimi in formalne ter neformalne oblike urejanja mednarodnih interakcij in tudi nedržavne družbene skupine, kot so npr. cerkev, politična gibanja, mednarodne skupine pritiska, multinacionalne družbe.

Po definiciji Unije mednarodnih združenj (UIA 2014) so mednarodne vladne oziroma medvladne organizacije definirane kot *»...organizacija, ki je sestavljena predvsem iz suverenih držav ali drugih medvladnih organizacij. Mednarodne medvladne organizacije so ustanovljene na podlagi mednarodnih pogodb ali drugih sporazumov, ki predstavljajo ustanovno listino skupine.«*

4.1.1 Združeni narodi in celovit pristop

ZN je z različnimi razvojnimi, humanitarnimi, okoljskimi in drugimi specializiranimi agencijami, fundacijami in programi prisotna skoraj v vseh državah v razvoju in si prizadeva za kontinuirano izboljšanje in bolj usklajeno delovanje med vsemi svojimi agencijami, ki delujejo na ravni države, pod sloganom »delujemo kot eden« (Delivering as One) (UN 2006).

ZN so ob koncu prejšnjega stoletja začeli pospešeno razvijati več konceptov in eksperimentirati (UN SG Report 2006) z različnimi strateškimi in operativnimi modeli, ki naj bi zagotovili boljše sodelovanje v operacijah. Razvili so svoj celovit pristop in ga poimenovali »integrirani pristop v operacijah« (Integrated Missions Approach). Uveljavili so ga s konceptom integriranih misij (UN IMPP 2006). Integrirani pristop je operativni proces, v katerem se načrtovalni in usklajevalni procesi različnih agencij ZN povezujejo v enoten sistem za reševanje določene kompleksne krize.

Integrirani pristop je bil uradno sprejet v sistem delovanja ZN in predstavlja strukturo misij tam in takrat, ko je to primerno (UN SC 2008). Pozitivni rezultati, ki jih ta integrirani pristop prinaša, so izboljšali usklajenost delovanja njihovih agencij v krizah. Danes ga sprejemajo tudi mnoge države in ga uvajajo kot vladni

(medresorski ali vse-vladni pristop) pristop v kriznih situacijah. Integrirani pristop ZN vsebuje procese, mehanizme in strukture, ki ustvarjajo in vzdržujejo skupne strateške cilje ter zagotavljajo celosten operativni pristop političnih, varnostnih, razvojnih, človekoljubnih in, kadar je to potrebno, tudi humanitarnih akterjev ZN, ki delujejo v določeni državi (country level) (UN SG Report 2006, 4).

ZN so naredili velik korak tudi proti bolj celovitemu pristopu pri vzdrževanju (peacekeeping) in graditvi miru (peacebuilding). Skladno s tem pristopom se izvajajo ukrepi, ki vključujejo združeno ocenjevanje razmer in dosežkov, združene programe in oblikovanje integriranega pristopa k načrtovanju in izvajanju misij te organizacije. Ustanovljena je bila komisija za graditev miru (Peacebuilding Commission), ki je medvladno posvetovalno telo in podpira mirovne napore v državah, ki poskušajo preseči konfliktne razmere. Naloga te komisije je, da združi in poveže vse relevantne akterje, usmerja vire in podpira oblikovanje integriranih strategij na področju graditve miru (UN IMPP 2006). Prizadeva si tudi za izboljšanje sodelovanja s partnerji.¹³

Leta 2008 so v ZN preverjali možnosti za zagotavljanje bolj učinkovite in bolje koordinirane podpore državam, ki so nastale po konfliktu. V sprejeti izjavi ugotavljajo, da je potrebno zagotoviti civilne zmogljivosti, ki jih je mogoče hitro namestiti v na novo nastale države. Zapisano je tudi, da sta kritična elementa te podpore sodelovanje z drugimi akterji, z nacionalnimi oblastmi in krepitev nacionalnih zmogljivosti. Dozorelo je spoznanje, da morajo ZN prevzeti vodilno vlogo na področju koordiniranja mednarodnih prizadevanj v po-konfliktnih situacijah in pri koordinaciji med nacionalno oblastjo in drugimi akterji, ki si prizadevajo za dolgoročno obnovo in razvoj. Ključno za uspeh je, da so v usklajevanje vključeni organi ZN s svojimi mandati, mednarodne finančne institucije, civilna družba in podjetniški sektor (UN SC 2008).

Junija 2009 je bilo objavljeno poročilo Generalnega sekretarja ZN z naslovom Graditev miru neposredno po konfliktu (Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict). Poročilo izpostavlja izzive, s katerimi se soočajo države in mednarodna skupnost v obdobju po konfliktu. V poročilu je poudarjen pomen

¹³ Leta 2008 so podpisali partnerski sporazum s Svetovno banko. Sporazum vsebuje okvir za sodelovanje v krizi in v po-kriznem obdobju (UN – World Bank Partnership Framework for crisis and Post-Crisis Situations). Podpisana je bila tudi Združena deklaracija o vrednotenju in načrtovanju okrevanja po krizi (Joint Declaration on Post-Crisis Assessments and Recovery Planning) s Svetovno banko in Evropsko komisijo.

najzgodnejših faz, ki sledijo konfliktu, in ugotovitev, da je mednarodna skupnost v mnogih primerih zamudila priložnosti, ki se ponujajo v najzgodnejšem po-konfliktnem obdobju. To so priložnosti za zagotavljanje osnovne ravni varnosti, graditev zaupanja v politični proces in krepitev temeljnih nacionalnih zmogljivosti, ki bi lahko vodile dejavnosti za graditev miru. Če so države sposobne izvesti te aktivnosti, je možnost za trajnejši mir mnogo večja, zmanjšana je tudi nevarnost, da bi ponovno potonile v konflikt. Graditev miru je najprej odgovornost nacionalnih akterjev, vendar lahko mednarodna skupnost igra pomembno vlogo. Poročilo poudarja, da je mednarodna skupnost prevečkrat zamujala in ni uspela izvesti ukrepov, ki bi zagotovili prave in uporabne rezultate. V veliko primerih traja mesece dolgo, preden se ponovno vzpostavi delovanje vlade in funkcije za zagotavljanje osnovnih potreb prebivalstva. Kljub omejenim zmogljivosti mednarodne skupnosti, celo tistih virov, ki so na razpolago, velikokrat ni mogoče usmeriti v ustvarjanje razmer, ki bi povečale zaupanje nacionalnih akterjev in pri mednarodnih akterjih vzbudile občutek dolžnosti za graditev mirne prihodnosti. Včasih minejo celo leta, preden mednarodna skupnost z viri in zmogljivostmi podpre skupno strateško vizijo (UN SG Report 2009).

V ZN je usklajeno delovanje razumljeno kot prizadevanje, da se širok spekter različnih dejavnosti političnih, razvojnih in človekoljubnih organizacij ter pravne in varnostne dimenzije celovitega pristopa usmerijo v skupne strateške cilje (De Coning 2008, 8). Koordinacija na humanitarnem področju vključuje usklajevanje razvojnih strategij, določanje ciljev, načrtovanje, izmenjavo informacij, razmejevanje različnih vlog, odgovornosti in nalog ter uporabo virov (Minear in dr. 1992, 3).

V kontekstu celovitega pristopa v ZN razlikujejo različne vidike usklajenega delovanja in sicer:

- stabilna politika, delovanje in izvajanje programov znotraj določenega vladnega resorja;
- povezanost med politikami in delovanjem različnih vladnih resorjev (vse vladni pristop);
- povezanost med politikami različnih mednarodnih akterjev v določeni državi (harmonizacija delovanja);
- povezanost med politikami lokalnih in mednarodnih akterjev v določeni državi (Picciotto 2005, 13-14 in De Coning 2008, 8).

V ZN so izvedli tudi nekatere konkretne korake v smeri uveljavljanja celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz, predvsem v operacijah vzdrževanja in graditve miru. Ukrepi obsegajo skupno ocenjevanje, skupne programske okvire in integrirane operacije ZN. Ustanovili so Komisijo za graditev miru (Peacebuilding Commision), svetovalno telo, ki deluje na medagencijski ravni znotraj države in pomaga pri mirovnih naporih državam po končanem konfliktu. Naloga te komisije je, pripeljati skupaj vse relevantne akterje, zagotoviti vire in podpreti razvoj integriranih strategij za izgradnjo miru. Med pomembnejše naloge sodi tudi podpora skupnim projektom s partnerji v okviru ZN in zunaj njih (UN SC 2008).

Integrirani pristop ZN je po svoji vsebini procesni in ne strukturni pristop. Temelji na skupnem strateškem načrtu in skupnem razumevanju, kaj so prioritete oziroma katere programe je potrebno izvesti v določenih fazah kriznega menedžmenta. Ne predvideva pa združevanja struktur različnih agencij ZN.¹⁴ V integriranem pristopu naj bi se oblikovalo strateško partnerstvo med vodstvom operacije za vzdrževanje miru pri ZN (UN Peacekeeping Operation) in skupino, ki deluje na ravni države (UN Country Team). Ta skupina zagotavlja, da vsi deli sistema te organizacije v krizi delujejo usklajeno, da podpirajo drug drugega ter sodelujejo z drugimi partnerji.¹⁵

Integrirani pristop je potrebno razumeti tudi kot širši mednarodni koncept, ki si prizadeva za medresorsko usklajenost sistema ZN na nacionalni in na mednarodni ravni med posameznimi donatorji (harmonizacija) ter med donatorji in prejemniki donacij (uravnavanje – alignment) znotraj razvojnih, humanitarnih in okoljskih

¹⁴ Kljub temu, da je vzpostavljeni sistem, veljaven za misije ZN, ki sodijo v kategorijo integriranih misij, pa različne agencije, fundacije in programi, ki sestavljajo tim ZN v posamezni državi, ohranjajo svojo operativno neodvisnost. Samo koordinator tima se vključi v strukturo operacije ZN za vzdrževanje miru. Tako lahko zastopa humanitarno in razvojno dimenzijo pri ocenjevanju, planiranju, koordiniranju, menedžmentu, opazovanju in evalvaciji integrirane misije.

¹⁵ Integriran pristop (Integrated Approach) je proces, ki se strukturiran uporablja v obliki integrirane misije/operacije (Integrated Mission), vendar to ni edina možnost, saj v principu poudarja, da za integrirano delovanje ni predpisana specifična struktura. Integriran pristop je uporaben v vseh konfliktnih in po-konfliktnih situacijah v katerih imajo ZN svoj tim na ravni države (UN Country Team) in ta izvaja multidimenzionalno vzdrževanje miru, deluje pa preko svojega urada (peacebuilding office). O integriranih misijah ZN govorimo, ko gre za strukturno integracijo, ko je vzpostavljena določena stopnja usklajevanja z humanitarno organizacijo znotraj vojaške operacije za vzdrževanje miru ali znotraj procesa graditve države.

dimenzij (vse sistemska usklajenost – system wide coherence). Usklajene morajo biti tudi mirovne, varnostne, človekoljubne, humanitarne in razvojne dimenzije v sistemu delovanja ZN na lokalni ravni (UN 2005b in UN 2006).

Leta 2008 je DPKO (Urad za mirovne operacije – Department for Peacekeeping Operations) izdal temeljno doktrino (Capestone Doctrine), ki predstavlja sodobno razumevanje mirovnih operacij ZN. Nova doktrina jasno opredeljuje, da so te mirovne operacije namenjene podpiranju mirovnega procesa, da pa same ne morejo vzpostaviti miru. Gre torej za razumevanje, da so operacije ZN za vzdrževanje miru le del širšega celovitega in usklajenega procesa. Znotraj tega pa je treba ustvariti varno, stabilno okolje in krečiti tiste zmogljivosti države, ki lahko zagotovijo spoštovanje pravnega reda in človekovih pravic (UN DPKO 2008).

Doktrina ZN iz leta 2008 določa, da so operacije za vzdrževanje miru v osnovi politično in varnostno usmerjene, vendar pa imajo pomembno vlogo tudi pri omogočanju širše koherentnosti in koordiniranosti delovanja na območju krize. Stališče ZN je, da operacije vzdrževanja ne omogočajo le integriranega pristopa znotraj ZN, temveč podpirajo tudi usklajen in celovit pristop vseh akterjev. Tak pristop je pomemben predvsem takrat, ko ZN delujejo na kriznem območju skupaj z regionalnimi in drugimi mednarodnimi akterji, npr. z EU v Afriki ter z Natom v Afganistanu (UN DPKO 2008).

V kontekstu integriranega pristopa ZN je usklajevanje v novejšem času usmerjeno v širšo koordinacijo sistemov na politični, varnostni, razvojni, pravni, humanitarni dimenziji in pri zagotavljanju človekovih pravic. Civilno-vojaško usklajevanje je še vedno relevanten termin, s katerim se opisuje razmerje med vojaškimi in civilnimi akterji na strateški ravni. Na ravni operacije pa je vojaška komponenta del nove, multidimenzionalne resničnosti, kjer ne gre več zgolj za civilno-vojaško usklajevanje, pač pa za vseobsegajočo koordinacijo med vsemi akterji v smislu integriranega pristopa (UN DPKO 2008).

Na taktični in operativni ravni je civilno-vojaško usklajevanje zelo pomembno; gre za usklajevanje določenih pristopov, obstoječih načinov delovanja, struktur in

taktik, ki so uporabljene za upravljanje in vzpostavljanje določenih razmerij med vojaškimi komponentami ZN in civilnimi komponentami.¹⁶

Z vojaške perspektive ZN so v operacijah vzdrževanja miru z navodili in usmeritvami vnaprej določeni strukturni vidiki razmerij med vojaško in drugimi (civilnimi) komponentami ZN. To velja tudi za razmerja med vojaško komponento in preostalim delom sistema operacije ZN, ki ima opredeljen mandat in organizacijsko strukturo. V tem kontekstu ni potrebe, da bi v določeni operaciji vzpostavljali posebne mehanizme za izvajanje civilno-vojaške koordinacije na strateški ravni. V okviru operacije je namreč že vzpostavljenih nekaj koordinacijskih mehanizmov, vgrajenih v strukturo operacije, ki so sposobni pokrivati celotno operacijo, prav tako pa je, če se pojavi potreba, možno te mehanizme dograditi.

Integrirani pristop ZN mora biti razumljen kot procesno orodje, ki omogoča koordinacijo delovanja sistema ZN ter širše skupnosti lokalnih in mednarodnih akterjev. Integrirani pristop ne daje pristojnosti za odločanje oziroma vodenje operacije ali usmerjanje virov katerega koli akterja, ki je deluje v integriranem pristopu. Delovanje oziroma sodelovanje v tem sistemu je prostovoljno in ga ne smemo zamenjevati z upravljanjem, v strukturno zaprtih hierarhičnih organizacijah.

4.1.1.1 Združeni narodi in NATO

NATO na Balkanu in v Afganistanu deluje pod okriljem mandata ZN. Zagotavlja vojaško podporo tudi drugim operacijam, ki jih izvajajo oziroma podpirajo ZN (Darfur, Somalija, Pakistan). Septembra 2008 so NATO in ZN podpisali skupno deklaracijo, v kateri sta se obe organizaciji zavezali k tesnejšemu sodelovanju in oblikovanju okvira za konzultacije in sodelovanje. Obe strani sta ponovno poudarili svojo pripravljenost, da skladno s potrebami, pomagata akterjem na regionalnem in sub-regionalnem nivoju. Podpis skupne deklaracije je pomenil resničen napredek v donosih med ZN in Natom. Zveza je pri ZN ustanovila civilno-vojaški urad (NATO Civil-Military Liaison Office) za boljšo povezavo med Natom in

¹⁶ Delo vojaške komponente v civilno-vojaški koordinaciji (CIMIC) v operacijah za vzdrževanje miru je omejeno na vzpostavljanje operativnih in taktičnih povezav na področju podpore izvajanju operacije. UNDPKO je v letu 2010 razvil civilno-vojaško politiko sodelovanja, ki je trenutno v procesu dopolnjevanja in usklajevanja z integriranim pristopom ZN.

agencijami oziroma oddelki ZN kot so OCHA, UNHCR in DPKO. ZN imajo svoje predstavnike v Natovem poveljstvu v Bruslju. Toda uradnega sporazuma na ravni organizacij (razen med sekretariatoma) še ni, kar pomeni, da koncept celovitega pristopa še ni implementiran na strateški ravni sodelovanja.

Agencije ZN so vabljene na nekatere vaje kriznega menedžmenta Nata, kar zagotavlja obema organizacijama določeno sodelovanje na strateški ravni. To sodelovanje je boljše predvsem v zadnjih letih, razširjeno je tudi na Natove vaje nižjega nivoja. Vendar agencije ZN še niso zadovoljne s sodelovanjem in očitajo Natu, da na tovrstnih vajah še vedno ne dopušča izmenjave vseh potrebnih informacij, ki bi zagotavljale usklajeno in celovito načrtovanje in bistveno premalo uporablja izkušnje in svetovalne zmogljivosti civilnih akterjev pri sprejemanju odločitev o vojaških aktivnostih.

Sodelovanje na področju celovitega pristopa je bistveno napredovalo predvsem na operativni ravni. V Afganistanu sta NATO in UNAMA razvila integriran proces načrtovanja, ki je namenjen koordinirani distribuciji vojaških in civilnih zmogljivosti na ključna področja Afganistana.

4.1.2 Evropska unija in celovit pristop

EU ima vojaške in civilne vire, kot so civilni strokovnjaki, sodniki, policisti, cariniki, vojaki, ima ekonomsko moč in najbolj razvejano diplomatsko mrežo na svetu. Vse to omogoča uveljavitev celovitega pristopa v kriznem menedžmentu. EU je tudi največji donator na področju financiranja razvojnih projektov, ki ga izvaja s pomočjo t.i. kooperacijskih razvojnih instrumentov (Development Cooperation Instrument), tematskih programov in instrumentov, ki pomagajo državam v razvoju izpolnjevati zaveze, zapisane v dokumentu »Razvojni cilji za tisočletje« (EC 2014).

Vse od oblikovanja Evropske varnostne in obrambne politike v letu 2003, je EU pošiljala civilne in vojaške strokovnjake na različna krizna območja. Večina operacij, v katerih je EU sodelovala ali jih vodila, je bilo usmerjenih predvsem na civilne aktivnosti: vzpostavljanje pravnega reda, podpora mirovnim sporazumom in opazovane meja.

Obstoječa struktura institucij Uniji ne omogoča enotnega pristopa k celovitemu konceptu pri reševanju kompleksnih kriz. Med načini dela in organizacijsko kulturo posameznih institucij ter političnimi direktivami, ki jih oblikujeta Evropska komisija

in Sekretariat evropskega komiteja, obstajajo določena neskladja. Decembra 2008 je Evropski komite sprejel odločitev o oblikovanju strukture, ki bo zagotovila združeno civilno-vojaško načrtovanje in o oblikovanju Direktorata za načrtovanje kriznega menedžmenta (Crisis Management Planning Directorate). Vojaški štab EU je marca 2009 začel s preučevanjem vojaških posledic celovitega pristopa v operacijah. Namen raziskave je bil identifikacija potreb po vojaških zmogljivostih, ki bi podprle celovit pristop in odločitve EU na strateški ravni (Spencer 2010).

Pomemben prispevek k uveljavljanju celovitega pristopa pri reševanju kriz je dokument, ki ga je pripravila Švedska kot predsedujoča EU leta 2009 (Vlada Švedske 2009). Osnovni namen dokumenta je bil spodbuditi razpravo o iniciativi ZN »New Horizon« in pobudo o razvoju takih zmogljivosti pri ZN, da bi se bili sposobni odzvati na trenutne in bodoče izzive vzdrževanju miru. V švedskem dokumentu je zapisano, da so operacije vzdrževanja miru, ki jih izvajajo ZN, izjemno kompleksne, v razmerah ekonomske krize pa se od vzdrževalcev miru pričakuje, da bodo z manj sredstvi opravili več nalog in bodo te bolj zahtevne. »New Horizon« po njihovem mnenju predstavlja možnost za politično soglasje o operacijah za vzdrževanje miru na strateški ravni ter soglasje o vlogi Sekretariata ZN, držav članic in regionalnih partnerjev. Takšen konsenz je nujen, da bi se lahko uspešno spopadli z izzivi na področju graditve in vzdrževanja miru v 21. stoletju.

Švedska je v dokumentu ponudila konkretne predloge, s katerimi bi lahko EU podprla ZN pri njihovem prizadevanju na področju graditve in vzdrževanja miru:

- Jasno definirati vlogo EU v globalnem okviru vzdrževanja in graditve miru, kar pomeni definirati, kaj lahko EU pričakuje od ZN in kaj lahko ZN pričakujejo od EU.
- Raziskati načine za uporabo zmogljivosti EU ob upoštevanju izkušenj iz operacij vzdrževanja miru ZN. Razvijati zmogljivost EU za napotitev civilnih strokovnjakov v operacije vzdrževanja miru ter graditi (civilne) zmogljivosti v samih operacijah.
- Raziskati možnost sinergije pozitivnih učinkov sodelovanja med Evropsko varnostno in obrambno politiko (ESDP) in politiko vzdrževanja miru ZN (UN Peacekeeping).
- Intenzivirati razprave med Sekretariatom ZN, Varnostnim svetom in državami, ki prispevajo vojake, skozi celoten proces vzdrževanja oz. graditve miru – od planiranja do implementacije in evalvacije.

- Podrobno spremljati razvoj ideje o ustanavljanju zavezništev, specifično oblikovanih za določeno misijo, kar bi zagotavljalo ustrezno politično in operativno podporo.
- Spodbuditi sisteme ZN, da skupaj razvijejo ustrezne alternative in možnosti za mirno reševanje konfliktov in s tem nadomestiti težke, vojaško intenzivne operacije vzdrževanja miru.

V švedskem dokumentu je predvideno, da bi različne agencije ZN lahko dejansko implementirale predloge iz »New Horizon« ne glede na politične razprave o tem dokumentu, ki se bodo še odvijale v državah Unije. Večina predlogov se nanaša na boljše sodelovanje med državami, ki prispevajo policijske in vojaške sile, preden se začne proces planiranja. Drugi predlogi pa so: vzpostaviti bolj trden sistem odgovornosti med poveljstvi in poveljniki misij; izboljšati poročanje; razviti strategijo zahtevnih operacij za vzdrževanje miru in definirati logistične zahteve po opremljenosti; izboljšati usposobljenost; vključiti vidike graditve in vzdrževanja miru v osnovne plane, ki vsebujejo tudi redno ocenjevanje napredka in prepoznane pomanjkljivosti; zagotoviti boljšo izmenjavo informacij ter zbiranje, analizo in ocenjevanje varnostnih groženj; izboljšati operativno planiranje.

4.1.2.1 Koncepti EU (CMCO, 3D in 3C) kot koncepti celovitega pristopa

Evropska unija ima velik potencial za uresničenje celovitega pristopa, saj ima v svojem konceptu kriznega menedžmenta tako vojaško kot civilno komponento: možnost vojaškega posredovanja je Evropski svet sprejel že leta 1999, civilne misije, kot so posredovanje s policijo, sodniki, postavitve civilne uprave in civilne zaščite, pa so bile sprejete na vrhu v Feiru leta 2000 (Evropski svet 1999 in 2000). Evropska unija je povezana s številnimi nevladnimi organizacijami preko urada za humanitarno pomoč pri Evropski komisiji (Office of humanitarian aid of the European Commission), svoje predstavnike pa ima tudi v Natu in ZN.

Formalni začetki evropskega koncepta celovitega pristopa izvirajo iz koncepta o civilno-vojaški koordinaciji, CMCO (Civil-Military Co-ordination) (Evropski svet, 2003). Uradna definicija celovitega pristopa pri reševanju kriz v EU sicer ni oblikovana, je pa v dokumentu iz leta 2003 zapisano, da celovit pristop v kriznem menedžmentu predvideva učinkovito koordiniranje uporabe vseh instrumentov moči v EU in tudi vzpostavitev primernih oblik koordinacije z akterji zunaj nje, ki delujejo na kriznem področju (Evropski svet 2003, 1 in 5). V dokumentu,

objavljenem na internetnem portalu Focus, ki ga sponzorira Evropska komisija, je celovit pristop opredeljen kot koncept delovanja mednarodne skupnosti v določeni krizi; v njem se na podlagi metodologije, usmerjene v skupna načela, v doseganje skupnih ciljev in v procese sodelovanja, povečujejo možnosti zaželenih in dolgoročnih rezultatov v politični, diplomatski, varnostni, ekonomski, razvojni in humanitarni dimenziji ter pri vzpostavljanja pravnega reda (EC 2010).

EU udejanja celovit pristop z dvema konceptoma: koncept 3D o obrambi, razvoju in diplomaciji (defence, development, diplomacy) in koncept 3C, ki podrobneje opredeljuje delovanje na področju diplomacije. Zadnji obravnava skupno strategijo in poslanstvo, enotno razumevanje obeh konceptov ter nalog in načinov sodelovanja (common strategy, common mission statement, common understanding of the strategy, mission statment and modus operandi). Načela, ki so bistvo celovitega pristopa, se v EU nanašajo predvsem na razvoj lokalnih zmogljivosti (strenghtening local ownership) v državah, ki ne morejo več zagotavljati osnovnih funkcij (failed states), poudarjajo pa pomen politike vzdrževanja miru (political primacy) legitimnost in enotnost v prizadevanjih (unity of effort), varnost, transformacijo konflikta in regionalno usmerjenost (regional commitment).

V dokumentih EU se večkrat sklicujejo na celovit pristop: pri obravnavanju migracij ali trgovanja z mamili in pri obravnavanju konkretnih rezultatov celovitega pristopa (EUMS 2010). Celovit pristop je, tako pri evropski komisiji kot tudi evropskem svetu, pridobil na pomenu in bil dodatno potrjen še v Lizbonski pogodbi, ki je ustanovila Zunanjo evropsko akcijsko službo (European External Action Service). Ta ima svoj direktorat za načrtovanje kriznega menedžmenta (Crisis management Planning Direcorate – CMPD), v njem pa združuje civilne in vojaške dele v okviru CMCO, koncepta civilno-vojaškega sodelovanja. Slednji predstavlja dejanski rezultat prizadevanj EU pri razvoju celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz.

Celovit pristop v EU ne pomeni le sodelovanja med vojaškimi in ne-vojaškimi akterji znotraj Unije, temveč tudi ustvarjanje partnerstva in sklepanje sporazumov z drugimi mednarodnimi akterji. Namera o tem je opredeljena že v Evropski varnostni strategiji iz 2003 (Evropski svet 2003b). V njej je poudarjen pomen razvoja učinkovitega mednarodnega pristopa, ki vključuje sodelovanje z ZN, Afriško unijo, Natom in drugimi.

4.1.2.2 Evropska unija in NATO

Sodelovanje med EU in Natom v kompleksnih krizah določa Berlinski sporazum, ki je bil sprejet na vrhu Zveze v Washingtonu leta 1999 (ESDA/AWEU 2009) ¹⁷. Sporazum določa, katere zmogljivosti Nata so Uniji na razpolago, kadar NATO v operacijah ne sodeluje neposredno. Pri vojaškem komiteju EU deluje Natova skupina za povezavo (NATO Permanent Liaison Team), pri Natovem poveljstvu za operacije pa deluje skupina iz EU.

V praksi sodelovanje med obema organizacijama otežujejo številne politične blokade, ki onemogočajo uresničevanje celovitega pristopa predvsem na strateški ravni odločanja. Zveza NATO in EU si pri reševanju kompleksnih kriz neposredno konkurirata, kar kažejo številni primeri: tudi potem, ko je EU prevzela operacijo v Bosni, je NATO tam ostal s poveljniško strukturo in izvaja svetovalno funkcijo za lokalne oblasti, predvsem pa sodeluje pri izgradnji in razvoju vojske; NATO je posredoval v Darfurju samo leto dni potem, ko je tam posredovala EU, podobno tudi proti piratom v Somaliji, čeprav je tam že bila prisotna EU.

Tudi avtorica je pri svojem delu v Natovem poveljstvu za transformacijo (ACT) spremljala težave, ki so nastajale na področju sodelovanja med Natom in EU. Primer so bile odpovedi sodelovanja Nata in EU na vajah kriznega menedžmenta (Crisi Management Exercises – CMX), ki so namenjene preverjanju procedur kriznega menedžmenta na najvišji politično-strateški ravni (civilni in vojaški krizni štabi na strateški ravni v Natu in državah članicah). Vaje so bile v obdobju 2004 do 2009 odpovedane dvakrat, prvič je sodelovanje odpovedala Unija, drugič pa je bila odpovedana vaja v celoti. Obe organizaciji se namreč nista mogli dogovoriti o vsebini vaje oziroma pristojnostih ene in druge strani pri reševanju vadbene krizne situacije. Večina blokad v načrtovalnem obdobju je prišla s strani Turčije in Grčije.

Politične blokade so tudi razlog za slabše sodelovanje obeh organizacij pri sprejemanju konceptov za področje civilno-vojaškega sodelovanja in z njimi povezanega razvoja določenih zmogljivosti. V času delovanja v ACT je avtorica lahko spremljala proceduro sprejemanja konceptov operacij, temelječih na učinkih

¹⁷ Sporazum zagotavlja, da med Natom in EU ne prihaja do nepotrebnega podvajanja načrtovanih zmogljivosti. EU lahko uporablja tudi Natove zmogljivosti poveljevanja in kontrole (C2). Operacije EU so tako dvoje: prve uporabljajo NATO sistem C2 kot je npr. EUFOR ALTHEA v Bosni in Hercegovini, druge pa so avtonomne, in slonijo na zmogljivosti ene ali več držav članic kot je npr. operacija ATALANTA.

(Effect Based Approach to Operations - EBAO) in bodoče celovite civilno-vojaške interakcije (Future Comprehensive Civil-Military Interaction - FCCMI), kjer je bilo očitno nasprotovanje Francije. Ta je zavlačevala sprejem obeh konceptov z argumenti, da NATO z uradnim opredeljevanjem potrebe po večji stopnji sodelovanja s civilnimi akterji presega svoje osnovno poslanstvo in posega na področje, ki je v pristojnosti civilnih akterjev. Pri tem so Francozi zagovarjali stališče, da je EU tista organizacija, ki bi na področju vojaško-civilnega morala imeti vodilno vlogo. Poudarjanje zahtev po večji vloge Unije je bilo zelo izrazito tudi pri oblikovanju koncepta celovitega pristopa. Kljub deklarativni zavezanosti Zveze v vseh dokumentih z vrha Nata od leta 2006, nazadnje v Strateškem konceptu Zveze, kljub zelo nedvoumnim izjavam generalnega sekretarja o zavezanosti Nata k podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kriz, je Francija vse do danes oteževala sprejemanje koncepta in akcijskih načrtov za njegovo implementacijo.¹⁸

4.1.3 Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in celovit pristop

OVSE je v času svojega delovanja razvil tako imenovani koncept celovite in kooperativne varnosti (comprehensive and co-operative security) (OSCE, 2009). Celovita varnost se udejanja skozi tri glavna področja in sicer politično-vojaško, humanitarno in ekonomsko-okoljsko. Celovit pristop OVSE-ja je tako širši od celovitega pristopa EU, ZN ali Nata, saj vključuje tudi okoljsko dimenzijo. OVSE svojo vlogo v celovitem pristopu vidi v zagotavljanju globalne varnosti (OSCE, 2003). Globalno varnost je potrebno zagotavljati s spoštovanjem osnovnih človekovih pravic, s pravnim redom, implementacijo demokratičnih institucij, z aktiviranjem socialnih, ekonomskih in okoljskih prvin. Celovit pristop je predstavljen kot način delovanja, s katerim je mogoče nasprotovati terorističnim grožnjam in korupciji, zato si v OVSE-ju prizadevajo, da države članice proti tovrstnim grožnjam nastopijo skupaj in enotno. Posebnost te organizacije pri udejanjanju celovitega pristopa je tudi prepričanje, da je celovit pristop potrebno

¹⁸ Iz intervjuja z vodjo razvoja koncepta Celovitega pristopa v poveljstvu NATO SACT HQ; intervju opravljen z uporabo Skype, dne 17.9.2012 in intervju s predstavnikom mednarodnega štaba v Nati poveljstvu, ki še več kot 15 let dela na področju sodelovanja med EU, ZN in NATO; intervju operavljen z uporabo Skkype, dne 23.9.2013.

uveljavljati ne samo pri reševanju kriz, temveč tudi za zgodnje prepoznavanje napetosti in nesoglasij, ki bi lahko vodili do kriznih situacij.

OVSE najbolj tesno sodeluje z ZN tako na področju izmenjave idej in mnenj kot tudi v samih operacijah (npr. UNOMIG v Gruziji, UNMIT v Tadžikistanu).

4.1.3.1 OVSE in NATO

OVSE sodeluje tudi z Natom. Sodelovanje med obema organizacijama je bilo formalizirano od vrha Nata v Istanbulu (NATO 2004a). *Operativno sodelujeta* na področjih preprečevanja konfliktov, kriznega menedžmenta in urejanja razmer po konfliktih. Sodelovanje obsega: boj proti terorizmu, upravljanje meja in varnost, razoroževanje in problematika, povezana z lahkim orožjem, izgradnja zaupanja in varnostnih ukrepov, regionalno sodelovanje ter izmenjava izkušenj t.i. Mediteranske dimenzije.¹⁹

Od leta 2007, ko je OVSE sprejel odločitev za sodelovanje v Afganistanu, pa je bila omogočena nadaljnja graditev sodelovanja z Natom v okviru celovitega pristopa.

4.1.4 Sklep

Preučevanje uveljavljanja celovitega pristopa v mednarodnih organizacijah je pokazalo, da so problemi njegove implementacije povezani z vprašanji, kako naj vsaka država uveljavi svojo politiko in kako naj se vsaka organizacija sooči s težavami, kako usklajevati lastno politiko in zahteve kriznega menedžmenta. Javnosti je dostopnih izjemno veliko dokumentov, v katerih mednarodne organizacije, še posebej ZN, EU in OVSE, promovirajo svoj model celovitega pristopa in svoj pogled na varnostno okolje po koncu hladne vojne. S tem želijo predvsem: vplivati na druge organizacije in njihov koncepte delovanja v smislu približevanja načrtovalnih procedur, terminologije, določenih postopkov ipd.; zagotoviti legitimnosti pri izvajanju operacij (kar je verjetno najpomembnejše); prepričati različne akterje in javnosti (lokalno na območju operacije in domačo), da je delovanje organizacije dobronamerno.

¹⁹ Področja sodelovanja in redne oblike sodelovanja so naštet na uradnih internetnih straneh obeh organizacij.

NATO si prizadeva za legitimnost pri izvajanju operacij, ki so po svojem značaju bolj civilne kot vojaške. Koncept celovitega pristopa uporablja za opravičilo v boju proti piratstvu ter v Afganistanu, kjer kot svojo najpomembnejšo nalogo lahko prikaže obnovo države in ne le kot vojaško operacijo. NATO lahko uporabi celovit pristop pri promociji svojih projektov in upraviči prisotnost pri lokalnih oblasteh, prebivalstvu in medijih ter si zagotovi ustrezno stopnjo sprejemanja in sprejemljivosti svojega delovanja. Celovit pristop omogoča Natovim državam, da k skupnemu prizadevanju za rešitev krize prispevajo ne samo vojaške zmogljivosti, temveč pomagajo tudi s civilnimi strokovnjaki za različna področja razvoja in obnove ter prispevajo finančna sredstva.

Celovit pristop bo tudi v bodoče odvisen predvsem od tega, ali bodo velike mednarodne organizacije kot so ZN, EU, OVSE, NATO in še nekatere druge, uspele oblikovati potrebne podlage za skupno in usklajeno delovanje in presegle razlike v pogledih na reševanje kompleksnih kriz.

Eden izmed poskusov za sodelovanje je pobuda za ustanovitev načrtovalnega foruma mednarodne skupnosti (International Community Planning Forum – ICPF). Strokovnjakom iz različnih mednarodnih organizacij, ki sodelujejo v celovitem pristopu, naj bi forum omogočil izmenjavo izkušenj ter najboljših praks pri uporabi različnih modelov kriznega menedžmenta (Michael, 2010). Forum, ki naj bi se oblikoval v kontekstu približevanja Nata in EU, podpirajo predvsem tisti, ki v pobudi vidijo eno od možnosti za postopno približevanje obeh organizacij. Menijo namreč, da bi tovrstni forum lahko pripomogel k približevanju tistih akterjev, za katere je sodelovanje z EU bolj sprejemljivo kot sodelovanje samo z Natom. Michael predpostavlja, da bi ICPF lahko uspešno vključil tudi predstavnike nevladnih organizacij, ki so dejavne na humanitarnem in razvojnem področju ter pri izgradnji civilnih institucij. Vsi sodelujoči bi se lahko obveščali o svojih zmogljivostih in aktivnostih na področju preprečevanja kriz in delovanja kriznega menedžmenta ter identificirali možna orodja in način usposabljanja za boljšo komunikacijo med različnimi organizacijami v obdobju pred krizo, in če je to potrebno, tudi med krizo in po njej. Posebno pomembno bi bilo izvajanje osnovnega načrtovanja, ki bi zagotavljalo nekonfliktnost interesov in postopoma spodbudilo učinkovito sodelovanje v bodočih operacijah. ICPF ne bi dodeljeval nalog ali vlog v konkretni operaciji nobeni sodelujoči organizaciji. Sodelovanje v forumu bi bilo prostovoljno in vključujoče, z možnostjo, da člani svobodno vstopajo in izstopajo iz

programov. ICPF bi predstavljal naravno nadgradnjo nekaterih že obstoječih sporazumov med Natom in drugimi organizacijami, kot je npr. Natov povezovalni element v EU in evropska celica v Natovem poveljstvu za operacije. Michael ugotavlja tudi, da je, glede na politične razmere, implementacija take iniciative za sodelovanje med Natom in EU kratkoročno neuresničljiva (Michael, 2011, 3-4); iniciativo podpirajo Američani, nevladne organizacije pa so do nje precej kritične.

Mölling ugotavlja, da je pri mednarodnih organizacijah več pristopov z idejo celovitega delovanja oziroma zamisli o usklajenem delovanju, da pa so si nekateri celo v nasprotju. Vse mednarodne organizacije priznavajo potrebo po boljšem sodelovanju in skupnih naporih, toda njihovi pristopi so različni. Razlikujejo se prioritete, sredstva, predlagano končno stanje (Mölling 2008).

Tabela 4.1. Prikaz postopkov in dokumentov, povezanih s celovitim pristopom v izbranih mednarodnih organizacijah

	ZN	EU	NATO	OVSE
Doktrinarna opredelitev celovitega pristopa	Brahimi Report (2000)	Varnostna strategija (2003) Lizbonska pogodba (2007)	Politične usmeritve (2006) Strateški koncept (2010)	Strategija do groženj varnosti in stabilnosti v 21.stoletju (2003)
Osnovni koncepti in instrumenti na strateški ravni	Integrirane misije (2006) Capstone doktrina (2008)	CMCO (2003) Procedure kriznega menedžmenta – CMP (2003) Koncept kriznega menedžmenta (izdela se za vsako operacijo posebej)	Koncept bodoče civilno-vojaške interakcije – FFCMI (2006) Koncept operacij, ki temeljijo na učinku EBAO (2006) Akcijski načrt za uveljavitev celovitega pristopa (2008) Dopolnjen akcijski načrt za uveljavitev celovitega pristopa (2011)	Koncept celovite in kooperativne varnosti (2009)
Instrumenti v podporo celovitemu pristopu	Posebni odposlanec generalnega sekretarja ZN	Posebni odposlanec EU	Civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC) Visoki civilni predstavnik (SCR) CFC/CMO (2008-2013)	Posebni odposlanec predsedujočega OVSE, Visoki komisar za manjšine

V tabeli je modificiran prikaz postopkov in dokumentov, povezan z razvojem celovitega pristopa, ki ga sicer najdemo pri Möllingu (Mölling 2008). Celovit pristop v mednarodnih organizacijah se udejanja na dveh ravneh. Ena je konceptualna in se odvija na strateški ravni oziroma v poveljstvih mednarodnih organizacij (priprava strategije delovanja), druga pa je raven operacionalizacije, ki se odvija neposredno na terenu.

Največji problemi se pojavljajo pri izvedbi določenih zamisli, ki so bile oblikovane v poveljstvih oziroma na strateški ravni. Dogaja se, da se na terenu ne udejanjijo ali pa vsaj ne na učinkovit način. Vendar pa lahko v analizah in poročilih s kriznih območij najdemo primere dobre prakse, ki podpirajo izvajanje celovitega pristopa in so ustvarjene ad-hoc, na terenu. Toda dobre izkušnje se ne prenašajo na višje ravni, kjer bi potrdile pravilnost usmeritev ali dopolnile načrtovanje postopkov in procedur ter oblikovanje doktrin za bodoče delovanje. Preizkušanje konceptualnih zamisli s pridobljenimi izkušnjami iz operacij je naloga, ki bi ji morali posvetiti vso pozornost v ocenah uspešnosti posameznih operacij.

Naslednji problem, ki smo ga ugotovili, pa je, da celovit pristop ni implementiran na strateški ravni sodelovanja med organizacijami. Preučevanje obstoječih pisnih virov in razgovori z osebami, ki dobro poznajo procese sodelovanja na tej ravni kažejo, da je tako stanje posledica različnih pogledov na reševanje kriz, razlogi pa so tudi v državah, ki izvajanje celovitega pristopa blokirajo zaradi lastnih interesov.

4.2 Nevladne organizacije in koncept celovitega pristopa

Združeni narodi (ZN) definirajo nevladne organizacije kot »neprofitne, načeloma od vlad neodvisne organizacije, ki so organizirane na lokalni, nacionalni ali mednarodni ravni, ukvarjajo pa se z zadevami, ki podpirajo skupno dobro.« Sodelovanje nevladnih organizacij z ZN je formalizirano z Ustanovno listino ZN, v kateri je v 7. poglavju zapisano, da lahko imajo posvetovalno vlogo pri delu sveta za ekonomijo in socialo ZN. Njihovo sodelovanje z agencijami ZN je odvisno od lokacije in mandata nevladne organizacije.

Nevladne organizacije izvajajo različne aktivnosti: zagotavljajo dejavnosti, ki lajšajo trpljenje, promovirajo interese revnih in zaščito okolja, zagotavljajo osnovne

pogoje za dejavnosti družbenih skupnosti in njihov razvoj. Programi nekaterih nevladnih organizacij so zelo specializirani, kot npr. humanitarna dejavnost. Mednarodne nevladne organizacije izvajajo enake naloge oziroma imajo enako poslanstvo kot nevladne organizacije znotraj držav, vendar je njihova dejavnost mednarodna po obsegu, saj določene aktivnosti izvajajo po vsem svetu.

V naši disertaciji smo se osredotočili na mednarodne nevladne organizacije, saj so le-te običajno prisotne na kriznih območjih in objavljajo tudi relevantne študije svojih izkušenj, ki so smo jih lahko analizirali.

Nevladne organizacije bi lahko bile pomemben dejavnik za uveljavljanje celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. Njihovo število v Afganistanu je npr. v letu 2010 štelo več kot 1700. Njihovi mandati, organizacijska in profesionalna kultura je raznolika, predvsem pa zelo različna od tiste, ki jo imajo vojaški akterji. Pogled na celovit pristop, ocena možnega sodelovanja in vloge, ki jo NATO lahko ima v očeh nevladnih organizacij pri reševanju kompleksnih kriz, je za uresničitev celovitega pristopa pomemben.

Nevladne organizacije pa so zelo kritične do koncepta celovitega pristopa. Celovit pristop zanje predstavlja potencialno nevarnost, ki lahko ogrozi temeljna načela njihovega delovanja. Bojijo se, da bi zaradi sodelovanja z vojsko, ki praviloma deluje pod eno zastavo, nacionalno ali mednarodno, izgubile svojo nevtralnost, avtonomnost, nepristranskost in neodvisnost. Zavezane so svojim ciljem, ki jih želijo čim bolj ločiti od ciljev, ki jih zasleduje vojska. Najbolj pa nasprotujejo temu, da bi vojska pomagala prebivalstvu, ker to, po njihovem prepričanju, neposredno ogroža načela nevtralnosti in nepristranskosti. Dodatni razlogi za nasprotovanje so še: vojska je za takšne aktivnosti predraga; takšne aktivnosti izvaja le občasno, kar ne zagotavlja ustreznih rezultatov; vojska nima dovolj razvite kulture stikov z lokalnim prebivalstvom.

Stališča nevladnih organizacij do vloge Nata pri reševanju kompleksnih kriz pomembno vplivajo na to, kako in v kolikšni meri NATO sploh lahko izboljša svoj prispevek podpora celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

4.2.1 Nevladne organizacije in njihov pogled na civilno-vojaške odnose

Za krizna območja je po konfliktu, v obdobju obnove in stabilizacije, značilna večja vpletenost vojske, ki je odraz na eni strani tega, da obstajajo med civilnimi in vojaškimi akterji določeni dogovorjeni cilji in naloge, na drugi strani pa, da za izvajanje nalog v tej fazi civilni akterji nimajo zadostnih zmogljivosti. Ta primanjkljaj posledično pomeni, da se na terenu ustvarjajo ad-hoc strukture in ad-hoc pristopi, značilni za posamezne okoliščine. S takimi pristopi ni moč ustvarjati večdimenzionalnih načinov sodelovanja, ki bi jih lahko uspešno uporabili tudi v prihodnjih kompleksnih krizah, čeprav včasih prinašajo koristne izkušnje.

Humanitarne organizacije se v kompleksnih krizah soočajo z mednarodnimi mirovnimi silami, nacionalnimi vojskami, lokalnimi oboroženimi skupinami, kar pri vzpostavljanju civilno-vojaških odnosov predstavlja številne in tudi večplastne izzive.

V kompleksnih krizah zadnjih dveh desetletij so civilno-vojaški odnosi pomembno zaznamovani s spremenjeno vlogo nevladnih organizacij, spremembami v politikah donatorstva na področju humanitarne pomoči in z novo naravo vojaških operacij. Še posebej operacije v kontekstu »vojne proti terorizmu« so vnesle nove dimenzije in dolgoročne spremembe v politiko delovanja donatorjev in vojske; oboji zagovarjajo integriran pristop pri odločanju o politični in vojaški moči ter tudi o strategijah pomoči.

Nekatere zasnove celovitega pristopa priznavajo potrebo po civilno vodeni politični strategiji in strategiji obnove v po-konfliktnem obdobju. Predvsem operacija v Afganistanu je pokazala, da kratkoročno naravnani civilno-vojaški ukrepi (CIMIC Quick Impact Projects), ki so jih izvajali vojaški akterji, niso bili učinkoviti, temveč celo kontraproduktivni. Izkušnje kažejo tudi, da so vzporedne aktivnosti vojaških in civilni akterjev pripeljale do večje politizacije humanitarne pomoči.

Mednarodne in lokalne nevladne organizacije delujejo na najbolj nevarnih območjih sveta. Kako so na teh območjih sprejete, je odvisno predvsem od lokalnih skupnosti in nasprotnih skupin v konfliktu. Njihov položaj je odvisen predvsem od tega, kako one same in kako drugi vpleteni v konflikt, spoštujejo načela humanitarnosti, neodvisnosti, nepristranskosti in nevtralnosti. Po načelu nepristranskost se humanitarna pomoč dodeljuje izključno na osnovi potreb in ni odvisna od političnih, etničnih ali drugih elementov. Nevtralnost zahteva, da

organizacije ohranijo nevtralen položaj med nasprotnimi stranmi v konfliktu in do drugih zunanjih sil, ki so v konflikt vpletene kot npr. do tretje strani, mednarodnih organizacij, mednarodnih vojaških sil in ipd. Neodvisnost humanitarne aktivnosti zahteva, da je pomoč popolnoma neodvisna od kakršnih koli motivov, ki bi lahko ogrozili njeno nevtralnost in nepristranskost. Humanitarna pomoč je v krizi ciljno in izključno usmerjena v pomoč prebivalstvu, reševanje življenj in lajšanje človeškega trpljenja. Kodeks vedenja – osnovna načela, ki usmerjajo delovanje organizacij, ki delujejo na področju humanitarne pomoči je bil zapisan leta 1994 (ICRC 1994).

Zavezanost nevladnih organizacij takim principom je nujno potrebna za zagotavljanje varnosti njihovega osebja, partnerjev in dobrotnikov ter zagotavljanje in vzdrževanje humanitarne pomoči v kompleksnih krizah. Kakršna koli povezanost nevladnih organizacij z vojaškimi akterji, stvarna ali pa samo predpostavljena, lahko ogrozi nevtralnost in tako zmanjša možnosti za izvajanje humanitarne pomoči.²⁰

Nevladne organizacije pri svojem delovanju praviloma raje sodelujejo z drugimi civilnimi akterji, še posebej s humanitarnimi, tako z mednarodnimi kot z lokalnimi. Kljub nevarnostim, ki lahko izhajajo iz povezovanja z vojaškimi akterji, pa je vzpostavljanje civilno-vojaški odnosov včasih nujno zaradi varnosti ali zagotavljanja dostopa do ogroženih delov prebivalstva.

Nevladne organizacije pri vzpostavljanju odnosov z vojaškimi akterji uporabljajo Kodeks vedenja mednarodnega odbora Rdečega križa (ICRC) ter operative usmeritve ZN:

- Usmeritve iz Osla (Oslo Guidelines), sprejete leta 1994 in ponovno potrjene leta 2006, ki usmerjajo uporabo vojaških sredstev in sredstev civilne obrambe pri odpravljanju posledic naravnih, tehnoloških in okoljskih nesreč (UN OCHA 2006a).
- Usmeritve za uporabo vojaških ali oboroženih spremstev za humanitarne konvoje iz leta 2001 (UN OCHA 2001).

²⁰ V okviru nestrukturiranega intervjuja, ki smo ga izvedli s tremi osebami, je intervjuvanka, ki je delala v Afganistanu, povedala, da so njenim sodelavcem v Afganistanu predstavniki Talibanov jasno povedali, da nimajo nič proti dostavljanju pomoči prebivalstvu, da pa bodo postali tarča, če bodo njihovi programi postali kakorkoli povezani z Natovimi silami.

- Usmeritve za uporabo vojaških in civilno-obrambnih sredstev za podporo humanitarnih aktivnosti ZN v kompleksnih (kriznih) situacijah (UN OCHA 2006b).
- Usmeritve za civilno-vojaške odnose v kompleksnih (kriznih) situacijah (UN OCHA 2004).

Iz naštetih virov in iz pogovorov s predstavniki nevladnih organizacij, ki so potekali v času, ko je avtorica sodelovala pri razvijanju koncepta zmogljivosti CFC/CMO, je moč razbrati, da so nevladne organizacije do vojaških akterjev v odnosu sobivanja, sodelovanja in tudi usklajevanja. Kadar sodelovanje nevladnih organizacij z vojaškimi akterji ni možno oziroma je neprimerno, lahko civilno-vojaške odnose opredelimo kot sobivanje. V njem niso vzpostavljeni formalni odnosi med vojaškimi in civilnimi akterji (skupno koordinacijsko telo, redni sestanki ipd.) ali pa se v določenih fazah operacije nevladne organizacije izločijo iz že prej vzpostavljenih odnosov (ne prihajajo več na skupne sestanke ipd.).

Kadar lahko dialog med nevladnimi organizacijami in vojaškimi akterji pomaga pri promociji humanitarnih načel, preprečuje podvajanje in/ali nekonsistentnost pri izvajanju aktivnosti, potem gre za medsebojno usklajevanje (koordinacijo). Nevladne organizacije medsebojno usklajujejo poučevanje vojakov o pomenu neodvisnosti, o svojih ciljih, vrednotah in praksah delovanja. Koordinacijo nevladne organizacije vidijo kot možnost za preprečevanje nesporazumov, ki bi bili lahko zelo nevarni predvsem v zgodnjih fazah operacije. Spodbujajo predvsem koordinacijo na mednarodnem nivoju in v fazah pred konfliktom oziroma pred vojaško intervencijo.

Vsaka koordinacija na terenu mora biti skrbno premišljena in mora upoštevati načela transparentnosti, diskretnosti in jasne razmejitve med humanitarnimi in vojaškimi operacijami. Zato nevladne organizacije koordiniranje z vojaškimi akterji praviloma opravljajo preko posrednikov kot npr. organa ZN za koordiniranje humanitarnih aktivnosti (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA) ali druge krovne organizacije kot je na primer ACBAR v Afganistanu. Ta je bila oblikovana z namenom izmenjave informacij in koordinacije med različnimi nevladnimi organizacijami ter mediji in donatorji.

Nevladne organizacije pogosto poudarjajo, da je njihova primarna naloga in področje delovanja, skladno z mandatom ZN, zaščita civilnega prebivalstva in

zagotavljanje varnega okolja za civilne akterje, ki zagotavljajo humanitarno pomoč in druge oblike pomoči in podpore. Pokazalo se je, da imajo nevladne organizacije praviloma raje, da vojska zavaruje komunikacije ali določeno območje, kot da zavaruje posamezne humanitarne konvoje ali aktivnosti.²¹

Sodelovanje (kooperacija) je v okviru civilno-vojaških odnosov vzpostavljeno, kadar nevladne organizacije v določenih okoliščinah sprejmejo pomoč vojske. Skladno z usmeritvami iz Osla je pomoč vojske v primeru nesreč omejena na podporo, ki omogoča reševanje življenj. Ta pomoč se mora izvajati pod civilnim vodstvom in na podlagi povabila civilne, nevladne organizacije. Omejena mora biti na tiste zmogljivosti, ki jih civilni akterji ne morejo zagotoviti oziroma na tiste aktivnosti, v katerih civilni akterji ne morejo sodelovati zaradi varnostnih okoliščin. Podpora vojske se mora končati takoj, ko lahko omenjene dejavnosti v celoti prevzamejo civilni akterji. Mnoge nevladne organizacije so zelo previdne ali celo odklonilne do vsakega sodelovanja z vojaškimi akterji, saj le-to po njihovem mnenju večkrat zamegljuje jasno mejo med vojaškimi in humanitarnimi aktivnostmi.

4.2.2 Nevladne organizacije in njihov odnos do celovitega pristopa

Na podlagi proučevanih gradiv, ki so jih o svojem delovanju in izkušnjah objavile nevladne organizacije v preteklih dveh desetletjih sklepamo, da se je pogled nevladnih organizacij na celovit pristop oblikoval kot posledica izkušenj iz operacij v Iraku in Afganistanu (Eriksson 2002, CARE 2003, ACBAR 2003, Stuart 2006, Olson 2006, Seybolt 2007, Gilford 2008, Strand 2010).

V stališča nevladnih organizacij do celovitega pristopa so vgrajene izkušnje, pridobljene na prepoznavanju pomanjkljivosti vojaško-centričnih strategij stabilizacije in obnove. V preučevanih analizah navajajo, da so bile krajše civilno-vojaške aktivnosti, ki so bile prvenstveno usmerjene v zaščito sil, neučinkovite in celo kontraproduktivne in so doslej negativno vplivale na doseganje višjih ciljev, tudi cilja operacije v celoti.

²¹ Predstavniki nevladnih organizacij so v sklopu razvoja zmogljivosti CFC/CMO (glej 5. poglavje) pogosto poudarjali, da bi jim pri delovanju v Afganistanu (in tudi v drugih operacijah) predvsem koristile informacije o tem, katere komunikacije so varovane, kje so ali niso prisotne Natove enote ipd.

Poudarjanje pomena bojne faze operacij je odvzelo potrebno pozornost na obdobje po-konfliktne politične, socialne in ekonomske obnove družbe, to pa je povzročilo marginalizacijo in podhranjenost civilnih zmogljivosti, ki so pristojne za izvajanje aktivnosti po konfliktu (Wiharta in dr. 2008).

Pridobljene izkušnje so oblikovale tiste poudarke v konceptu celovitega pristopa, ki zagovarjajo potrebo po učinkoviti koordinaciji med vojaškimi in civilnimi akterji. To pa predstavlja odmik od ozko definiranega sodelovanja, k širšemu konceptu civilno-vojaških odnosov.

Nevladne organizacije so zelo zadržane do razvoja celovitega pristopa, vendar pa so se morale pri določenih vidikih delovanja prilagoditi in opustiti svoje načelno nasprotovanje.

Večina nevladnih organizacij je v večinskem deležu financirana s strani držav, ki na ista krizna območja pošiljajo svoje vojake. Zato morajo, pogosto že iz finančnih razlogov, omiliti svoja odklonilna stališča in vzpostaviti odnos sodelovanja z vojsko na terenu, saj sta njihov obstoj in delovanje odvisna od finančnih donacij držav, ki so vpletene v konflikt.

Med večjimi naravnimi nesrečami se nevladne organizacije običajno povsem vzdržijo nasprotovanja do vojske, saj se zavedajo, da so vojaške zmogljivosti, še posebej v zgodnjih fazah odziva, nepogrešljive. Najbolj potrebne zmogljivosti, ki jih lahko prispeva vojska, so medicinska pomoč ter prevoz po zraku v območja, ki so težko dostopna. Vse to zahteva logistično načrtovanje in sodelovanje s civilnimi akterji na terenu.

V intervjujih in anketi, opravljenih za našo raziskavo s predstavniki nevladnih organizacij, se je pokazala precejšnja mera kritičnosti do celovitega pristopa, prisotno pa je tudi spoznanje, da je za večjo učinkovitost izvedbe potrebnih aktivnosti treba doseči večjo stopnjo sodelovanja med različnimi akterji in višjo stopnjo vključenosti lokalnega prebivalstva.

Celovit pristop skriva nevarnost, da bo vojska v bodočih krizah prevzela določene aktivnosti drugih akterjev (predvsem nevladnih organizacij), ali jih celo povsem obvladovala. V vojskah imajo namreč večino nepogrešljivih zmogljivosti in virov, kar jih pravzaprav sili, da prevzemajo vodenje dejavnosti na terenu (Wiharta in dr. 2008, 9)

Nekatere nevladne organizacije nasprotujejo tudi integraciji humanitarnih aktivnosti in političnih pogajanj, kar pa sprejemajo pri ZN, vendar v večini podpirajo boljše sodelovanje z različnimi agencijami ZN.

V Afganistanu je večina nevladnih organizacij nasprotovala sodelovanju v operacijah Nata, ki so namenjene pridobivanju naklonjenosti prebivalstva oziroma t.i. operacije »to win hearts and minds«. Ena od večjih nevladnih organizacij, OXFAM, je celo objavila javno izjavo, v katerem se je distancirala od sodelovanja v večdimenzionalnih vojaških operacijah in izrazila nestrinjanje s povezovanjem med humanitarnimi in vojaškimi entitetami v takšnih operacijah (OXFAM 2007, 5).

Pri preučevanju odnosa nevladnih organizacij in celovitega pristopa, je potrebno upoštevati tudi njihovo raznolikost. Ta neposredno vpliva, po eni strani na njihov odnos do celovitega pristopa, po drugi pa bi sodelovanje v celovitem pristopu imelo zanje različne posledice.

Med posameznimi nevladnimi organizacijami obstajajo razlike v njihovem odnosu do celovitega pristopa. To velja tudi za nivo ogrožanja, ki so mu organizacije izpostavljene, če sodelujejo v skupnih aktivnostih. V odnosu do tega koncepta najdemo razlike celo znotraj samih nevladnih organizacij, npr. na strateški ravni, v poveljstvih, pa tudi med člani organizacij, ki delajo na terenu.

Nekatere nevladne organizacije izvajajo številne aktivnosti, od odzivanja v primeru nesreč do dolgoročnih projektov obnove. Glede na to, da imajo več mandatov, so pri izvajanju določenih aktivnosti tako ali drugače primorane sodelovati v celovitem pristopu. Spet druge se pri določenih operacijah zanašajo na lokalne partnerje. Te se srečujejo s celovitim pristopom na terenu kot npr. v Afganistanu, kjer delujejo na istih območjih kot skupine za obnovo provinc (PRT-ji). Tretja skupina nevladnih organizacij sodeluje uradno in neposredno z mednarodnimi organizacijami kot so ZN in so z njimi tudi tesno povezane. Slednje so priznane kot pomembni sogovorniki mednarodnih organizacij. Ugotovimo lahko, da so povezave nekaterih nevladnih organizacij z vladami in drugimi mednarodnimi organizacijami ustaljene in institucionalizirane.

Celovit pristop je v časih finančnih omejitev dobrodošel proces, ki lahko olajša in racionalizira aktivnosti nevladnih organizacij, toda sodelovanje v celovitem pristopu pomeni, da je nevladna organizacija stopila na politično prizorišče. V Afganistanu, na primer, so nevladne organizacije, ki so povezane z ZN ali njihovim

delovanjem, zaznane kot organizacije, ki delajo za lokalno vlado. Pripadniki organizacij, ki sodelujejo z ZN in Natom so pogosto žrtve terorističnih napadov, povračilnih ukrepov in ugrabitev.

Nevladne organizacije, ki sodelujejo z vojsko ob naravnih nesrečah, so manj ogrožene kot tiste, ki skupaj z vojsko ali ob njej delujejo v konfliktih (operacija v Afganistanu). Ob naravnih nesrečah obstaja tendenca združevanja, v operaciji v Afganistanu pa se pojavlja nesoglasje in težnje po ločevanju aktivnosti. V teh operacijah nevladne organizacije menijo, da vojska z njimi manipulira, da preko njih zbira informacije in jih uporablja kot posrednike pri vplivanju na lokalno prebivalstvo.²²

Razvojne usmeritve sodelovanja vojaških in civilnih akterjev in operativne prakse pri izvajanju mednarodnih operacij v kompleksnih krizah, ki so podlaga za odnos nevladnih organizacij do uporabe celovitega pristopa, oblikujejo: razprave o integriranih civilno-vojaških operacijah; vloga vojske pri varovanju civilnega prebivalstva; spremembe v politikah donatorstva in financiranja pomoči na kriznih območjih; implementacija vojaške strategije civilno-vojaškega sodelovanja (CIMIC) ter prizadevanja za reformo humanitarnega delovanja.

4.2.2.1 Nevladne organizacije in njihov odnos do integriranih civilno-vojaških operacij

Poudarjanje potrebe po integraciji politik civilno-vojaških odnosov in tudi civilno-vojaških operacij je trend, ki ga zasledimo pri oblikovanju integriranih misij ZN, Natovih PRT-jev in nekaterih drugih iniciativ in institucij (Stuart, 2006, str. 39-52). Integrirane misije so postale modus operandi ZN v operacijah v kompleksnih krizah (npr. UNAMA v Afganistanu). Koncept integriranih misij poudarja operacionalizacijo integracije političnih, vojaških, razvojnih in humanitarnih pristopov v mirovnih operacijah ZN. Vse agencije ZN pod vodstvom posebnega

²² Nekateri anketiranci v naši raziskavi so omenili, da bi bili pri prebivalstvu zaradi sodelovanja z vojsko lahko zaznani kot vojaški agenti, ki se želijo infiltrirati v družbo. Podobne izsledke in mnenja je avtorica zbrala tudi med številnimi pogovori, ki jih je s predstavniki mednarodnih in nevladnih organizacij izvajala pri razvoju zmogljivosti CFC/CMO, kjer je bil največji odpor med civilnimi akterji povezan prav s strahom zaradi manipulacije. Civilni akterji so na primeru neuravnotežene recipročnosti pri izmenjavi informacij dokazovali, da vojska s tovrstnimi pobudami želi pridobiti obveščevalne podatke tam, kjer jih sama težko pridobi, torej med lokalnim prebivalstvom, civilnim akterjem pa dejansko ponuja zelo malo ali celo nič uporabnih informacij, saj se uspešno skriva za pravili o tajnosti podatkov in zaščiti sil.

odposlanca generalnega sekretarja delujejo znotraj enotne strukture, njihovi cilji pa so usmerjeni v vzpostavitev varnega okolja in ustvarjanje pogojev za dolgoročen razvoj.²³

Integrirane misije imajo predvsem tri prednosti: omogočajo skupno strateško vizijo, harmonizacijo aktivnosti ter upravljanje (vseh razpoložljivih) virov. Stopnja integracije je lahko različna, kar zagotavlja prilagodljivost v različnih okoljih kompleksnih kriz.

Nevladne organizacije problematizirajo koherentnost in koordinacijo med akterji, ki zagotavljajo varnost (vojska), humanitarno dejavnost, obnovo in razvoj (nevladne organizacije) in so zelo zadržane do integracije kot politike izvajanja delovanja kljub temu, da lahko nepovezanost med njimi, nepravilno zaporedje izvajanih aktivnosti ali (ne)zagotavljanje virov negativno vplivajo na izid celotne operacije. Nevladne organizacije menijo, da uspešna koordinacija ne zahteva integracije delovanja (pod skupnim vodstvom), še posebej ne v situacijah, kjer gre za nasilen konflikt. V teh okoliščinah naj bi po njihovem koordinacija humanitarnih aktivnosti ostala zunaj političnih in vojaških struktur. Prav tako politične in vojaške misije ne bi smele imeti mandata ali zmogljivosti, ki bi zmanjševale pomen neodvisnosti nevladnih organizacij. Nevladne organizacije se zavzemajo za to, da donatorji in ZN razvijajo koordinacijske strukture, ki bodo namenjene izboljšanju humanitarnih aktivnosti (CARE 2003, ACBAR 2003, Olson 2006).

Načrtovanje integriranih misij predvideva koordiniran pristop v fazi načrtovanja pred operacijo, ki vključuje posvetovanja s humanitarnimi akterji. Nevladne organizacije sodijo, da je to sprejemljivo in celo koristno, če je izvedeno na način, ki ne ogroža njihove nevtralnosti in neodvisnosti oziroma ni videti, kot da bi nevladne organizacije bile uporabljene za zbiranje obveščevalnih podatkov.

Tudi tovrstno (sprejemljivo) skupno delovanje je še vedno daleč od uspešne implementacije. Ko so civilno-vojaške strategije in mehanizmi v načrtovalni fazi zaključeni, jih je zelo težko prilagajati in spreminjati. Posvetovanja bi morala biti namenjena predvsem načrtovanju učinkovitih mehanizmov za koordiniranje in svetovanje, kar bi pripomoglo k napovedovanju učinkov vojaških aktivnosti na humanitarno in druga področja. V praksi je zelo problematično sodelovanje celo pri

²³ Podrobneje so ozadje razvoja in same integrirane misije opisane v poglavju o mednarodnih organizacijah.

zagotavljanju varnosti humanitarnim akterjem. ZN na območju integrirane misije pričakujejo, da bodo nevladne organizacije sledile njihovim varnostnim protokolom in vztrajajo, da ne izvajajo aktivnosti na območjih, ki so jih ZN ocenili kot nevarne. Nevladne organizacije pa menijo, da bi njihovo nedelovanje na teh območjih prizadelo dostavljanje pomoči in tudi svobodo dostopa do nje, kar bi omajalo zaupanje med lokalnim prebivalstvom (Olson 2006, Gilford 2008).

4.2.2.2 *Nevladne organizacije in njihov odnos do vloge vojske pri varovanju civilnega prebivalstva*

Ena največjih pomanjkljivosti v zadnjih dveh desetletjih izvajanja mednarodnih operacij je bila nesposobnost, da bi pred nasiljem zaščitili civiliste. Izkušnje iz Ruande, Bosne in Kosova so primeri, kjer lokalni in mednarodni akterji niso uspeli zaščititi civilistov pred nasiljem, množičnimi umori, etničnim čiščenjem in genocidom.

Pritisk javnosti in politična pozornost je vodila do oblikovanja koncepta, ki je bil sprejet leta 2005 na vrhu ZN in se imenuje Odgovornost za varovanje oziroma R2P doktrina (Responsibility to Protect) (UN GA 2005).²⁴ R2P določa številne možne aktivnosti v različnih fazah krize, ki vsebujejo tako preventivne ukrepe kot tiste med krizo in po končanem konfliktu. Poseben poudarek je namenjen vojaški intervenciji. Vse do danes so bile opravljene številne razprave o tem, kdaj naj se uporabi vojaška intervencija, skoraj povsem nedorečeno pa ostaja vprašanje, kako jo izvesti (Seybolt 2007).

Nevladne organizacije v razpravi o tej problematiki izpostavljajo številne probleme s katerimi se soočajo na terenu. Vojaške intervencije, ki se izvajajo zato, da bi preprečile nasilje nad civilisti, so zanje vedno sporne. Organizacije, katerih

²⁴ Koncept/doktrina predvideva, da so države primarno odgovorne za varovanje svojega prebivalstva pred genocidom, vojnimi zločini, zločini proti človeštvu, zločini proti človečnosti in etničnemu čiščenju. Mednarodna skupnost je odgovorna, da državam pomaga izpolniti to njihovo odgovornost in mora za varovanje prebivalstva pred naštetimi zločini uporabiti ustrezna diplomatska, humanitarna in druga miroljubna sredstva. Če država ne zagotavlja varnosti svojemu prebivalstvu oziroma je celo odgovorna za izvajanje zločinov, mora biti mednarodna skupnost pripravljena uporabiti močne ukrepe, ki vsebujejo tudi kolektivno uporabo sile, ki jo določi Varnostni svet ZN.

osnovno poslanstvo je humanitarna pomoč, se v takih intervencijah skoraj vedno znajdejo v situaciji, ki postavlja v nevarnost njihovo nevtralnost in prebivalstvu omejuje možnost dostopa do humanitarne pomoči.

Nevladne organizacije se zato zavzemajo za bolj natančno določitev različnih vlog, ki jih vojaški in civilni akterji prevzemajo v konkretni operaciji, za določitev medsebojnih odnosov in predvidevanje učinkov, ki jih bo delovanje posameznih akterjev ali njihovo sodelovanje imelo na varnost civilistov (Jelinek 2009, Hoekstra in Tucker 2010).

4.2.2.3 Odnos nevladnih organizacij do donatorstva in financiranja pomoči na kriznih območjih

Celovit pristop vpliva tudi na oblikovanje politik donatorstva, predvsem na to, kam je strategija donatorstva usmerjena ter za katero področje so namenjena finančna sredstva.

Vlade in mednarodne organizacije, donatorji, s politikami ustvarjajo nove finančne mehanizme in institucije, ki neposredno določajo aktualne politike do nevladnih organizacij.

Naša analiza je pokazala, da so nevladne organizacije zaskrbljene predvsem zaradi vprašanja, koliko donatorja pri financiranju vodijo njegovi lastni strateški interesi in koliko razvojne in humanitarne potrebe držav, ki so jim sredstva namenjena. V ZDA je politika pomoči del strategije nacionalne varnosti. Pred dogodki septembra 2001 je bila ameriška politika pomoči usmerjena predvsem v humanitarne programe, zelo redko v financiranje lokalnih vladnih institucij na območju krize. V času zadnjega mandata predsednika Busha so se sredstva za pomoč preusmerila k državam in regijam, ki so imele prioriteto v strategiji vojne proti terorizmu, torej predvsem v Irak in kasneje tudi v Afganistan. Predstavniki nevladnih organizacij izražajo nezaupanje do namenov vlad v kontekstu celovitega pristopa, saj so prepričani, da donatorska politika držav sledi varnostnim interesom posameznih držav (Fukuyama 2006, Gilford 2008, Strand 2010).

V okviru vojne proti terorizmu so v središču pozornosti zunanje in donatorske politike predvsem šibke države. V dokumentu USAID z naslovom Strategija do šibkih držav (Fragile states strategy) slednje predstavljajo »temno stran globalizacije, destabilizacijske sile in zahteven nacionalno varnostni izziv« (USAID

2005, V). V primeru kriz v šibkih državah je celovit pristop uporabljen kot koncept, s katerim se je mogoče oddaljiti od kratkoročnih humanitarnih aktivnosti in poudariti koordinacijo strategij na političnem in varnostnem področju ter pri nujenju pomoči. Koordinacija pomoči se izvaja skozi nove procese načrtovanja in mehanizme financiranja kot sta npr. skupen humanitarni sklad (Common Humanitarian Fund - CHF)²⁵, s katerimi se financira pomoč med krizo ter več-donatorski skrbniški sklad (Multi-Donor Trust Funds)²⁶, ki zagotavlja financiranje pomoči v po-konfliktnem obdobju.

Izkušnje nevladnih organizacij s skladi so pozitivne, saj ti podpirajo večjo povezanost pri izvajanju strategij pomoči ter zmanjšujejo administrativne stroške na lokalni ravni. Po drugi strani pa je preučevanje operacije v Afganistanu razkrilo, da so bile nevladne organizacije večkrat brez sredstev za financiranje programov pomoči, ki so jih izvajale na najbolj ogroženih območjih. Donatorji so raje nakazovali sredstva za tiste mehanizme pomoči, ki so bili pod kontrolo lokalnih oblasti (npr. Afghanistan Reconstruction Trust Fund). Zaradi takšnega načina usmerjanja sredstev donatorjev se je pojavil primanjkljaj na določenih področjih zagotavljanja potrebnih uslug prebivalstvu, na primer v zdravstvu, šolstvu, socialnem varstvu, predvsem na območjih, kjer afganistanska vlada zaradi pomanjkanja zmogljivosti ni mogla izvajati ustreznih aktivnosti (Jelinek 2009). Jelinek ugotavlja tudi, da je tak način financiranja prisilil nevladne organizacije, da so se tudi same usmerile v vladne projekte in ne v tiste, ki so podpirali civilno družbo in lokalne, nevladne iniciative.

²⁵ Common humanitarian funds (CHF) so skladi, ki so nastali kot produkt reformnega procesa v ZN leta 2005 z namenom, da zagotovijo strateško vodeno financiranje humanitarnih potreb. Vzpostavijo se za financiranje projektov v določeni državi. Sklad upravlja UNOCHA oziroma najvišji humanitarni koordinator v konkretni državi. Skladi so vsebinsko širše zastavljeni kot običajni mehanizmi financiranja v ZN, npr. skladi za nujno pomoč, in nimajo omejitev glede tega, kolikšna sredstva se lahko namenijo za financiranje potreb v določeni državi. V večini kriz je administrator in finančni upravljelec sklada UNDP.

²⁶ Multi-Donor Trust Fund (MDTF) je več-agencijski mehanizem, ki deluje pod okriljem skupine za razvoj ZN (UNDG). Omogoča sprejemanje sredstev več donatorjev. Sredstva se združujejo in namenjajo za programe in projekte, ki jih izvajajo agencije ZN in njihovi partnerji na območju krize in so namenjena doseganju ciljev in prioritet, ki so si jih postavile lokalne oblasti ali pa financiranju projektov na globalni ravni, kjer se financirajo tematski programi kot je npr. doseganje ciljev tisočletja (Millennium Development Goals).

Poleg sprememb glede usmerjanja sredstev donatorjev, se je spremenil tudi način sklepanja pogodb. Donatorstvo po pogodbi daje donatorjem več kontrole nad izvajanjem programov. To med nevladnimi organizacijami povzroča skrb za njihovo neodvisnost, zmanjšalo pa se je tudi število donatorjev, ki so pripravljeni financirati pobude, ki prihajajo iz civilne družbe (Fenton in Phillips 2009).

V Afganistanu so donatorji kanalizirali veliko sredstev skozi privatne agencije in privatna varnostna podjetja. Tovrstna podjetja pogosto delujejo v povezavi z lokalnimi varnostnimi akterji ali celo skupaj z njimi. Običajno jih obvladujejo lokalni veljaki in milice, ki so tako ali drugače vpletene v konflikt. Za razliko od nevladnih organizacij, ki delujejo na podlagi humanitarnih načel, te varnostne agencije oziroma podjetja delujejo po načelih oboroženega odvrčanja, njihovo osebje ima pogosto sumljiv ugled, za razliko od mednarodne ali nacionalne policije in vojske pa nimajo oblikovanih pravil delovanja in odgovornosti, če kršijo človekove pravice ali mednarodno humanitarno pravo. Predstavniki nevladnih organizacij so mnenja, da pomoč, ki jo zagotavljajo tovrstna podjetja in agencije, zamegljuje ločnico med humanitarnimi programi in vojaškimi operacijami. Analize njihovega delovanja v Afganistanu so pokazala, da so ceste na podeželju, ki so jih obnavljala privatna varnostna podjetja, povezana z lokalnimi vplivneži in milicami, postale nevarno mesto za napade, izsiljevanja in ugrabitve (BAAG in ENNA 2009).

4.2.2.4 Odnos nevladnih organizacij do vojaške strategije civilno-vojaškega sodelovanja

Civilno-vojaški odnosi so opredeljeni v doktrinah in strategijah, ki usmerjajo in določajo sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji (Civil-Military Cooperation - CIMIC) na območju krize.

CIMIC-ova strategija Nata poudarja zaščito sil ter doseganje ciljev, katerih namen je pridobiti zaupanje lokalnega prebivalstva in oblasti.

Ključni mehanizem, s katerimi vojaški akterji udeležujejo CIMIC-ovo strategijo, je izvajanje ali financiranje projektov s hitrimi učinki (Quick Impact Projects). Tovrstni projekti naj bi omogočili sprejemanje nalog akterjev (vojaških in civilnih), ki so določeni z mandatom misije in pripomogli h graditvi zaupanja v mirovni proces ter izboljšali okolje za izvajanje mandata misije. To naj bi dosegli tako, da ustvarjajo podporo za mandate, ki so namenjeni izpolnjevanju najbolj nujnih potreb prizadetega prebivalstva. Ti projekti praviloma niso humanitarni po vsebini in niso

del strategije dolgoročne razvojne pomoči (long term development assistance) (DPKO 2007).

Preučevana literatura navaja na sklepanje, da so nevladne organizacije kritične do projektov, ki jih izvaja vojska (Chopra 2002, Abiew 2003, Brocades 2005, Call 2005, Hoekstra in Tucker 2010). Praksa naj bi dokazovala, da projekti, ki jih financira vojska, nimajo vpliva na politična prepričanja, na dojemanje razmer s socialnega in kulturnega vidika, na vedenje ali identiteto lokalnega prebivalstva.

Izkušnje, povezane z uveljavljanjem celovitega pristopa v Afganistanu so pokazale, da so prebivalci, vajeni desetletij vojaških intervencij in mednarodne pomoči, zmožni prepoznati strategije, ki so namenjene pridobivanju njihovega zaupanja (Flournoy v Fukuyama 2006). Učinkovitost teh strategij je omejena, saj na območjih kriz običajno vladata strah in nezaupanje do lokalne oblasti pa tudi do zunanjih akterjev. Še posebej velja to za Afganistan, kjer je bilo prebivalstvo izpostavljeno številnim zunanjim nasilnim vojaškim intervencijam (Fishstein in Wilder 2012).

V Afganistanu so sile ZDA pogosto predstavljene kot tiste, ki imajo največ vpliva na predsednika Karzaja in vladno politiko. Korupcija in dogovori med (mednarodnimi) vojaškimi akterji in lokalnimi vojaškimi voditelji ter vladnimi funkcionarji so med prebivalci znani in jih zavračajo. Neupravičeno obtoževanje in zapiranje ljudi povzroča nezadovoljnost. Zelo odmevajo tudi kulturno nesprejemljivi postopki pripadnikov mednarodnih vojaških sil med preiskavami (npr. vpadi v ženske prostore) (BAAG in ENNA 2009, Fishstein in Wilder 2012, 54-64).

Projekti s hitrimi učinki, ki jih financira vojska in jih narekuje vojaška strategija, nujno povzročajo politizacijo pomoči. Nevladne organizacije menijo, da tudi ti projekti zamegljujejo mejo med vojaškimi operacijami in humanitarno pomočjo. Prepričani so, da bi vojska morala razviti zmogljivosti, ki zagotavljajo, da so vojaki na območju krize bolj varni (zaščito sil). Nejasna meja med vojaškimi in humanitarnimi aktivnostmi spravlja v nevarnost civilne akterje, ker jih lokalno prebivalstvo ne zna ločiti, to pa zbuja dvome o nevtralnosti in nepristranskosti nevladnih organizacij (Gordon, 2006, Fukuyama 2006).

4.2.2.5 Prizadevanja za reformo humanitarnega delovanja

Na področju humanitarnega delovanja obstaja več iniciativ, ki so pomembne za nadaljnje civilno-vojaške odnose. Umerjene so v krepitev koordinacije humanitarnih dejavnosti, v izboljšanje kakovosti humanitarnih programov in usposabljanja ter v oblikovanje boljšega sistema odgovornosti.

Nevladne organizacije so zelo kritične do reforme na humanitarnem področju, ki jo izvajajo ZN. Očitajo jim, da je oblikovana predvsem za potrebe ZN, tehnokratska v svoji usmerjenosti ter vodena od zgoraj navzdol brez upoštevanja izkušenj in mnenj z najnižjih ravni delovanja.²⁷

Humanitarne organizacije si prizadevajo za večjo koordinacijo in profesionalizacijo tehničnega kadra, pri tem pa se soočajo z izzivi, kako ohraniti temeljna humanitarna načela. Področje koordinacije med humanitarnimi organizacijami ostaja po ocenah nevladnih organizacij najšibkejša točka reforme. Brez učinkovite koordinacije delovanja med humanitarnimi organizacijami pa ni mogoče izboljšati političnega dialoga in sodelovanja med vojaškimi akterji in humanitarnimi agencijami (Egeland in Stoddard 2011).

4.2.3 Sklep

Preučevanje literature in virov, povezanih z odnosom nevladnih in humanitarnih organizacij do zamisli o celovitem pristopu pri reševanju kompleksnih kriz, narekuje ugotovitve, da nevladne organizacije v večini ocenjujejo, da bi bil tak pristop lahko uspešen, če bi bili izpolnjeni določeni pogoji:

- Vse aktivnosti v okviru celovitega pristopa morajo biti izvedene pod civilnim vodstvom;
- izvajane morajo biti na način, ki spoštuje in upošteva razlike med mandati različnih akterjev in tudi različnih organizacij;
- upoštevati se mora kontekst konflikta, v katerem se aktivnosti izvajajo po načelih celovitega pristopa, kar pomeni, da mora temeljiti na dobrem

²⁷ O tem pričajo številni dokumenti povezani z odnosi med nevladnimi organizacijami in ZN in še posebej objavljene razprave o "Global Humanitarian Reform", ki so dostopne na internetnih straneh International Council of Voluntary Agencies (ICVA).

poznavanju in razumevanju lokalne kulture, upoštevanju zgodovinskih dejstev in spoštovanju prebivalstva;

- celovit pristop mora podpirati razvoj in zasledovati cilje države, v kateri se izvaja in upoštevati razvojne prioritete lokalnega prebivalstva;
- upoštevati mora raznovrstnost (delovanja) mednarodnih vladnih in drugih organizacij, ki so prisotne v državi;
- v središče celovitega pristopa je potrebno postaviti lokalno prebivalstvo in mu dati možnost vplivanja na oblikovanje programov za zagotavljanje varnosti in miru ter odgovornosti za lasten razvoj.

4.3 Nacionalne države in koncept celovitega pristopa

Posamezne članice Nata uveljavljajo celovit pristop na različne načine. Avtorica je predstavljene države izbrala z metodo opazovanja z udeležbo.

Njeno delo v Natu, od 2005 do 2008 in od 2013 pa do zaključka oblikovanja disertacije jeseni 2014, ji je omogočilo analiziranje dosežene stopnje razvoja koncepta v državah zaveznicah (strateški dokumenti, doktrine) ter neposredno spremljanje dogodkov in analiziranje gradiv in zapisov s katerimi se je oblikovalo stališče Zveze do celovitega pristopa. Udeležila se je zasedanja delovnih skupin, zadolženih za razvoj koncepta, vodila je eksperiment CFC/CMO, spremljala zasedanja Natovega vojaškega odbora in tudi Severnoatlantskega sveta, na katerih so se sprejemali pomembni dokumenti; v njih je opredeljena zavezanost zveze NATO, da podpira celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Na podlagi opisanega smo izbrali in predstavili celovit pristop do reševanja kriz v tistih Natovih državah, za katere je avtorica ugotovila, da so pri razvoju koncepta in pri njegovem uveljavljanju na nacionalni ravni med vsemi državami Zveze najbolj uspešne in so najbolj odločne zagovornice Natovega koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz. Izkušnje teh držav imajo pomembno vlogo pri razvoju in uveljavljanju celovitega pristopa Zveze tako v teoriji kot v praksi. Izbrane države so Kanada, ZDA, Velika Britanija in Nemčija.

V ta del raziskave smo dodali tudi analizo uveljavljanja celovitega pristopa v Republiki Sloveniji. Presodili smo, da je predstavitev razvoja koncepta in njegovega udejanja v Sloveniji pomembna zato, ker gre za disertacijo slovenske

avtorice. Pri udejanjanju koncepta v praksi ima Slovenija podobne težave kot jih ima NATO in sicer, kako doseči nedeljeno politično zavezanost, v praksi pa vzpostaviti usklajeno in učinkovito delovanje relevantnih zmogljivosti.

V analizi smo ugotovili, da je uveljavitev celovitega pristopa v zvezi NATO pomembno odvisna od tega, do kakšne stopnje je koncept razvit v posamezni članici oziroma kakšen odnos imajo do koncepta posamezne države zaveznice. Njegova obravnava na strateškem nivoju v poveljstvu Nata je večkrat soočena s parcialnimi interesi posameznih članic, ki so velikokrat močnejši kot interes za sodelovanje in iskanje skupnih rešitev. Ta odnos se na raven Nata prenaša iz držav članic, kjer ministrstva in vladne agencije večkrat delujejo tako, da ščitijo svoje lastne interese, branijo svoje poslanstvo, strukturo in organizacijsko kulturo pred spremembami, ter ščitijo svoj vpliv, ki bi ga sodelovanje in koordinacija lahko zmanjšali. Ti parcialni interesi in potreba po njihovem uveljavljanju so močnejši na višjih ravneh odločanja. Na terenu je več volje za iskanje rešitev, toda te rešitve so odvisne od dobre volje posameznikov, predstavnikov različnih organizacij. Če je predlagana rešitev obravnavana na višji ravni odločanja, in v mnogih državah to zahtevajo pravni okviri delovanja v operacijah, se velikokrat zgodi, da predlog postane predmet obravnave z vidika parcialnega interesa tistega, ki ga obravnava in ni sprejet, ali pa obravnava poteka nerazumno dolgo in ne prinese zaželenega rezultata.

Za uveljavitev celovitega pristopa v zvezi NATO je zato nujno, da se koncept najprej uveljavi v državah članicah: najprej med vladnimi agencijami (vsevladni pristop) in nato med vladnimi in nevladnimi agencijami, kadar gre za odločanje o sodelovanju nacionalnih zmogljivosti v določeni operaciji. Za mnoge vojske v Natovih državah je prehod iz doktrine konvencionalnega vojaškega delovanja v doktrino delovanja v operacijah v podporo miru, kjer se vojska srečuje s stabilizacijskim delovanjem in dejavnostmi na področju obnove in graditve državnih institucij, še vedno težaven. Toda v drugih državnih institucijah so zahteve po spremembah, ki jih prinašajo nove naloge v kompleksnih operacijah, še teže sprejemljive. Vladne agencije imajo težavo pri odločanju o sodelovanju v operacijah, pri določanju prioritet pri porabi sredstev, kjer se še vedno daje prednost tradicionalnim diplomatskim dejavnostim pred novimi, nišnimi zmogljivostmi kot so npr. razvojni projekti, civilni funkcionalni strokovnjaki ipd.

Za implementacijo celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz si prizadeva veliko držav v zvezi NATO. Nekatere so v ta namen ustvarile skupen fond finančnih sredstev, namenjen vojaškim in civilnim akterjem, ki izvajajo krizni menedžment. Nekatere so oblikovale skupine civilnih strokovnjakov, ki jih lahko hitro napotijo na območje krize, kjer vojska potrebuje njihovo podporo. Spet druge organizirajo usposabljanje, kjer si vojaki in predstavniki civilnih akterjev izmenjujejo izkušnje, skrbijo za srečanja med ministrstvi, ki zagotavljajo ustrezno stopnjo notranjega obveščanja in oblikujejo sisteme za zagotavljanje in dopolnjevanje razpoložljivih virov.

4.3.1 Kanada

Kanada je po mnenju avtorice ena od držav, ki je celovit pristop uspešno razvila tako na konceptualni ravni kot tudi v praksi. Uspešno je povezala politiko in cilje na nacionalni ravni ter uresničila njihovo operacionalizacijo na terenu, v konkretni operaciji.

3D pristop, ki ga je razvila Kanada, je kombinacija obrambe (defence), razvoja (development) in diplomacije (diplomacy) in je primer strategije celovitega pristopa, ki temelji na spoznanju, da mora država pri reševanju kompleksne krize angažirati različne zmogljivosti, ki presegajo uporabo zgolj vojaške moči. V začetnih fazah operacije v Afganistanu so Kanadčani angažirali obrambno in zunanje ministrstvo, agencijo za mednarodni razvoj (Canadian International Development Agency) ter urad za zunanje zadeve, razvoj in mednarodno trgovino (Departement for Foreign Affairs, Development and International Trade). Toda kmalu so ugotovili, da potrebujejo znanje in veščine iz več vladnih resorjev, da bi izboljšali načrtovanje in izvedbo podpre afganistanskemu prebivalstvu. 3D pristop se je razvil v tako imenovani »vsevladni pristop« (whole government approach), ki v praksi pomeni sodelovanje vseh relevantnih vladnih resorjev pri načrtovanju in sodelovanju v mednarodnih operacijah. Ta način je sicer izboljšal politični in programski prispevek kanadske vlade, vendar so kmalu ugotovili, da je imel še vedno preveč omejitev. Združevanje uradov, agencij in akterjev znotraj vlade in zunaj nje v skupnih prizadevanjih za bolj učinkovito pomoč je prednost, ki jo je mogoče uresničiti s celovitim pristopom.

Leta 2005 je kanadska vlada ustanovila START (The Stabilization and Reconstruction Task Force) znotraj Urada za zunanje zadeve, razvoj in

mednarodno trgovino.²⁸ START ostaja vodilni strateški mehanizem, s katerim Kanada udejanja celovit pristop v mednarodnem kriznem menedžmentu. V devetdesetih letih prejšnjega in v prvih letih novega tisočletja so v kanadskem kriznem menedžmentu spoznavali, da ad hoc metode, ki so bile uporabljane v tem obdobju, niso učinkovite. Spoznanje je spodbudilo kanadsko in tudi druge vlade, da so začele razmišljati o novih orodjih in mehanizmih, ki so potrebni za učinkovit odgovor na krize. START je zrasel na spoznanju, da je za reševanje obsežnih in kompleksnih konfliktov potreben koordiniran in širok pristop. Mandat START-a obsega zadeve, ki so povezane s preprečevanjem konfliktov, reševanjem ob nesrečah in rekonstrukcijo družbe po konfliktu ter za zadeve, ki so usmerjene (focussing on key enablers) na področja mirovnih operacij, vladavine prava, reform varnostnega sistema, na mediacijo, de-miniranje in nadzor nad lahko oborožitvijo (small arms and light weapons control). Segajo tudi na področje zaščite civilnega prebivalstva (Peabody, 2006). Poslanstvo START-a je zagotavljanje pravočasnega, koordiniranega in učinkovitega odgovora na mednarodne krize (natural an human made – naravne in druge), ki zahtevajo vsevladne aktivnosti. Zajema tudi načrtovanje in izvedbo usklajenega in učinkovitega preprečevanja konfliktov, kriznega odzivanja, zaščite prebivalstva in stabilizacijskih pobud v tranzicijskih državah, skladno z interesi Kanade.²⁹ Pod okriljem START-a delujejo

²⁸ Podatki o START in projektih so dostopni preko uradne strani Urada za zunanje zadeve, razvoj in mednarodno trgovino Kanade (Foreign Affairs, Trade and Development, Canada).

²⁹ START je organiziran v 5 skupin:

- Prevenција in graditev miru v konfliktinih situacijah (Prevention and Peacebuilding Conflict) je skupina, ki je odgovorna za pregled nad situacijo, načrtovanje operacije (contingency planning) in oblikovanje ukrepov in projektov za preprečevanje konfliktov in graditev miru v vseh fazah.
- Skupina za vzdrževanje miru in mirovne operacije (Peacekeeping and Peace Operations) je skupina, katere ključna odgovornost je spremljanje politike, načrtovanja in koordiniranja kanadskih dejavnosti v integriranih mednarodnih mirovnih operacijah. Ta skupina je zadolžena za izvajanje ukrepov, h katerim se je Kanada zavezala na Petersburškem vrhu G8 in so usmerjeni v izboljšanje zamogljivosti za izvajanje operacij v podporo miru.
- Skupina za Humanitarne zadeve in odgovor na nesreče (Humanitarian Affairs and Disaster Response) razvija, implementira in koordinira kanadsko politiko na področju mednarodnih humanitarnih zadev ter kanadski odziv na humanitarne krize skupaj z Uradom za zunanje zadeve in mednarodno trgovino.
- Deminiranje in lahka oborožitev je skupina, ki zagotavlja vodilno vlogo Kanade v projektu odpovedovanja minam za uničevanje žive sile (anti-personal mines). Prevezla je tudi odgovornost za promocijo zavzemanja kanadskega prebivalstva v boju proti širjenju lahke oborožitve (small arms and light weapons proliferation).

različne vladne agencije, ki jih nadzira svetovalni odbor START-a. Ta zagotavlja usklajen pristop na področju razvojne politike, integriranega preprečevanja konfliktov, kriznega odzivanja in stabilizacijskih iniciativ.

START je aktiven predvsem na Haitiju, v Afganistanu, Sudanu in Libanonu. Oblikoval in implementiral ga je kanadski PRT v Afganistanu, ki je aktiven na področju vzpostavljanja policijskih in kaznilniških zmogljivosti ter pri iskanju in uničevanju min in drugih eksplozivnih sredstev. Na Haitiju pomaga pri vzpostavljanju policijskih in kaznilniških zmogljivosti. S podporo mirovnikom Afriške unije podpira mirovna pogajanja v Sudanu, podpira pa tudi programe za razoroževanje, demobilizacijo ter reintegracijo v južnem Sudanu.

4.3.2 ZDA

V zadnjih letih ZDA povečujejo svoje civilne zmogljivosti pod vodstvom okrepljenega ministrstva za zunanje zadeve. Aktivnosti so usmerjene v izboljšano koordinacijo akterjev na civilnem področju. Kljub temu vojska ostaja prevladujoč akter v kompleksnih krizah zaradi prednosti, ki jih ima pri razporejanju virov.

ZDA so po aktiviranju svojih sil v operacijah v Bosni, na Kosovu, v Iraku in Afganistanu ugotovile, da so se zapletle ne le v bojevanje, pač pa vzporedno tudi v graditev določenih lokalnih zmogljivosti (build-fight). Spoznale so, da so skupaj z drugimi mednarodnimi akterji odgovorne za ureditev razmer, ki so za državo v konfliktu največkrat uničujoče in močno presegajo moč in vire, ki so namenjeni podpori implementacije mirovnih sporazumov.

Od leta 2001 do leta 2004 so v ameriški administraciji izdali vrsto direktiv, s katerimi so poskušali opredeliti aktivnosti v obdobju po konfliktu, elemente, ki sestavljajo posamezne faze v intervenciji in razdeliti odgovornost. Center za strateške in mednarodne študije (Center for Strategic and International Studies - CSIS) in Zveza ameriške kopenske vojske (Association of the US Army - AUSA) sta v letu 2003 opredelila t.i. stebre po-konfliktne obnove (Post-Conflict Reconstruction – PCR): varnost, pravni red, sprava, družbena in ekonomska

-
- START-ova izvršilna pisarna (executive office) zagotavlja, da se človeški in finančni viri uporabljajo v projektih, ki zagotavljajo mednarodno varnost. Izvaja tudi finančno upravljanje, planiranje in oblikovanje projektov in skrbi za komunikacijo med različnimi akterji in kanadsko javnostjo.

dobrobit, vladanje in sodelovanje (participation) ter operativne elemente v vsakem od stebrov. V dokumentu so opredeljene tudi tri faze v intervenciji in sicer: začetni odgovor (initial-response), transformacija (transformation) in spodbujanje sposobnosti za ohranjanje in vzdrževanje vzpostavljenega stanja (sustainability) ter naloge, ki jih je potrebno izvajati v vsaki od faz intervencije (CSIS, AUSA, 2003). Tako definiran okvir in operativne naloge za izvajanje po-konfliktne obnove so sprejeli vsi ameriški vladni resorji. V naslednjem letu so bila oblikovana še dodatna priporočila, ki naj bi jih ameriška vlada upoštevala pri izvajanju intervencij.

- Operacije potrebujejo koherentno vojaško vodstvo in dobro jedro vojaških sil, ki jih najlažje zagotavlja vodilna država.
- Mednarodna skupnost mora imeti koherentno strategijo po-konfliktne obnove, ki probleme obravnava celostno, postavlja prioriteto in zaporedje pomoči, izbira časa in posameznih faz pa morajo biti odraz dogodkov in pogojev v operaciji.
- Po-konflikta obnova je v osnovi politični proces in zato je treba v intervenciji upoštevati interese vseh vpletenih akterjev, tudi lokalnih. Le-ti se morajo poistovetiti s cilji procesa po-konfliktne obnove, ga sprejeti za svojega in sčasoma postati osnovna gonilna sila izvajanja obnove. Zunanji akterji si morajo prizadevati, da ne bi zmanjšali pomena in moči lokalnih vodij in lokalnih institucij ter procesov, ki potekajo na tej ravni.
- Samo majhna skupina zunanjih akterjev, ki delajo v državi, kjer se intervencija izvaja, lahko uspešno razporeja mednarodne vire in ustvarja spremembe; vodenje in kontrolo procesov po-konflikte obnove je treba zaupati takšni (izbrani) skupini.
- Mednarodna skupnost potrebuje mehanizme, ki bodo vire mobilizirali hitro, potrebuje pa tudi učinkovit nadzor in sistem odgovornosti njihove (u)porabe (Orr 2004).

Izkušnje ZDA so pokazale, da je potrebno pri kakršni koli predaji oziroma prevzemu oblasti in virov sprejeti in uveljaviti učinkovit nadzor, zelo stroga pravila in osebno odgovornost za tiste, ki odločajo o porabi finančnih sredstev. Hitro posredovanje je sicer večkrat odločilno za uspeh stabilizacije razmer po konfliktu, vendar pa zaradi naglice lahko izpade oblikovanje takih pravil in nadzora, ki preprečujejo korupcijo.

Za ZDA je v središču celovitega pristopa predvsem boj proti terorizmu in drugim novim grožnjam nacionalni varnosti. Težišče delovanja v kompleksnih krizah je usmerjeno v boj proti terorističnim mrežam in v obrambo nacionalnega ozemlja pred terorističnimi napadi. Za razliko od ZDA je večina evropskih držav usmerjena v ustvarjanje varnega okolja, v obnovo in razvoj. V evropskih državah so celoviti pristopi zastavljeni zelo kompleksno in zahtevajo od množice agencij, da delujejo usklajeno in na istih izhodiščih. V ZDA pa je postavljena zelo jasna razmejitev delovanja in odgovornosti: ministrstvo za obrambo je odgovorno za vojaške aktivnosti, razvojne aktivnosti pa so podrejene zunanjemu ministrstvu, ki mu je poverjena tudi koordinacija obnove in stabilizacijskih operacij (reconstruction and stabilization operations). Obe ministrstvi sta odgovorni za usklajevanje med aktivnostmi civilnega in vojaškega področja (Bush, 2005).

4.3.3 Velika Britanija

Koncept celovitega pristopa se je prvič pojavil leta 2006 v vojaški doktrini, najprej v okviru procesa odločanja na strateški ravni. Za Britance je celovit pristop filozofija, ki ponuja okvir za delovanje, ki ga je mogoče prilagoditi glede na nastalo situacijo. Celovit pristop ne ponuja standardiziranih postopkov za delovanje niti ne združuje modelov delovanja različnih akterjev. Najpomembnejše vodilo je skupno prizadevanje za boljše rezultate, ki so doseženi z večjo usklajenostjo delovanja različnih akterjev. Celovit pristop se izvaja v sklopu stabilizacijskih aktivnosti in aktivnosti za preprečevanje konfliktov.

V Veliki Britaniji celovit pristop razumejo kot proces, ki omogočajo sodelovanje, skupno razumevanje in usklajene napore vpletenih v različne konflikte in krize. Pri preprečevanju kriz štejejo za pomembno sinhronizacijo preventivnih dejavnosti, pravočasno intervencijo, učinkovito obnovo in izvajanje aktivnosti, ki zagotavljajo uspešno reševanje problemov. Poudarjajo potrebo po ustvarjanju razmer, v katerih lokalne oblasti same vzdržujejo stabilnost in mir. Celovit pristop zagotavljajo štiri osnovna načela in sicer: proaktivno sodelovanje med nacionalnimi institucijami, skupno razumevanje načel in izhodišč, podobna miselnost, usmerjena v ustrezne rešitve in sodelovanje. Vojaške zmogljivosti so uspešne pri izvajanju operacije in lahko pripeljejo do dolgoročnih rešitev, če so v sodelovanje vključeni tudi drugi (civilni) akterji in če upoštevajo vplive različnih elementov (UK MOD, 2006).

Prednosti celovitega pristopa za vojsko vidijo v: možnosti celovite analize situacije, širšem sodelovanju in koordiniranju aktivnosti med različnimi nacionalnimi agencijami, v več obveščevalnih in analitičnih zmogljivosti, v boljšem načrtovanju in uporabi omejenih (tudi vojaških) zmogljivosti; pomembna je večja stopnja spoštovanja do ne-vojaških (civilnih) zmogljivosti, dostopnost do širšega spektra dobrih praks in pozitivnih vplivov za vojaško osebje (UK MOD 2006, 12-13).

Leta 2004 je bila ustanovljena enota za stabilizacijo (Stabilization Unit), katere namen je bil delovanje v nestabilnih državah in v po-konfliktnih situacijah. Enota je sestavljena iz strokovnjakov različnih ministrstev, njihove aktivnosti pa sodijo v okvir pristojnosti zunanjega ministrstva (Foreign and Commonwealth Office), oddelka za mednarodni razvoj (Department for International Development) in ministrstva za obrambo. Enoto za stabilizacijo vodi odbor (Building Stability Overseas Board), v katerem so zastopani predstavniki prej omenjenih organov. Enota ima v svoji sestavi skupino ekspertov (Civilian Stabilization Group), ki jo sestavlja več kot 800 civilnih strokovnjakov in preko 200 pripadnikov državnih uslužbencev iz več kot 30 vladnih organizacij in agencij, vključno s policisti (Civil Service Stabilisation Cadre). V enoti za stabilizacijo ocenjujejo razmere in pripravljajo podlage za stabilizacijske ukrepe, analizirajo njihov vpliv na potek operacije in zagotavljajo usposabljanje.

Leta 2007 je bil celovit pristop opredeljen tudi v doktrinarnem dokumentu z naslovom Zoperstavljanje neregularnim aktivnostim s celovitim pristopom (UK MOD, 2007). V Strategiji nacionalne varnosti iz leta 2010 je prepoznana potreba po pristopu, ki bi povezal različne vladne agencije (whole government approach), poudarjen je pomen večdimenzionalnega in medministrskega kriznega menedžmenta (UK GOV, 2010). Istega leta je bil ustanovljen Svet za nacionalno varnost (National Security Council), ki vključuje ministre in državne sekretarje najpomembnejših vladnih resorjev, sestaja pa se najmanj enkrat tedensko. Dve leti kasneje je medvladna delovna skupina oblikovala usmeritve za integrirani pristop k strateškemu načrtovanju za reševanje konfliktov in vzpostavljanje stabilnosti (Guidance for an Integrated Approach to Strategic Planning and Conflict and Stability). Ta pristop zagotavlja koordinirano odzivanje Velike Britanije na krize. Ustanovljen je tudi Conflict Prevention Pool, ki združuje sredstva treh ministrstev, z njimi pa se financirajo dejavnosti na področju preprečevanja konfliktov.

4.3.4 Nemčija

Po drugi svetovni vojni je Nemčija vse do leta 1994 sodelovala zgolj v humanitarnih operacijah. V tem letu je nemško ustavno sodišče sprejelo odločitev o sodelovanju v sistemu kolektivne varnosti v primerih, ko gre za ohranjanje miru in se operacija odvija na podlagi resolucije ZN (Boerner, 1996). Celovit pristop predstavlja koncept, s katerim Nemčija izraža svoje stališče do uporabe svojih vojaških zmogljivosti. Pri tem si prizadeva, da bi ohranila načela, ki so jih oblikovali ob njeni ustanovitvi leta 1949 in vojaške zmogljivosti uporabljala predvsem v operacijah obnove (reconstruction). Nemška definicija celovitega pristopa je zelo široka in obsega sodelovanje tako med ministrstvi kot tudi med/z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami ter lokalnimi akterji (Bundesregierung 2004).

Široko povezan varnostni pristop (Vernetzte Sicherheit) pri varovanju mednarodne in nacionalne varnosti ter za reševanje kriz predvideva uporabo civilnih in vojaških zmogljivosti. Nemčija je v številnih uradnih dokumentih zapisala usmeritve, povezane s celovitim pristopom, ki poudarjajo potrebo po krepitvi medagencijskega sodelovanja in spodbujajo komunikacijo med ministrstvi. Jasno so razmejili pristojnosti in odgovornost med strukturami, ki sprejemajo odločitve. Predlagan je tudi skupen organ za upravljanje z viri po vzoru britanskega Conflict Prevention Pool, oblikovani so tudi pregledni mehanizmi, ki omogočajo boljše sodelovanje z nevladnimi organizacijami in privatnim sektorjem (Plogmaker 2010, 23)³⁰.

Težava, s katero se pri uresničevanju celovitega pristopa soočajo v Nemčiji, je predvsem ta, da se implementacija celovitega pristopa udejanja predvsem v civilni sferi in ne vključuje vojaških akterjev. To je po ocenah nekaterih avtorjev posledica zgodovinskih okoliščin in omejenega delovanja nemške vojske zunaj državnih meja. Manjkajo jim tudi izkušnje za sodelovanje med posameznimi ministrstvi, ki že po tradiciji doslej niso sodelovala. V konceptu celovitega pristopa, bistveno bolj od vojaškega, poudarjajo vlogo političnih institucij ter ne-vojaški vidik (Mölling 2008).

³⁰ Najpomembnejši dokumenti, v katerih je opredeljen celovit pristop so: Action Plan on Civil Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace Building iz leta 2004 ter White Book on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr iz leta 2006.

4.3.5 Slovenija

Celovit pristop je opredeljen v strateških dokumentih Republike Slovenije na področju nacionalne varnosti.

V temeljnem razvojnem in usmerjevalnem dokumentu na področju nacionalne varnosti, Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti, so opredeljeni nacionalni varnostni cilji. Z njihovim uresničevanjem država zagotavlja svoje življenjske in strateške interese. V resoluciji je opisan položaj države v globalnem mednarodnem varnostnem okolju, ki je nepredvidljivo in multipolarno, prepoznani so raznovrstni sodobni viri ogrožanja in varnostna tveganja (Vlada RS 2010b). Pojem nacionalne varnosti je razumljen večdimenzionalno, zato se pri obravnavanju nacionalne varnosti upoštevajo različni varnostni vidiki, ki zajemajo celoten spekter delovanja države in družbe.

Celovit pristop do reševanja kriz je opredeljen v poglavju o odzivanju države na globalne vire ogrožanja in tveganja nacionalne varnosti:

Republika Slovenija bo v prihodnje svoje delovanje na kriznih žariščih dopolnila z oblikami, s katerimi bo lahko učinkoviteje in hitreje prispevala k stabilizaciji kriznih žarišč. Gre za celovitejši pristop, ki vključuje civilno-vojaško sodelovanje, sodelovanje mednarodnih institucij in nevladnih organizacij ter združuje elemente humanitarne in psihosocialne pomoči prizadetemu prebivalstvu, gospodarsko pomoč, pomoč pri razvoju demokratičnih političnih in oblastnih ustanov, reforme in usposabljanje varnostnih struktur ipd. (Vlada RS 2010b).

Iz besedila je razvidno, da strategija celovit pristop obravnava kot potrebo po sodelovanju med različnimi vladnimi agencijami kot tudi sodelovanje z nevladnimi akterji, ko gre za odločanje o najbolj primernih mehanizmih, aktivnostih in potrebnih virih za ohranjanje varnosti ter za bolj učinkovito sodelovanje države v kompleksnih krizah.

Za upravljanje in vodenje sistema nacionalne varnosti strategija določa, da bo za usklajevanje različnih vidikov upravljanja ustanovljen poseben nacionalni organ, ki bo zagotavljal pravočasno, usklajeno in učinkovito odzivanje vseh delov nacionalno varnostnega sistema na kompleksne krizne pojave (Vlada RS 2010b). Namero o oblikovanju takega organa lahko razumemo kot spoznanje potrebe po

nacionalni zmogljivosti, ki bo zagotovila usklajeno delovanje med različnimi vladnimi agencijami v duhu celovitega pristopa. Nikjer pa ni predvideno ali opredeljeno, na kakšen način se bodo v delo takega organa vključevali nevladni akterji. Ta organ v RS v času do naše raziskave še ni bil formalno ustanovljen. Na ministrski ravni se v povezavi z mednarodnimi operacijami srečujejo predstavniki ministrstev za zunanje in notranje zadeve ter obrambo, njihova srečanja pa niso formalizirana kot stalna oblika sodelovanja.

Naslednji strateški dokument, ki obravnava celovit pristop, je Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, ki določa okvir za odločanje o sodelovanju države v kompleksnih krizah. V dokumentu je zapisano, da strategija »...vzpostavlja pogoje za krepitev koordinacije za doseganje celovitega pristopa...« (Vlada RS 2010a).³¹

Leta 2011 je Vlada RS sprejela Strategijo delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan. Iz analize dokumenta lahko razberemo, da je celovit pristop upoštevan pri opredeljevanju operativnih vidikov sodelovanja naše države v Afganistanu.³² Vendar pa razdelane opcije razvojnega angažiranja (Vlada RS 2011, priloga 2) na mednarodni, bilateralni in lokalni ravni ter z mednarodnimi, vladnimi in nevladnimi organizacijami kažejo, da je pričakovani učinek predvsem prepoznavnost RS, pa še ta zelo omejena (npr. na provinco), niso pa ti učinki merljivi in tudi ne dolgoročni (Vlada RS 2011).

³¹ V tem dokumentu je celovit pristop predstavljen kot način delovanja, s katerim se dosega sinergija prizadevanj in aktivnosti med državnimi organi v povezavi z nevladnimi organizacijami, gospodarskimi subjekti in ostalimi nevladnimi akterji ter se multiplicirajo učinki teh aktivnosti. Sodelovanje in usklajeno delovanje je opredeljeno kot nujno za »...učinkovitost in komplementarnost med mednarodnimi in drugimi organi ter subjekti nacionalne varnosti.« Celovit pristop predvideva povezano uporabo »...celotnega spektra političnih, vojaških in civilnih mehanizmov« v vseh fazah priprav in izvajanja aktivnosti v »...mednarodnih operacijah in misijah in v procesu izgradnje miru in razvojnega sodelovanja« ter z aktivno udeležbo države v mednarodnih operacijah in misijah.

³² Ti vidiki obsegajo: aktivno sodelovanje v mednarodnih forumih, ki določajo politiko delovanja mednarodne skupnosti v Afganistanu; podporo bolj koordiniranemu in celovitemu pristopu mednarodne skupnosti na vseh področjih; večji poudarek razvojno-civilnim projektom, ki zagotavljajo trajen učinek in sicer predvsem projektom v gospodarski, socialni in vladno-upravljavski sferi, pri vzpostavljanju enakopravnosti ženske populacije ter ustvarjanju partnerstev z razvojnimi akterji, kar vse zagotavlja večji učinek projektov.

V marcu 2012 je vlada sprejela Analizo sodelovanja RS v Afganistanu, na podlagi katere je ministrstvu za zunanje zadeve in ministrstvu za obrambo naložila dopolnitev in spremembo Strategije delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan iz leta 2010 (Vlada RS 2012a). V analizi je sprejela priporočila naslednje vsebine: nadaljevanje vojaškega prispevka RS, aktivno sodelovanje v mednarodnih forumih, ki oblikujejo politiko mednarodne skupnosti do Afganistana, prisotnost v civilno-razvojnih projektih, krepitev sodelovanja z nevladnimi organizacijami, ki delujejo v Afganistanu, imenovanje nacionalnega koordinatorja za Afganistan ter priporočila o povečanju finančnih prispevkov na določenih področjih.

Analiza je pokazala, da je RS izvedla predvsem projekte s hitrim učinkom, razen v delu varnostne dimenzije, kjer podpira usposabljanje afganistanske vojske, ki ga lahko štejemo kot projekt z dolgoročnim učinkom. Načrtovanje sodelovanja RS v Afganistanu na varnostnem, razvojnem in humanitarnem področju usklajujeta ministrstvi za zunanje zadeve in obrambo, druge vladne agencije pa niso omenjene. Tudi v priporočilih za prihodnje delovanje Slovenije ni izrecno navedeno sodelovanje in usklajevanje z drugimi agencijami, je pa zapisano, da je potrebno krepiti vlogo slovenskih nevladnih organizacij v okviru civilno-razvojnega sodelovanja RS v Afganistanu.

V mesecu decembru 2012 je bila Strategija dopolnjena. Dopolnitev Strategije predvideva, da bo Slovenija v letih od 2013 do 2017 »...*ohranjala svoje dejavnosti na političnem področju, postopno zmanjševala svojo prisotnost na varnostnem področju*« in »...*povečala svojo prisotnost na razvojno-gospodarskem področju*.« To naj bi prineslo prednosti gospodarstvu obeh držav (Vlada RS 2012b).³³

V intervjujih, opravljenih s predstavnikoma Zunanjega ministrstva, Sektorja za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoč in Ministrstva za obrambo, Direktorata za civilno obrambo, nas je zanimalo, kako ocenjujeta stične točke med formalno zavezanostjo RS konceptu celovitega

³³ Med konkretnimi ukrepi, navedenimi v dokumentu, s katerimi naj bi uresničili deklarirane cilje, je krepitev podpore pri izvajanju civilnih razvojnih projektov. Zapisano je, da bodo civilni funkcionalni strokovnjaki še naprej podpirali slovenske kontingente, razvojne in humanitarne projekte, »...*posebno pozornost pa bodo namenili tudi sodelovanju z gospodarskimi družbami, zavodi ter drugimi vladnimi in nevladnimi organizacijami iz Slovenije ter pripravi pobud in informacij o možnih gospodarskih, humanitarnih in drugih projektih s slovensko udeležbo*.«

pristopa in udejanjanjem tega koncepta v praksi. Intervjuvanca sta poudarila, da iz dokumentov odseva prepričanje o tem, da je celovit pristop učinkovit način za reševanje kompleksnih kriz. To velja še zlasti, ko gre za krize, ki so vojaške po naravi, torej, ko gre za oborožen konflikt oziroma je kriza posledica vojaških spopadov. Intervjuvanca menita, da je celovit pristop dokaj dobro razumljen, kadar gre za uveljavljanje načel usklajevanja in sodelovanja med vladnimi agencijami pri odločanju o sodelovanju oziroma prispevku RS v sklopu operacij zveze NATO. Drugače pa je, kadar gre za kompleksno krizo, ki terja celovit pristop za angažiranje države v okviru prizadevanj mednarodne skupnosti, ki obsegajo celoten spekter dejavnosti in različnih potreb, tako civilnih kot vojaških. Tak primer je kriza v Afganistanu. Ministrstvo za zunanje zadeve ima npr. koordinatorskega za Afganistan, kar kaže na to, da celo majhen sistem, kot je slovensko Ministrstvo za zunanje zadeve, ne zmore koordinirati aktivnosti svoje države v različnih organizacijah ali bilateralnih sporazumih, v okviru katerih sodeluje v Afganistanu. Prav tako intervjuvanca ocenjujeta, da bolj ko se operacija oddaljuje od vojaške in prehaja v izgradnjo nacionalne države oziroma lokalnih zmogljivosti, težje je usklajevanje nacionalnega prispevka. Predvsem je težko zasledovati strategije s prepoznavanjem relevantnih, delujočih in učinkovitih zmogljivosti, ki bi jih Slovenija kriznemu območju lahko namenila v času rekonstrukcije in obnove.³⁴ Po njunem mnenju je to tudi osnovni razlog, da usklajevanje, če sploh, poteka največ o prispevku v obliki vojaških ali varnostnih zmogljivosti, torej med zunanjim, obrambnim in notranjim ministrstvom, zelo malo pa je usklajevanj z drugimi ministrstvi in s slovenskimi nevladnimi organizacijami.

Intervjuvanca, oba z dolgoletno prakso dela na obeh ministrstvih, sta ocenila, da je v letu 2013 medresorsko sodelovanje doseglo najnižjo točko. Eden od razlogov za

³⁴ Kot primer navajata, da je Ministrstvo za zunanje zadeve v letu 2011 sprejelo usmerjevalni dokument za izvajanje strategije razvojne pomoči Afganistanu (Strategija delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske Republike Afganistan). V njem je zapisano, da se bo s programi oziroma aktivnostmi razvojne pomoči usmerila na provinco Herat in ukrepe razvojne pomoči v Afganistanu naslonila na slovenske civilne funkcionalne strokovnjake, ki so v tej provinci delovali že nekaj let. Toda Ministrstvo za obrambo je brez predhodnega posvetovanja sprejelo odločitev, da v letu 2013 civilnih funkcionalnih strokovnjakov ne bodo več pošiljali v Herat. RS je v okviru dogovora o mednarodni razvojni pomoči za Afganistan namenila 100.000 EUR za štipendiranje podiplomskega študija za razpis sklada za štipendiranje AdFutura v letu 2012/2013 (to je kar 1% celotne načrtovane razvojne pomoči RS v 2013), kar pa v prihodnje praktično ne bo več mogoče. V Afganistanu namreč ne bo prav nikogar več, ki bi deloval kot nujna povezava med RS in Afganistanom, zato se program štipendiranja podiplomskega študija afganistanskih študentov v Sloveniji ne bo nadaljeval.

to je dejstvo, da sprejetim zavezam na politični ravni ne sledijo zaveze na izvedbeni ravni (finančna sredstva, kadri, zmogljivosti), drugi razlog pa je kompleksnost organizacij, katerih članica je Republika Slovenija. Majhna sistema kot sta Ministrstvo za zunanje zadeve in Ministrstvo za obrambo, ne moreta na ustrezni ravni zadovoljevati vseh zahtev po izmenjavi informacij, slediti postopkom in procesom mednarodnih institucij ter imeti pripravljene nacionalne prispevke vedno in tam, kjer je to potrebno oziroma se od Slovenije pričakuje. Intervjuvanca sta poudarila, da bi bilo mogoče nekatere izzive na tem področju rešiti z določanjem prioritet, z oblikovanjem medagencijskih strokovnih delovnih teles ipd. Vendar ocenjujeta, da je ta trenutek, tudi zaradi neuveljavljenega celovitega pristopa, težko doseči ustrezno razmerje med različnimi prispevki, ki jih Slovenija lahko zagotovi pri reševanju kriz. V primeru Afganistana so bili uspešni pri vojaškem delu prispevka, v delu zagotavljanja razvojne pomoči pa ne; niso uspeli zagotoviti ustrezne podpore celotnemu spektru prizadevanj mednarodne skupnosti. Celovit pristop zahteva usklajevanje podpore in pomoči tako na strokovni (taktični in operativni) kot strateški oziroma politični ravni odločanja in tudi tu Slovenija ni bila uspešna.

Oba vprašana predstavnika ministrstev sta ocenila, da celovit pristop v Republiki Sloveniji deluje predvsem znotraj sistema zaščite in reševanja, kjer je zasnovan tako, da je mogoče angažirati vse razpoložljive zmogljivosti na nacionalni in lokalni ravni. Kljub temu, da je vodenje centralizirano in poteka po jasni shemi, je na mestu intervencije še vedno vodja intervencije tisti, ki se na podlagi razmer odloči, kdaj in katere zmogljivosti bo angažiral za reševanje krizne situacije. Pozitivno nacionalno izkušnjo delovanja v skladu s celovitim pristopom bi bilo potrebno prenesti tudi v postopke odločanja o sodelovanju Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah.

4.3.6 Sklep

Pri preučevanju literature o konceptih celovitega pristopa in pri podrobnejšem preučevanju stališč izbranih Natovih držav do tega pristopa, smo ugotovili, da v posameznih državah dajejo poudarek različnim vidikom celovitega pristopa.

Kanada in Velika Britanija sta razvili večstopenjski sistem med seboj povezanih strategij, politik in stališč, ki različne akterje vodijo pri vključevanju v celovit pristop. Oblikovali sta agenciji oziroma program, ki deluje kot integralni medresorski center

in usmerja izvajanje aktivnosti, v Veliki Britaniji obvladuje tudi vire za delovanje v kompleksnih krizah. V ZDA prevladuje potreba po večji vlogi civilnih instrumentov moči. V Nemčiji niso uspeli vzpostaviti ustreznega ravnotežja med tremi fazami izvajanja celovitega pristopa: obnovo in razvojem, varnostjo in vzpostavljanjem vladnih struktur (security-governance-development). Ugotavljajo pa, da se morajo za učinkovito uveljavljanje celovitega pristopa bolj angažirati vojaški akterji. Republika Slovenija ima formalno in na strateški ravni opredeljen celovit pristop za delovanje v kriznih razmerah, tisti, ki odločajo, razumejo njegov pomen. Toda odločanje na politični ravni, ki bi mu sledila operacionalizacija, ni usklajeno z zapisanimi odločitvami.

V preučevanih državah v odnosu do uveljavljanja celovitega pristopa zasledimo nekatere podobnosti.

- Močna je politična volja za vzpostavitev ustreznega razmerja med integracijo in koordinacijo različnih aktivnosti in potreba po aktivni vlogi najvišje politične ravni odločanja.
- V večini držav so usmeritve za celovit pristop zajete v nacionalnih varnostnih ali podrejenih strategijah, ki določajo tudi institucionalizacijo celovitega pristopa.
- Oblikujejo se združene enote in izvaja evalvacija, ki omogoča skupne analize in oblikovanje političnih ciljev.
- Ključni za uspešen celovit pristop so: skupna analiza konfliktov, poenotene politične usmeritve za doseganje skupnih ciljev ter razmejevanje in usklajevanje pristojnosti za izvajanje nalog.
- Poudarjen je pomen načina (skupnega) financiranja, ki bi zagotovil ustrezno stopnjo zmogljivosti in fleksibilne oblike posredovanja.

V dokumentih, povezanih z uveljavljanjem celovitega pristopa v posameznih proučevanih državah zasledimo kritike zaradi počasnega napredka in neizpolnjenih pričakovanj, povezanih z razvojem celovitega pristopa pri zvezi NATO. Slovenija je od naštetih področjih uspela opredeliti politične usmeritve za izvajanje celovitega pristopa, te pa se ne udejanjajo v praksi.

5 NATO IN KONCEPT CELOVITEGA PRISTOPA

“Celovit pristop ima smisel – še več; celovit pristop je nujen.»

Generalni sekretar NATO , Anders Fogh Rasmussen

V tem poglavju je predstavljeno zavezništvo NATO, njegov krizni menedžment ter razvoj koncepta celovitega pristopa v Zvezi.

Prvič: osvetljen je formalen razvoj koncepta, ki se odraža v analizi sprejetih deklaracij ter strateških konceptov. Analizirana je stopnja dejanske uresničitve nalog iz načrtov, ki določajo implementacijo deklarativnih zavez za razvoj koncepta ter predstavljen razvoj tistih konceptov in eksperimentov, ki so bili neposredno namenjeni razvoju celovitega pristopa v Natu. Identificirane so stične točke med teoretičnimi načeli in značilnostmi celovitega pristopa in njihovim uveljavljanjem v Natovih dokumentih in konkretnih rešitvah (ukazi, direktive, načrti, oblikovane zmogljivosti) pri reševanju kompleksnih kriz.

Drugič: Predstavljena je analiza izkušenj iz dveh največjih Natovih operacij, na Kosovu in Afganistanu, ki sta v Natu podlaga za razumevanje potrebe po celovitem pristopu in hkrati pokažeta tudi na ovire, ki jih je potrebno preseči za njegovo polno in učinkovito uveljavitev. Predstavljene so rezultati anketnega vprašalnika in pol-strukturiranih intervjujev, ki podpirajo ugotovitve o stopnji dejanskega uresničevanja koncepta v praksi ter o ovirah za uresničevanjem celovitega pristopa zveze NATO v kompleksnih krizah.

5.1 Zavezništvo NATO

Nastanek zveze NATO je posledica izkušenj mednarodne skupnosti iz dveh krvavih svetovnih vojn in neposreden odgovor na vedno bolj zaostrene politične in ideološke mednarodne razmere po koncu 2. svetovne vojne. Leta 1947 so ohlajeni odnosi med ZDA in Sovjetsko Zvezo botrovali oblikovanju Trumanove doktrine, ki je pozivala države, da se odločijo med demokracijo in komunizmom. Zahodna Evropa se je znašla v položaju, v katerem se je ravnotežje moči očitno prevešalo v

korist ambiciozne Sovjetske Zveze, hkrati pa se je pojavljala tudi skrb, da bo Nemčija v prihodnje ponovno pridobila na moči in ogrožala evropsko stabilnost in varnost.

Zveza NATO, ustanovljena leta 1949, je bila po prepričanju mnogih vojaško zavezništvo, ki sprva ni bilo uperjeno samo proti komunističnim državam, pač pa naj bi preprečevalo tudi ponovno oživitev militaristične Nemčije. Kljub različnim pogledom ZDA in evropskih držav na možne oblike ogrožanja in različne možnosti zagotavljanja nacionalne varnosti, je bil NATO ustanovljen zaradi spoznanja bodočih članic, da je nacionalno varnost mogoče učinkovito zagotavljati le v skupni organizaciji (NATO 1949).³⁵

Ustanovno listino Zveze, Washingtonsko pogodbo, ki jo sestavlja 14. členov, je podpisalo 12 ustanovnih članic. Členi ustanovne pogodbe se sklicujejo na ustanovno listino Združenih narodov. Članice NATO so zavezane k mirnemu reševanju mednarodnih nesoglasij, NATO pa se ne sme angažirati v agresivnih vojnah. Peti člen pogodbe, ki šteje kot najpomembnejši, predstavlja sporazum o kolektivni obrambi in prestavlja temelj, na katerem se je oblikovalo zavezništvo.

Po sprejemu Zahodne Nemčije v NATO leta 1955, so Sovjetska Zveza in sedem evropskih komunističnih držav ustanovile vojaško zavezništvo Varšavski pakt, ki je predstavljal ideološko in vojaško-politično protiutež zvezi NATO. Medsebojno zastraševanje s konvencionalnimi in jedrskimi bojnimi sredstvi sta vzdrževala relativno stabilno varnostno situacijo, v kateri sta oba bloka tekmovalno razvijala svoje vojaške zmogljivosti in širila svojo ideologijo izven območij zavezništev. Med njima nikoli ni prišlo do neposrednega vojaškega spopada, toda bojevala sta vojne na drugih geografskih območjih, na katerih sta poskušala ali zadržati ali pa vzpostaviti lastne interese ter politično ideologijo.

V primerjavi s tradicionalnimi vojaško-političnimi zavezništvii je bil NATO oblikovan tudi kot zavezništvo, v katerem se izvaja ekonomsko in kulturno sodelovanje, katerega pomemben namen je tudi širjenje skupnih vrednot in ideologije demokracije. Tudi sicer Natov potencial ni predvsem vojaški, saj je njegova vojaška moč vedno temeljila predvsem na oboroženih silah ZDA in njihovem

³⁵ V ustanovni pogodbi je zapisano, da so države pogodbenice »odločene »združiti svoja prizadevanja za kolektivno obrambo ter ohranitev miru in varnosti«.

finančnem prispevku v skupni obrambni proračun Zveze. Njena moč je bila utemeljena predvsem v uspešni povezavi ameriške politične in vojaške moči z ekonomsko močjo evropskih držav in politično težo, ki jo imajo v svetu. Ta povezava je dajala Natu pomemben položaj v mednarodnih odnosih.

V devetdesetih letih prejšnjega stoletja pa je NATO doživel dramatično preobrazbo vseh dejavnikov, ki so opredeljevali njegov namen, vlogo v mednarodnih odnosih in razlog za obstoj.

Varnostno okolje po koncu hladne vojne se je oblikovalo pod vplivom političnih sprememb v mednarodnih odnosih, globalizacije in izrednega napredka na področju razvoja tehnologije. Varnostna vprašanja, ki so bila v centru Natove pozornosti, osredotočena na Evropo in na klasični spopad med dvema vojaškima velesilama, so pričela posegati v druge dimenzije varnosti in preraščati dotedanje politične in geografske okvire Zveze.

V obdobju hladne vojne je bilo namen zveze NATO relativno enostavno opredeliti: obramba pred Sovjetsko Zvezo, ohranjanje zavezništva med evropskimi državami in ZDA ter preprečitev nove vojne v Evropi. NATO je evropskim članicam zagotavljal vojaško obrambo, ki je same v varnostnem okolju po koncu druge svetovne vojne niso bile sposobne zagotoviti. ZDA pa so si z razporeditvijo svojih sil v Evropi zagotovile obrambo svojih vitalnih interesov izven svojega ozemlja.

Največji izziv Zvezi po koncu hladne vojne pa so predstavljale nove grožnje varnosti, ki so se bistveno razlikovale od klasičnih vojaških groženj: lakota, nalezljive bolezni, prekupčevanje z mamili in ljudmi, kršenje človekovih pravic in svobode, mednarodni terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, organiziran kriminal, grožnje življenjskemu okolju. Nove grožnje varnosti so privedle do novih kompleksnih kriz.

NATO se je uspel prilagoditi novemu varnostnemu okolju tako, da je varnostne interese svojih članic usmeril v oblikovanje varnostnega partnerstva. Iz sistema kolektivne obrambe se je prelevil v mednarodno organizacijo za zagotavljanje varnosti.

Ta sprememba značaja zavezništva je bila utemeljena v strateških konceptih, ki so bili sprejeti v letih 1999 in 2010. Ustanovljen je bil Severnoatlantski svet za sodelovanje med Natom in partnerskimi državami ter v letu 1994 oblikovan

program Partnerstva za mir. Večja varnostna vloga je bila izpostavljena posebej v devetdesetih letih prejšnjega stoletja z intervencijo in operacijo vzdrževanja miru na Balkanu, čeprav je NATO še vedno deloval v mejah Evrope, Mediterana in Severnoatlantskega območja. NATO je v letih 1999 in 2004 razširil območje stabilnosti v Evropi z vključitvijo novih članic iz nekdanjega komunističnega bloka. Vedno bolj se angažira pri kriznem menedžmentu. Reorganiziral je vojaška poveljstva in strukturo sil, da bi bila sposobna izvajati operacije kriznega odzivanja izven geografskega območja Zveze.

Grožnje terorizma in širjenja orožja za množično uničevanje so dodatno vplivala na preoblikovanje definicije osnovne vloge Nata -- iz garanta suverenosti in varnosti Severno-atlantske in Evropske regije v organizacijo, ki ima politično voljo in vojaško sposobnost, da izvaja aktivnosti tudi na bolj globalni ravni. Ta nova vloga zveze NATO je v veliki meri tudi posledica potrebe po tem, da Zveza ohrani relevantnost in si zagotovi obstoj, še posebej po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001. Če NATO ne bi bil voljan in sposoben sprejeti nove vloge, ki predvideva, da bo politično zavezan in vojaško sposoben globalno delovati proti terorizmu, bi postal odtujen od varnostnih interesov vodilne države v zavezništvu, ZDA, in posledica bi lahko bila razkroj in počasno odmiranje zavezništva.

Vendar ta nova varnostna vloga, ki se ne osredotoča več samo na vojaško grožnjo, pač pa na druge varnostne grožnje in izzive, ki zahtevajo tudi angažiranje na globalni ravni, tudi pomeni, da Zveza težje dosega in vzdržuje konsenz, predvsem takrat, ko se mnenja članic o posameznih vprašanjih razhajajo. Še posebej izrazita je različna percepcija groženj varnosti in percepcija pomena vojaške sile pri oblikovanju strategije reševanja kriz med zaveznici.

Že v času hladne vojne so se v Zvezi pojavljala politična nasprotja, ki so povzročala občasne pretrese in izpostavljala nasprotujoče si poglede predvsem glede ravnanj in vodilne vloge določenih članic, še posebej ZDA in Francije. V času Vietnamske vojne so se npr. pojavila prva odkrita nasprotja med ZDA in Evropskimi članicami. Francozi so se zaradi nesoglasij z ZDA umaknili iz vojaške poveljniške strukture leta 1966. A tudi ta nasprotja nikoli niso povzročila resnih diskusij o vlogi in relevantnosti Zveze.

Toda po koncu hladne vojne so nasprotja med članicami in njihovi različni pogledi na angažiranje Nata postajali vedno večji, vedno težje premostljivi. Najbolj izrazita

nasprotja so se pokazala ob izbruhu spopadov na območju bivše Jugoslavije v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. V osrčju Evrope, kjer je NATO desetletja uspešno vzdrževal mir in preprečeval širjenje komunistične ideologije, se je odvijala krvava vojna, v kateri ZN niso bili več sposobni izvajati svojega poslanstva in nalog.

Natova zadržanost in celo neodločnost do angažiranja v krizi v Bosni in Hercegovini, ki je grozila, da bo prerasla v krizo regijske ali celo mednarodne razsežnosti, so bila odraz tega, da po koncu hladne vojne ni uspel jasno opredeliti, kakšna bo njegova nova vloga po razpadu Sovjetske Zveze in Varšavskega pakta in tudi ne oblikovati nove strategije prihodnjega delovanja.

Izkušnje Natovega angažiranja na območju Balkana in zavedanje, da mora oblikovati novo strategijo delovanja, so botrovale sprejetju novega strateškega koncepta Zveze leta 1999.³⁶

Kljub odsotnosti uradne strategije, se je vojaška vloga Nata de-facto preoblikovala v devetdesetih letih prejšnjega stoletja na podlagi dejanskega angažiranja v operacijah na Balkanu. NATO je prevzel vlogo vzpostavljanja miru (peace enforcement) in postal pomemben akter pri organizaciji in izvajanju operacij v podporo miru (peace support operations).

Vzporedno so v zavezništvu potekali pomembni in intenzivni procesi notranjega preoblikovanja. Nekateri že v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, bolj temeljiti in koreniti pa po letu 2001, po terorističnih napadih na ozemlju ZDA.

Spremenila se je struktura poveljstev, ki danes ne temeljijo več na geografski osnovi, ki je bila pomembna v času hladne vojne, pač pa so strukturirana multifunkcionalno in lahko delujejo na obrobju zavezništva (poveljstva zvrsti) oziroma se lahko premaknejo blizu ali celo na območje operacije (operativna poveljstva, odgovorna za določeno operacijo). Nekatere enote ZDA so se iz Nemčije premaknile proti vzhodnim in jugo-vzhodnim mejam zavezništva, spremenila se je njihova struktura (manj težke oborožitve), njihovo število se

³⁶ Nov strateški koncept delovanja, ki je vzpostavil Zvezo kot varnostno organizacijo, ni preprečil očitnega razkola med evropskimi članicami Zveze (Veliko Britanijo in Poljsko na eni strani ter ostalimi evropskimi državami na drugi strani) in ni bil v pomoč pri reševanju nesoglasij med velikimi članicami Zveze (ZDA, VB na eni ter Francijo in Nemčijo na drugi strani) po vojaški intervenciji »vojaške koalicije voljnih« pod vodstvom ZDA na Irak leta 2003.

zmanjšuje. NATO je oblikoval sile za hitro posredovanje, ki naj bi bile sposobne hitrega odziva ob krizah. Sodelovanje med Natom in ne-Natovimi državami se širi in pogloblja. NATO in Rusija sta oblikovala skupen svet, ki deluje v smeri večjega sodelovanja.

Pred zasedanjem vrha Nata v Strasbourgu leta 2009, na katerem je NATO praznoval 60. obletnico ustanovitve, je bilo slišati veliko zadovoljnih izjav politikov o najbolj uspešnem obrambnem zavezništvu vseh časov. Toda tudi veliko takih, ki so opozarjale na potrebo, da mora Zveza poiskati novo strategijo, s katero se bo sposobna spopasti z novimi izzivi varnosti. Očitno je bilo, da se Zveza nahaja v krizi, ki pa ni posledica dvomov v njeno relevantnost pač pa posledica dejstva, da nima jasne usmeritve za prihodnost in je v nevarnosti, da bo presegla svoje zmogljivosti. NATO naj bi se v tem prelomnem trenutku odločil, ali bo postal akter na globalni ravni, in sicer preden bo to postal brez jasnega načrta, zadostne finančne podpore, ustreznih kadrovskih in drugih zmogljivosti ter podpore javnega mnenja v državah članicah.

NATO še vedno ostaja pomemben za svoje članice. Grožnje obsežnejših terorističnih napadov, širjenje orožij za množično uničevanje, balistične rakete in potencialne grožnje mejam Evropskih držav, kot je to pokazala kriza v Ukrajini, niso izginile. NATO je izkazal sposobnost prilagoditve in uspešno izvaja operacije kriznega odzivanja. Še vedno je pomemben garant varnosti, posebno vzhodnoevropskim članicam in ostaja tudi pomemben vzvod za uveljavljanje ameriškega vpliva v Evropi. Zanimariti ne gre niti dejstva, da je NATO uspel vzpostaviti obsežno in kompleksno civilno in vojaško birokratsko strukturo, ki mu zagotavlja nadaljnji obstoj. Kljub številnim nasprotjem in nesoglasjem je NATO zavezništvo, ki ga povezujejo vrednote demokracije in podobnost med članicami na političnem, ekonomskem in kulturnem področju.

Zveza NATO je danes obravnavana predvsem kot varnostna organizacija. Toda, če pogledamo NATO z vidika njegove osnovne vloge, ki je določena v Washingtonski pogodbi in dopolnjena s strateškimi koncepti, potem lahko vidimo, da znotraj Zveze obstaja več skupin držav, ki poskušajo uveljaviti svojo vizijo vloge zavezništva.

Za reformo se zavzemajo ZDA, Kanada, Velika Britanija, Norveška in Danska, ki želijo, da NATO za svoje delovanje opredeli širši nabor varnostnih izzivov in

groženj: proti širjenju jedrskega, biološkega in kemičnega orožja, jedrskemu terorizmu in za zagotavljanje energetske varnosti. ZDA si prizadevajo tudi za opredelitev doktrine delovanja za stabilizacijo in obnovo ter zaščito civilnega prebivalstva. Ta reformistična skupina držav si prizadeva za to, da bi NATO v bodoče imel bolj pomembno vlogo pri zagotavljanju mednarodne in tudi globalne varnosti, za uveljavljanje vrednot liberalne politike in pri vzdrževanju mednarodnega liberalno-demokratskega ustroja. Francija, Nemčija, Belgija in Poljska si prizadevajo ohraniti obstoječe stanje in so skeptične do bolj globalne vloge Nata. Ta skepticizem delno izhaja iz prizadevanj, da se okrepi skupna evropska obrambna in varnostna politika in strahu, da bi »globalni NATO« še bolj vznemiril Rusijo in Kitajsko. Vztrajanje pri politiki obstoječega stanja je bilo še posebej izrazito v času administracije Georga W. Busha (2000-2008) in se je izrazilo kot nepripravljenost Francije in Nemčije, da sprejmeta ameriško strategijo in vodilno vlogo ZDA kot okvir delovanja in določanje Natove politike. Druge evropske države, še posebej centralne in vzhodne zaveznice, pa vztrajajo na tem, da mora Zveza ostati osredotočena na kolektivno obrambo članic, ki je bila tudi osnovni razlog za njihovo odločitev o članstvu, in ki temelji na njihovi percepciji grožnje s strani Ruske federacije. Rusko-gruzijski konflikt v južni Osetiji leta 2008 in kriza v Ukrajini leta 2014, sta to percepcijo grožnje samo potrdili. Poljska in Baltiške države že od leta 2008 pozivajo k povečanju števila vojakov v silah za teritorialno obrambo, kar seveda pomeni, da niso naklonjene povečevanju ekspedicijskih zmogljivosti, kar zagovarjajo ZDA. Vedno bolj glasne so zahteve po spremembi strateških prioritet in po tem, da pripravljenost za obrambo pred konvencionalnimi silami postane centralni del Natovega obrambnega načrtovanja. Takega pogleda na grožnje pa tudi po dogodkih v Ukrajini in v času nastajanja disertacije ne delijo Francija, Nemčija in druge zahodnoevropske države.

Tudi v Afganistanu so od začetka pa vse do konca Natovih operacije vladala različna mnenja o vlogi zavezništva v tej konkretni operaciji. ZDA, Kanada, Velika Britanija in Danska so svoje delovanje znotraj ISAF-a obravnavale kot protiterroristiško operacijo, medtem, ko je Nemčija svoje delovanje v ISAF-u videla predvsem kot delovanje za stabilizacijo razmer in obnovo Afganistanske države. Ker se zaveznice dejansko niso nikoli povsem uskladile glede tega, za kakšno operacijo v Afganistanu gre in kakšno vlogo NATO v operaciji ima, je bilo težko doseči konsenz o skupni strategiji. Zadržanost večine zveznic, da svoje vojake angažirajo v določenih predelih Afganistana, v katerem so se izvajale najtežje

protiuporniške aktivnosti, so, predvsem v Kanadi in Veliki Britaniji, povzročile razprave o (ne)zanesljivosti drugih članic, vprašanje zavezniške solidarnosti je bilo tudi predmet razprave v Zvezi.

Države članice nimajo enakega pogleda na sredstva, s katerimi bodo izvajale strategijo Zveze. Zahodno Evropske države, še posebej Nemčija, menijo, da je izvajanje strategije Zveze z vojaško silo omejeno, kadar je potrebno odgovoriti na nove varnostne grožnje. ZDA in Velika Britanija menita, da je vojaška sila še vedno najpomembnejša za izvajanje strategije zveze NATO.

Najpomembnejši izziv koheziji zavezništva, ki je povezan s sposobnostjo sprejemanja odločitev in oblikovanjem strategije delovanja, se je pojavil po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001. NATO se je na dogodke odzval s sproženjem 5. člena Washingtonskega sporazuma. Države zaveznice so ZDA ponudile pomoč v boju proti mednarodnemu terorizmu. Toda ZDA so se odločile, da v operacijo proti talibanskemu režimu v Afganistanu ne bodo vpletale Nata. To odločitev so nekatere zaveznice razumele kot nezaupanje ZDA v NATO in njegovo poslanstvo pri zagotavljanju mednarodne varnosti. Evropske zaveznice so zato med operacijo v Afganistanu večkrat javno kritizirale in izražale dvom v načine delovanja ameriških sil, tudi ko je bil NATO tam že del operacije mednarodne skupnosti.

Dodaten razlog za zmanjšanje kohezivnosti v Zvezi je predstavljajo oblikovanje koalicije, ki so jo ZDA vodile v vojni proti Iraku leta 2003. Nemčija in Francija sta odkrito nasprotovali vojni, države znotraj zavezništva pa so se opredeljevale za in proti vojaški operaciji v Iraku. Nasprotovanje vojaški operaciji leta 2003 ter francoska in nemška blokada turškega predloga (osnovanega na Washingtonski pogodbi) o pripravi načrta Natove operacije v primeru, da bi Irak napadel ozemlje države članice, je v ZDA ustvaril dvom v relevantnost zavezništva. Na drugi strani sta Francija in Nemčija menili, da NATO ni več organizacija, v kateri je mogoče razpravljati o upravičenosti ravnanja ZDA. Sprejemanje odločitev na podlagi konsenza na večini strateških področij je postajalo vse težje.

Kriza v Iraku je izpostavila dejstva, da med članicami vladajo precejšnje razlike v konceptualnem pristopu do reševanja kompleksnih mednarodnih kriz. Bistveno nasprotovanje v zavezništvu je v tem obdobju izhajalo iz različnega pojmovanja vloge vojaške sile v mednarodni politiki in vloge vojaške zveze.

Na oblikovanje in uresničevanje koncepta celovitega pristopa v zvezi NATO so vplivale tako različna percepcija groženj kot tudi razlike v pristopih do reševanja kompleksnih kriz. Razlike v pojmovanju vloge zavezništva in posledično o strategiji delovanja v operaciji v Afganistanu, so neposredno vplivale na to, da koncept celovitega pristopa, katerega cilj je uskladitev in integracija civilnih in vojaških aktivnosti v operaciji, ni bilo mogoče implementirati na politični (strateški) ravni in ne na operativni ravni v zavezništvu.

5.2 Krizni menedžment v zvezi NATO

NATO opredeljuje krizni menedžment kot svojo ključno nalogo, s katero lahko v primeru potrebe zavaruje nacionalno ali mednarodno varnost z vojaškimi ali ne-vojaškimi sredstvi.

NATO in njegove članice nenehno pripravljajo in izvajajo različne aktivnosti (načrtujejo, oblikujejo usmeritve, preizkušajo postopke in orodja ipd.), ki omogočajo, da se lahko v čim krajšem času odzovejo na krizno situacijo.

Med obdobjem hladne vojne se je izraz »krizni menedžment« (Crisis Management) v Natu uporabljal za misije oziroma operacije (NATO 2010e) ³⁷, ki jih določa 5. člen Washingtonske pogodbe (NATO 1949), torej za kolektivno obrambo.

V kontekstu hladne vojne je krizni menedžment tako predstavljal Natovo odločenost, da kar najhitreje zaključi morebitno nasilno soočenje z Varšavskim paktom. Med hladno vojno je bil 6. člen (ki opisuje geografske omejitve obveznosti, ki jih nalaga 5. člen) Washingtonske pogodbe precej restriktivno interpretiran, da bi preprečil vojaške operacije »izven meja« Zveze. To je praktično onemogočalo izvajanje operacij, ki niso spadale v območje obrambe držav Zveze oziroma njihovih sil (vključno z morskimi silami na morjih). Zvezi je omogočalo, da

³⁷ V zvezi Nato uporabljajo izraz misija in/ali operacija za poimenovanje različnih vrst aktivnosti, ki jih izvaja NATO in sicer za celoten spekter operacij kriznega menedžmenta od bojnih operacij, do operacij v podporo humanitarni pomoči, termin misija pa se uporablja tudi za odposlanstva oziroma predstavnike v določenih strukturah in poveljstvih. Operacija je v krovni doktrini Zavezništva iz leta 2010 (Allied Joint Doctrine) definirana kot vojaška aktivnost, ki je namenjena izvedbi strateškega in taktičnega vojaškega poslanstva, poslanstva službe (logistična operacija), usposabljanja (training operation) ali administrativnega vojaškega poslanstva. Z operacijo se izvaja bojevanje, premiki, oskrba, napad, obramba in manevri, da bi dosegli zastavljene ciljeve v bojih in bitkah.

se je povsem posvetila varnostnim vprašanjem v Evropi in je izključila možnost nesoglasij med svojimi članicami, ki bi lahko nastale zaradi de-kolonizacijskih procesov in aktivnosti ZDA izven evropske celine, še posebej na Bližnjem vzhodu in v vzhodni Aziji.

Najpomembnejša naloga Zveze v tem času je bila obramba območij držav članic pred sovjetsko grožnjo. Zunaj teh območij so bile v tem času operacije Nata nepredstavljive. Vsak umik sil z obrambnega območja Evrope pa bi imel strateški pomen, zmanjšal bi prednosti Nata in porušil razmerje med silami Vzhoda in Zahoda.

Med hladno vojno v Evropi ni bilo oboroženih konfliktov takšnih razmer, kot so kasneje sledili razpadu bivše Jugoslavije. V mnogih pogledih je šlo za zamrznjeno stanje. Intervencije Sovjetske Zveze v Vzhodni Nemčiji, na Madžarskem, na Čehoslovaškem in aktivnosti režimov v vzhodni Evropi, ki so bili naperjeni proti notranjim nasprotnikom, niso bile situacije, zaradi katerih bi Zveza posredovala.

Po koncu hladne vojne krizni menedžment označuje Natove intervencije izven območij članic Zveze. Odgovor mednarodne skupnosti na napad Iraka na Kuvajt leta 1990, je potekal pod okriljem ZN; edine vojaške aktivnosti, ki so bile uradna Natova operacija so bile priprave na obrambo Turčije in drugih članic pred morebitno iraško agresijo. Tudi kasneje so mnoge države Nata (ZDA, Velika Britanija, Francija in Turčija) uporabljale zmogljivosti Zveze za delovanje v operacijah v Iraku, npr. operaciji Provide Comfort in Southern Watch³⁸, avtorizirani s strani Varnostnega sveta ZN.

Natova nova vloga v kriznem menedžmentu in mirovnih operacijah (Jelušič 2003, 628)³⁹ je bila pravzaprav nujna, razvoj pa so narekovali dogodki, najbolj kriza v bivši Jugoslaviji. NATO je svoje novo poslanstvo oblikoval z novimi politikami in

³⁸ Operacija Provide Comfort je bila operacija, ki se je izvajala pod vodstvom ZDA spomladi 1991 in je bila namenjena zagotavljanju varnosti in humanitarne pomoči kurdskim beguncem, ki so zapuščali svoje domove po Zalivski vojni. Operacija Southern Watch pa je bila operacija, s katero so ZN uveljavili prepoved letenja iraških letal južno od 32. vzporednika po zaključku Zalivske vojne leta 1991, in ki se je izvajala vse do intervencije leta 2003.

³⁹ Jelušičeva pravi, da so »....mirovne operacije v najširšem pomenu besede vse vojne in nevojaške aktivnosti, ki potekajo v kontekstu političnih in diplomatskih prizadevanj za vzpostavitev in ohranjanje mednarodnega miru.«

institucijami, kot je na primer „koalicija voljnih“, v katero so se povezale nekatere članice Nata ob iraški zasedbi Kuvajta leta 1991.

Notranje prilagajanje v Zvezi je bilo v marsičem pod vplivom pričakovanj in želja po evropski varnostni in obrambni identiteti znotraj Nata (Zahodna Evropska Unija – WEU). Pomembni pa so bili tudi drugi elementi: zahteve po političnem nadzoru nad izvajanjem kriznega menedžmenta in vojaških operacij in oblikovanje takšnih struktur, ki lahko zagotavljajo sodelovanje držav, ki niso članice Nata.

Razvoj kriznega menedžmenta v zvezi NATO pa je tesno povezan tudi z vlogo in izkušnjami Zveze na območju Balkana in v Afganistanu.

Strateški koncept Zveze iz leta 2010 uveljavlja holistični pristop do kriznega menedžmenta. Krizni menedžment obsega paleto ukrepov, s katerimi se lahko Zveza odzove na različne krize.⁴⁰

Strateški koncept predvideva, da bo NATO lahko vključen v vse faze krize in bo preučil možnost uporabe različnih orodij, s katerimi bo lahko učinkovit v vseh delih kriznega menedžmenta.

V zvezi NATO v operacijah kriznega menedžmenta aktivirajo različne zmogljivosti. Tovrstne operacije so velikokrat poimenovane kot operacije za vzdrževanje miru (peacekeeping operations), vendar pa operacije kriznega menedžmenta obsegajo več kot le operacije za vzdrževanje miru.

Kako bo NATO v krizi deloval, je odvisno od vrste krize, zato izvaja različne operacije kriznega menedžmenta (NATO 2011b) :

- Operacije kolektivne obrambe (collective defence) NATO izvaja skladno z določili 5. Člena Washingtonske pogodbe, kadar je napadena ena ali več držav članic.
- Operacije kriznega odzivanja (Crisis Response Operations), ki obsegajo vojaške operacije, ki jih izvaja Zveza in niso operacije kolektivne obrambe (Non-Article 5 operations). Zanje se uporablja tudi termin Non-Article 5 Operations. Izvajajo se skladno z mandatom ZN ali OVSE ter v primeru

⁴⁰ NATO definira krize kot: politične, vojaške, humanitarne, povzročijo pa jih lahko oboroženi konflikti, tehnološke in naravne nesreče.

tehnoloških, naravnih ali humanitarnih nesreč. Operacije kriznega odzivanja podpirajo mirovni proces na območju konflikta, zato se imenujejo tudi operacije v podporo miru (peace support operations) in obsegajo naslednje mehanizme preprečevanja in reševanja konfliktov: vzdrževanje miru (peacekeeping), vsiljevanje miru (peaceenforcement), preprečevanje konflikta (conflict prevention), vzpostavljanje miru (peacemaking), graditev miru (pace building) in humanitarne operacije.

- Operacije za pomoč članicam in partnerskim državam v primeru naravnih, tehnoloških in humanitarnih nesreč.

NATO je za izvajanje kriznega menedžmenta razvil številne mehanizme, ki zagotavljajo učinkovito in pravočasno odzivanje v kriznih situacijah:

- Standardi zagotavljajo učinkovito skupno delovanje in učinkovito uporabo virov; za vojaške sile so uveljavljeni standardi interoperabilnosti, na podlagi katerih je možno skupno delovanje različnih sistemov (oborožitveni in drugi) in organizacijskih struktur (podobna usposobljenost, sposobnost sporazumevanja, uporaba skupnih operativnih postopkov). Standardi se uveljavljajo v vojskah članic in v partnerskih državah.
- Koncepti, doktrine in procedure zagotavljajo doseganje in vzdrževanje zahtevanih stopenj kompatibilnosti, zamenljivosti in podobnosti, ki so pogoj za interoperabilnost.
- Sistem za krizno odzivanje (NATO Crisis Response System - NCRS) od leta 2005 podpira proces odločanja ter zagotavlja, da so postopki, ki se izvajajo v primeru krize, v Zvezi poenoteni (unity of effort). Sistem kriznega odzivanja sestavljajo različni procesi in ukrepi, ki omogočajo celovito pripravo, upravljanje krize in odzivanje nanjo v Natovih poveljstvih ter v državah članicah. Ključni proces v sistemu je krizni menedžment (NATO Crisis Management Process – NCMP), ki krizo obravnava v šestih fazah, te pa predstavljajo okvir za izvajanje vojaškega in nevojaškega kriznega načrtovanja.

O angažiranju Nata v konkretni krizi odloča najvišji organ Zveze, Severnoatlantski svet (North Atlantic Council – NAC), v katerem predstavniki vlad držav članic kolektivno, s konsenzom odločajo tako o političnih ali vojaških ukrepih kot tudi o

ukrepah civilnega kriznega načrtovanja (civil emergency). NAC pri odločanju podpirajo številna specializirana telesa.⁴¹

Celovit pristop v dokumentih, ki določajo Natov krizni menedžment ni nikjer eksplicitno naveden. Vendar je očitno, da se celovit pristop uveljavlja kot nov model kriznega menedžmenta. Predvideva se, da bo NATO v procesu kriznega menedžmenta in pri izvajanju ukrepov v vsaki fazi podpiral napore in sodeloval (procedure, skupni načrti, standardi, izmenjava informacij in znanja) s partnerji (ki so vojaški in civilni).

5.3 Razvoj koncepta celovitega pristopa v zvezi NATO

5.3.1 Politične usmeritve za oblikovanje koncepta celovitega pristopa

Zveza je prvič poimenovala celovit pristop v deklaraciji iz zasedanja v Rigi: *»...Izkušnje v Afganistanu in Kosovu kažejo, da današnji izzivi zahtevajo celovit pristop mednarodne skupnosti, ki obsega širok spekter civilnih in vojaških instrumentov moči, pri tem pa popolnoma upošteva mandate in avtonomijo odločitev vseh akterjev.«* (NATO 2006). V Rigi so najvišji predstavniki Zveze izjavili tudi, da NATO nima zahtev po razvoju civilnih zmogljivosti za reševanje kriznih razmer na civilnem področju.

Naslednji korak je bil storjen na zasedanju v Bukarešti, leta 2008. Opredelitev celovitega pristopa iz Rige je bila dopolnjena z nekaterimi podrobnostmi. Omenjene so nevladne organizacije in lokalni akterji, s katerimi bi NATO lahko sodeloval. V deklaraciji se pojavita tudi besedi sodelovanje in koordiniranje:

Učinkovita implementacija celovitega pristopa zahteva sodelovanje in prispevek vseh pomembnih akterjev, tudi nevladnih organizacij in relevantnih lokalnih teles. Pomembno je, da vsi mednarodni akterji delujejo koordinirano in uporabljajo širok spekter civilnih in vojaških instrumentov v

⁴¹ Ta telesa so različni odbori in situacijski center, ki NAC podpirajo z različnimi mnenji, priporočili, informacijami in pomagajo pri izmenjavi obveščevalnih in drugih podatkov (The Operations Policy Committee, the Political and Partnerships Committee, the Military Committee and the Civil Emergency Planning Committee, Situation Centre in drugi).

usklajenem naporu, ki upošteva njihove mandate in prednosti (NATO 2008a).

Ko se je Zveza na zasedanju v Bukarešti leta 2008 ponovno opredelila za nadaljevanje podpore celovitemu pristopu pri reševanju kompleksnih kriz, je začel nastajati akcijski načrt, katerega osrednji del so predlogi, kako lahko NATO svojo podporo dejansko uresniči. Ugotovljeno je bilo, da ne more biti glavni nosilec celovitega pristopa, saj nima civilnih zmogljivosti, pač pa lahko prispeva k boljši koordinaciji med vojaškimi in civilnimi akterji. Zamisel, da NATO lahko prispeva k izboljšanju odnosov z drugimi organizacijami, ki izvajajo krizni menedžment, je bila dobro sprejeta. Akcijski načrt predvideva spodbujanje dialoga med relevantnimi akterji v operacijah, razvoj podatkovnih baz o nacionalnih strokovnjakih, ki bi lahko svetovali Natovim silam na področju obnove in stabilizacije razmer ter pogoje za sodelovanje izbranih mednarodnih organizacij v Natovih vajah kriznega menedžmenta.

Na zasedanju v Strasbourgu leta 2009, v odnosu do celovitega pristopa ni prišlo do sprememb. Večji korak je bil storjen na zasedanju v Lizboni, kjer je NATO sprejel dve pomembni odločitvi. Prva je bila sprejem politične usmeritve o načinih, s katerimi bo deloval v stabilizacijskih operacijah in v obnovi. V teh usmeritvah NATO sprejema odgovornost za stabilizacijo in obnovo, ki sta običajno v pristojnosti drugih akterjev in države gostiteljice. V Natovih političnih usmeritvah je zapisano, da v primeru, da druge organizacije zaradi situacije v krizi niso sposobne delovati, se lahko Zveza odloči, da bo zapolnila vrzeli in zagotovila ukrepe za stabilizacijo in obnovo. Na zasedanju je bilo odločeno tudi, da Zveza oblikuje skromno civilno zmogljivost, ki se bo sposobna bolj učinkovito povezovati (interface) z drugimi akterji in izvajati ustrezno načrtovanje in krizni menedžment (NATO 2010).

NATO je, kljub temu, da celovitega pristopa ni natančno definiral, v političnih usmeritvah opredelil dve pomembni načeli, ki določata celovit pristop:

- NATO v podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz usklajeno deluje samo kot eden izmed akterjev in
- NATO ima v celovitem pristopu posebno vlogo zaradi vojaških zmogljivosti, ki jih lahko prispeva v celoto delovanja kriznega menedžmenta.

V letu 2010 je bil sprejet nov strateški koncept⁴², ki določa najširšo programsko politiko za delo zavezništva. Je drugi dokument v hierarhiji pomembnih dokumentov zavezništva, takoj za Washingtonsko pogodbo. V strateškem konceptu iz leta 1999 je Natova strategija upošteva, da so za učinkovito kolektivno obrambo potrebni novi ukrepi, identificirane so grožnje propadlih držav, nenadzorovanega širjenja orožja za množično uničevanje, etničnih in verskih sporov (NATO 1999). Koncept je nastal pred terorističnimi napadi v ZDA v letu 2001 in pred vojaškima intervencijama v Iraku in Afganistanu. V letu nastanka koncepta je bil NATO operativno vključen v operacije na Balkanu.

Novi strateški izzivi in nove globalne grožnje, kot so terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, kibernetске grožnje, podnebne spremembe, migracije so v času, odkar je koncept nastal, že zahtevale nekatere nove oblike odzivanja. V Natu je nastal dopolnjen koncept kriznega menedžmenta; na podlagi ameriške doktrine so začeli izvajati operacije za stabilizacijo in obnovo, posebno pozornost so namenili konceptu za obrambo pred terorizmom.

Na vrhu Nata v Strasbourgu in Kehl, aprila 2009, so predsedniki držav in vlad s sprejetjem Deklaracije o varnosti Zavezništva, generalnemu sekretarju zveze NATO podelili mandat, da oblikuje nov strateški koncept. Pripravljen naj bi bil do vrha Zveze jeseni 2010 na Portugalskem. Oblikovala naj bi ga skupina strokovnjakov (GoE) skupaj z vodilnimi strukturami Nata in Severnoatlantskim svetom.⁴³

⁴² Prvi strateški koncept, dokument, ki podrobneje določa grožnje, s katerimi se sooča NATO in možne načine zoperstavljanja tem grožnjam, je bil sprejet leta 1950. Nasil je naslov »Strateški koncept za obrambo severnoatlantskega območja«. Večkrat je bil revidiran, nazadnje leta 1999. Dopolnitve dokumenta so odražale potrebo po prilagoditvi delovanja Nata novim izzivom.

⁴³ Proces oblikovanja koncepta je potekal v treh fazah. V prvi fazi, od septembra 2009 do marca 2010, so potekali štiri seminarji. Na seminarje so bili k razpravi o konceptu povabljeni strokovnjaki iz držav zaveznic, visoki vojaški poveljniki Nata, predstavniki mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij, think-tankov⁴³ in predstavniki iz poslovnega in akademskega sveta. Vsak seminar je bil posvečen posameznemu vidiku koncepta. V drugi fazi od marca 2010 do aprila 2010 je skupina strokovnjakov, zadolženih za oblikovanje koncepta obiskala prestolnice držav Zveze in o novem konceptu razpravljala z vladami in parlamentarnimi predstavniki. V tem času so bile predvidene tudi konference, javne razprave ipd. V aprilu 2010 je skupina strokovnjakov z ugotovitvami seznanila generalnega sekretarja, ki je pripravil poročilo o elementih strateškega koncepta. To poročilo je predstavljalo osnovo za pridobitev političnih smernic za pripravo osnutka strateškega koncepta. V tretji fazi je generalni sekretar do konca poletja 2010 pripravil osnutek strateškega koncepta, ki je bil najprej obravnavan na Severnoatlantskem svetu in kot usklajeno besedilo

Razprave o razvoju Natovega koncepta celovitega pristopa so pred Strateškim vrhom 2010 in v obdobju priprave Novega strateškega koncepta zveze NATO (2009-2010) potekale na različnih delavnicah in seminarjih. Avtorica raziskave je pripravila najpomembnejše povzetke teh dogodkov v prilogi A,⁴⁴ saj jih lahko šteujemo za mejnike, ki so pomembno vplivali na oblikovanje tistega dela strateškega koncepta, v katerem NATO poudarja, da so izkušnje iz operacij Zveze dokazale, da je učinkovit tisti krizni menedžment, ki upošteva celovit pristop, v katerega so vključeni politični, civilni in vojaški instrumenti moči. Vojaška sredstva, čeprav ključna, niso zadostna, da bi lahko rešila številne kompleksne izzive evro-atlantski in mednarodni varnosti.

Grizold in Zupančič kot najpomembnejše razloge za oblikovanje novega strateškega koncepta navajata, da je Zveza potrebovala nov konceptualni okvir, ki bo odražal bistvene značilnosti novega strateškega okolja, predstavljal osnovo za načrtovanje in izvajanje operacij, določanje prioritet in porazdelitev področij delovanja Nata in ne-Natovih akterjev. Nov strateški koncept naj bi ponudil tudi nove odgovore na vprašanja povezana "s krizo identitete Zveze" (Grizold in Zupančič 2009, 210).

Nov strateški koncept zveze NATO je tudi izraz sporazuma med voditelji, da bodo izboljšali Natov prispevek k celovitemu pristopu v kriznem menedžmentu, za katerega si prizadeva mednarodna skupnost in izboljšali Natovo sposobnost, da prispeva k stabilizaciji in obnovi (NATO 2010c).

predstavljen na vrhu Nata novembra 2010. S sprejemom deklaracije na Lizbonskem vrhu (NATO 2010a) in Strateškega koncepta je bila izvedena četrta, zaključna, faza v procesu oblikovanja novega strateškega koncepta Zveze.

⁴⁴ Avtorica raziskave je dogodke spremljala preko internega sistema obveščanja v zvezi NATO, ki ni odprt za javnost. V prilogi A so predstavljeni tisti dogodki, ki niso bili klasificirani s stopnjo tajnosti (NATO Unclassified), dosegljivi pa so v Natovem poveljstvu, skladno z uveljavljeno proceduro vpogleda v arhiv Natovih dokumentov.

5.3.2 Uveljavljanje celovitega pristopa (načrti, razvoj konceptov, eksperimenti)

5.3.2.1 Akcijski načrt za celovit pristop

S sprejetjem Političnih usmeritev za celovit pristop (Comprehensive Approach Political Guidance) v Rigi leta 2006 in Akcijskega načrta za uveljavljanje tega pristopa na zasedanju v Bukarešti 2008 (Comprehensive Approach Action Plan), sta bila v Natu potrjena politična volja in strinjanje, da celovit pristop pomeni razvoj v pravo smer. Toda uresničevanje akcijskega načrta je napredovalo zelo počasi.

Naloge, opredeljene v Akcijskem načrtu za celovit pristop⁴⁵, so bile prvič dopolnjene v letu 2011.⁴⁶

Akcijski načrt (2008 in z dopolnitvami v letu 2011) opredeljuje tri zahteve, z izpolnitvijo katerih lahko NATO podpre celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz:

- izboljšati uporabo Natovih instrumentov kriznega menedžmenta, tudi vojaške in politične procedure načrtovanja;
- izboljšati prakso sodelovanja s partnerji, z Združenimi narodi in drugimi relevantnimi mednarodnimi akterji, z nevladnimi organizacijami in lokalnimi akterji na vseh ravneh in to tako pri načrtovanju kot pri izvajanju operacij;
- izboljšati Natove sposobnosti vojaške podpore stabilizacijskim operacijam in obnovi v vseh fazah krize.

V Akcijskem načrtu so opredeljene naloge, razdeljene v štiri tematska področja: 1) načrtovanje in izvedba operacij, 2) pridobljene izkušnje, usposabljanje, izobraževanje in vaje, 3) boljše sodelovanje z zunanjim akterji in 4) obveščanje javnosti.

⁴⁵ Pri nastajanju in oblikovanju Akcijskega načrta leta 2008 je sodelovala tudi avtorica pričujoče raziskave kot članica širše skupine za razvoj koncepta celovitega pristopa v okviru delovne skupine za oblikovanje bodočega okvirja civilno-vojaškega sodelovanja, v času svojega službovanja v NATO poveljstvu za transformacijo.

⁴⁶ Oba dokumenta sta dostopna na internem NATO sistemu arhivskega gradiva. Referenčni številki sta: Akcijski načrt za celovit pristop – Predlog za oblikovanje in implementacijo NATO prispevka k celovitemu pristopu AC/119-N(2008)0145-REV4(SPC(R)); Dopolnjen seznam nalog PO (2011)0045.

Dopolnjen seznam nalog za implementacijo načrta celovitega pristopa, ki upošteva odločitev o celovitem pristopu z vrha Nata v Lizboni oziroma določila novega strateškega koncepta Zveze, je generalni sekretar Zveze izdal 1. marca 2011. Seznam vsebuje 22 nalog in predstavlja podrobnejšo opredelitev nalog, zapisanih v Akcijskem načrtu, ki jih lahko združimo v naslednji pregled zahtev:

- prilagoditi Natove operativne procedure načrtovanja skladno z zahtevami celovitega pristopa ter izboljšati integrirano civilno-vojaško načrtovanje,
- v proces načrtovanja vključiti partnerje, mednarodne organizacije, lokalne oblasti in relevantne akterje in izmenjavati informacije, ki so potrebne za učinkovito načrtovanje in koordiniranje delovanja,
- izvajati konzultacije in nadaljevati posvetovanja z morebitnimi relevantnimi akterji pred operacijo in med njo, da bi uresničili zagotavljanje informacij, ki so potrebne za načrtovanje in koordiniranje delovanja,
- identificirati (COMPASS podatkovna baza), usposablјati in vključevati civilne strokovnjake v delo vojaških poveljstev Nata,
- razviti zmogljivosti za usposablјanje lokalnih akterjev na varnostnem področju,
- analizirati nevojaške aktivnosti in analize upoštevati v vojaških poveljstvih,
- znotraj Natovega načrtovalnega procesa opredeliti posebne zmogljivosti, ki so potrebne za delovanje v fazi stabilizacije in obnove,
- Severnoatlantskemu svetu predlagati osebe ali organe, ki bodo vodili in koordinirali bodoče operacije zveze NATO, kadar te vsebujejo civilno dimenzijo,
- izdelati doktrino za stabilizacijo in obnovo,
- zagotoviti, da bosta poveljstvo in poveljniška struktura Nata (poveljstva na operativni in taktični ravni) imela potrebno osebje, tudi civilne načrtovalce, ki bodo sposobni izvajati naloge, določene v strateških dokumentih na področju celovitega pristopa,
- oblikovati strokovno ustrezen, vendar po obsegu skromen civilni krizni menedžment, ki bo bolj učinkovito sodeloval s civilnimi partnerji,
- več pozornosti nameniti zbiranju in analizi dobrih praks in pridobljenih izkušenj in jih vgraditi v izvajanje operacij, v vaje in usposablјanja,
- zagotoviti usposobljeno civilno in vojaško osebje v Natovem poveljstvu, ki bo sposobno delovati v duhu celovitega pristopa,
- povečati možnosti za skupno usposablјanje vojaškega in civilnega osebja iz partnerskih držav, lokalnih oblasti in mednarodnih ter nevladnih organizacij,
- izmenjevati dobre prakse in izkušnje z drugimi mednarodnimi organizacijami,

- prispevati k oblikovanju strateškega koncepta delovanja mednarodne skupnosti v konkretni krizi in si prizadevati za usklajen napor mednarodne skupnosti pri reševanju konkretne krize,
- razviti oblike za praktično sodelovanje z relevantnimi mednarodnimi in nevladnimi organizacijami: izboljšati sodelovanje z ZN, nadaljevati štabne pogovore z relevantnimi civilnimi akterji, izvajati seminarje in konference na temo operacij in na njih povabiti lokalne akterje, partnerje, nevladne in mednarodne akterje,
- na podlagi soglasja oz. odobritve Severnoatlantskega sveta oblikovati sporazume z relevantnimi akterji,
- pri obveščanju javnosti zagotoviti: sistematično in pravočasno podajanje informacij; dokumentirati napredek v operaciji; zagotoviti ustrezno izmenjavo informacij o strategiji in delovanju, ki bo dosegljiva drugim akterjem; doseči usklajeno obveščanje med Natom, mednarodnimi organizacijami in lokalnimi oblastmi ter izvajati aktivno in verodostojno obveščanje javnosti o delovanju in vlogi Nata.

V naši disertaciji smo analizirali dokumente, iz katerih naj bi bilo razvidno, v kolikšni meri in kako je NATO implementiral usmeritve iz strateških dokumentov ter uresničil naloge iz Akcijskega načrta in iz dopolnjenega seznama nalog za implementacijo akcijskega načrta. Usmeritve in nekatere naloge so zelo splošno zastavljene, tako da je ocenjevanje dejanske izvedbe težko preverjati, zato smo pri analizi uspešnosti udejanjanja akcijskega načrta in drugih zavez iskali dokumente, ki narekujejo (direktive) odgovornost in način implementacije posameznih nalog; dokumente, ki navajajo organe oziroma strukture, ki naloge dejansko izvajajo; sporazume, ki opredeljujejo način delovanja z ne-Natovimi akterji; razvite zmogljivosti, ki podpirajo celovit pristop in druge konkretne dokaze implementacije, kot so izvedba usposabljanj, vaj, seminarjev, konferenc ipd. na temo celovitega pristopa z ne-Natovimi akterji.

Ugotavljamo, da je NATO uspel od leta 2008 v celoti ali deloma izpolniti nekaj nalog:

- Severnoatlantski svet na podlagi vsakokratne posebne zahteve odgovornega poveljstva (poveljstva za transformacijo) presoja o udeležbi ne-Natovih akterjev na vajah Zveze. Zagotavljanje udeležbe je zapleten in dolgotrajen proces, ki večkrat ne daje pozitivnih rezultatov, saj nekatere države nasprotujejo sodelovanju določenih partnerjev in civilnih akterjev,

civilni akterji pa so na vajah zelo omejeni v svojem delovanju (prostorsko in informacijsko izolirani od preostalih udeležencev).

- COMPASS podatkovna baza se dopolnjuje, civilni strokovnjaki iz nekaterih držav se usposablajo in vključujejo v delo vojaških poveljstev v operacijah, zelo malo pa v delo mirnodobnih vojaških poveljstev Nata, kar ne zagotavlja njihovega vključevanja v proces načrtovanja pred konkretno operacijo.
- NATO aktivno podpira (je podpiral) razvoj zmogljivosti za usposabljanje lokalnih oboroženih sil (Bosna in Hercegovina, Irak, Kosovo, Afganistan).
- Delovanje Nata v kompleksnih krizah zahteva holistično razumevanje situacije. Natovi odločevalci na strateški ravni morajo celovito razumeti situacijo v krizi in ustrezno presojsati, kakšne zmogljivosti potrebuje NATO za doseganje političnih ciljev v konkretni kompleksni krizi. Analize nevojaških aktivnosti, ki se uporabljajo v Natovem poveljstvu in vojaških poveljstvih, še niso del usklajenega procesa kriznega menedžmenta ali delovanja za to posebej oblikovane strukture znotraj vojaških poveljstev. V poveljstvu za operacije je predvideno oblikovanje širše strukture oddelka za civilno-vojaško sodelovanje, v katerem naj bi civilni strokovnjaki pripravljali dokumente in analize in podpirali poveljnikove odločitve ter hkrati vzdrževali ustrezno izmenjavo informacij z ne-Natovimi akterji.
- Izdelana je Direktiva o celovitem pristopu pri izvajanju Natovih operacij (Comprehensive Operations Planning Directive), ki jo je izdal poveljnik poveljstva za operacije v letu 2010 (NATO 2010b). Direktiva je javno dostopna, opredeljuje okvir za načrtovanje v operacijah zveze NATO, ki temelji na konceptu operacij, ki temeljijo na učinkih (Effect Based Approach to Operations). Opredeljuje vojaške procedure in odgovornost za pripravo, odobritev, ocenjevanje, implementacijo in analizo operativnih načrtov, kar naj bi omogočilo enoten pristop do operativnega načrtovanja. Direktiva torej ponuja okvir za skupno operativno načrtovanje, ki zasleduje filozofijo celovitega pristopa. Omogoča uveljavljanje določenih vidikov celovitega pristopa: način sodelovanja z mednarodnimi organizacijami, sistemski pristop pri oblikovanju situacijskega zavedanja in oblikovanju baze znanja (o akterjih, situaciji ipd. pred operacijo in med njo) ter vključitev ne-vojaških instrumentov moči v načrtovalni proces.
- NATO je šele februarja 2011 dobil lastno doktrino protiuporniškega delovanja (Counter Insurgency), septembra 2011 pa so bile izdane politične usmeritve, ki naj bi izboljšale njegovo vlogo pri izvajanju stabilizacije in obnove (NATO 2011a). Vendar pa NATO za delovanje v kompleksnih operacijah potrebuje tudi doktrino za stabilizacijske aktivnosti in obnovo, v katerih bodo opredeljene vse različni vidiki operacij (ne le protiuporniški).

Doktrina stabilizacije in obnove je že od leta 2012 v fazi študije. Prav tako NATO nima doktrine, ki bi opredeljevala podporo lokalnim oblastem, saj je tudi ta še vedno v fazi študije. V Afganistanu so Natove države pri svojem delovanju zato večkrat zasledovale lastne doktrine, kar je negativno učinkovalo na doseganje potrebne skladnosti namena delovanja in skupnih naporov Natovih sil.

- Februarja 2013 je bila revidirana Natova doktrina civilno-vojaškega sodelovanja, ki opredeljuje kako lahko NATO podpre celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. V njej so opredeljena področja, na katerih lahko Natove sile podprejo delovanje mednarodne skupnosti: reforma varnostnega sektorja, graditev zmogljivosti, graditev lokalne oblasti, obnova javnih služb in uslug, interakcija z mednarodnimi akterji (NATO 2013).
- V letu 2014 je vojaški odbor sprejel odločitev za dopolnitev Natove doktrine delovanja (vse doktrine po področjih delovanja). V načrtu za izdelavo ni predvidena izdelava doktrine stabilizacije in obnove niti doktrine operacij za zaščito civilnega prebivalstva.
- Po Vrhu Nata 2014, je bila sprejeta odločitev za oblikovanje pobude o graditvi varnostnih zmogljivosti (Security Capacity Building). Pobuda predstavlja zavezanost Nata podpori pri graditvi varnostnih struktur na kriznem območju po zaključku operacije in pomoč partnerskim državam.
- Praktično sodelovanje v duhu celovitega pristopa poteka z ZN, EU in OVSE, z Mednarodno organizacijo za migracije in Mednarodnim odborom rdečega križa.
- Skupna usposabljanja za civilno-vojaško sodelovanje in sodelovanje civilnih strokovnjakov v procesu usposabljanja vojaškega osebja se sistematično izvajajo v Natovem Centru odličnosti za civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC COE)⁴⁷. Po dosegljivih podatkih je odziv civilnih akterjev iz leta v leto manjši, eden od vzrokov za to pa so manjši razpoložljivi viri.
- Na področju obveščanja javnosti je bila sprejeta Natova politika strateškega komuniciranja (NATO 2009). Ostali cilji, predvsem s področja dejanskega zagotavljanja učinkovitega obveščanja javnosti o delovanju in vlogi Nata (v operacijah) ter zagotavljanje informacij, ki so usklajene z drugimi akterji, pa še niso doseženi.

⁴⁷ CIMIC center odličnosti (Civil-Military Cooperation Centre of Excellency – CIMIC COE) je mednarodna vojaško-strokovna institucija, ki je pridobila Natovo akreditacijo o tem, da izpolnjuje pogoje, v skladu s katerimi lahko izvaja aktivnosti na področju izobraževanja, usposabljanja, razvoja doktrin in zmogljivosti, ki ustrezajo Natovim standardom in strategiji.

- Na področju zbiranja in izmenjave izkušenj in dobrih praks le-to poteka, čeprav v zelo omejenem obsegu. To je posledica omejene Natove zmogljivosti na tem področju (Institucija, zadolžena za to področje je Združeni center za analiziranje in pridobljene izkušnje – Joint Analysis and Lessons Learned Center), majhnega prispevka držav članic v skupne baze pridobljenih izkušenj in analiz ter odsotnost sistematičnega zbiranja prispevkov od ne-Natovih akterjev. Prav tako je še vedno kot premalo učinkovita ocenjena implementacija pridobljenih izkušenj in dobrih praks pri izvajanju operacij, vaj in usposabljanja.

5.3.2.2 Razvoj konceptov in eksperimenti

V Natu k razvoju koncepta celovitega pristopa prispeva delo na razvoju konceptov s področja civilno-vojaškega sodelovanja in eksperimenti s področja civilno-vojaške interakcije, izmenjave informacij in upravljanja z znanjem, ki jih je vodilo Natovo poveljstvo za transformacijo (Allied Command Transformation) v sklopu procesa transformacije zavezništva.

NATO je v letu 2005 začel razvijati koncept operacij, ki temeljijo na učinkih (Effect Based Approach to Operations – EBAO). Koncept EBAO⁴⁸ predstavlja idejno podlago koncepta celovitega pristopa, ki ga lahko razumemo kot vojaški prispevek k celovitemu pristopu za reševanje kriz. Natove aktivnosti so usmerjene v zagotavljanje varnosti, končni cilj pa je stanje, v katerem bo lokalna skupnost sama vzdrževala mir in skrbela za varnost. NATO s tako opredeljenim končnim stanjem zasleduje politične cilje Zveze, ki zahtevajo angažiranje civilnih in vojaških zmogljivosti (Pešec 2007a in 2007b).

V Natovem dokumentu iz leta 2006 je definicija EBAO zelo blizu definicijam celovitega pristopa, ki jih poznamo danes: » *Koncept operacij, temelječih na učinkih, je usklajena in celovita aplikacija različnih instrumentov Zveze, združena z dobro prakso sodelovanja z ne-Nato akterji z namenom, da se ustvarijo učinki, ki so nujni za dosego načrtovanih aktivnosti in končnega cilja Nata.*« (NATO 2006c).

⁴⁸ Avtorica je v času svojega delovanja v Natovem poveljstvu za transformacijo (2005-2008) sodelovala tako v pripravi in izvedbi mednarodnega eksperimenta (MNE) kot tudi pri razvoju konceptov EBAO in FFCMI ter pri eksperimentalnem razvoju zmogljivosti CFC/CMO.

Naslednji pomemben koncept je NATO BI-SC koncept⁴⁹ z naslovom Celovit koncept bodoče civilno-vojaške interakcije (Future Framework for Civil-Military Interaction - FFCMI) (NATO 2006c). Ta v širokem spektru možnosti za sodelovanje predvideva načine in oblike interakcije med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksnih krizah. Sodelovanje in interakcija se odvijata v vseh fazah, od skupnega zavedanja o situaciji (situational awareness) do samo-sinhronizacije in razreševanja (self-synchronization, de-confliction) koordinacije (coordination) in končno do skladnega skupnega delovanja (cooperation, collaboration, concerted planning). Koncept temelji na tezi, da je raven interakcije odvisna od vsakega posameznega akterja in od stanja v katerem se nahaja kriza.

Natov koncept operacij, ki temeljijo na učinkih (Effect Based Approach to Operations – EBAO) ter koncept bodoče civilne-vojaške interakcije (Future Comprehensive Civil-Military Interaction – FCCMI) sta bila podprta s serijo mednarodnih eksperimentov (Multinational Experiment – MNE) in eksperimentalnim razvojem zmogljivosti CFC/CMO (Civil-Military Fusion Centre/Civil-Military Overview), osnova vseh pa je raziskava o situacijskem zavedanju akterjev v operacijah kriznega odzivanja.

Mednarodne aktivnosti z naslovom »Multinational experiment 5« so potekale od leta 2005 do leta 2009 v obliki vadbenih aktivnosti, konferenc in seminarjev. Vse so imele namen razvijati enotno razumevanje koncepta celovitega pristopa. Predstavljale so niz eksperimentov v katere so bile vključene številne Natove države, pa tudi različne mednarodne in nevladne organizacije. Skozi eksperimente je bila udeležencem uspešno predstavljena potreba po celovitem pristopu pri reševanju kriz. Eksperiment je potekal v nizu dogodkov, v katerih se je oblikovala interesna skupnost, zbrana ob razpravah o celovitem pristopu.

Raziskava z naslovom Izboljšanje situacijskega zavedanja med vojaškimi in civilnimi akterji v operacijah kriznega odzivanja (Icayan in drugi 2008) ob podpori razvoja zmogljivosti CFC/CMO (Civil-Military Fusion Centre/Civil-Military Overview), je potekala od junija 2006 do decembra 2008 v Natovem poveljstvu za preoblikovanje (Allied Command Transformation – ACT). Raziskovalni cilji temeljijo

⁴⁹ BI-SC koncept sta sprejela oba poveljnika Natovih strateških poveljstev: Natovo poveljstvo za operacije (NATO Allied Command Operations) in Natovo poveljstvo za transformacijo (NATO Allied Command Transformation). Dostopen je v Natovem arhivu dokumentov.

na predpostavki, da je za uspešno civilno-vojaško sodelovanje na vseh ravneh potrebno najprej vzpostaviti in izboljšati manj zahtevne oblike interakcije. Te bodo omogočile višjo stopnjo zaupanja in kredibilnosti pri sodelujočih akterjih; najprej doseči izmenjavo relevantnih informacij in situacijsko zavedanje, kar bo preprečilo podvajanje aktivnosti in omogočilo samo-sinhronizacijo delovanja akterjev (de-confliction in self-sinhronization). Te interakcije nato nadgraditi in uveljaviti enostavne oblike koordinacije, ki se vzpostavijo na podlagi zahtev za točno določeno situacijo, temeljijo pa na enotnih podatkih o razpoložljivih zmogljivostih (npr. transportnih sredstvih), stanju infrastrukture (npr. prevoznosti cest) in varnosti (je območje kamor želimo dostaviti pomoč, varno). Enotno zavedanje o situaciji je možno doseči s pravočasno in učinkovito izmenjavo informacij med vsemi akterji, ki sodelujejo v reševanju krize. Usklajeno načrtovanje aktivnosti, kot najvišja oblika uspešnega reševanja kriz, pa zahteva oblikovanje metod in postopkov, s katerimi bodo vsi sodelujoči lahko enakovredno prispevali tako v procesu ocenjevanja situacije kot v načrtovanju aktivnosti.

Konkretna priporočila projektnega tima ACT so, da mora NATO: (1) izboljšati nivo usposobljenosti pripadnikov Zveze, ne samo tistih, ki delajo na področju civilno-vojaškega sodelovanja, pač pa vseh sodelujočih na vseh ravneh, razviti morajo sposobnost razumeti in spoštovati kulturne razlike med akterji v operacijah, mandate, principe delovanja, sposobni morajo biti ustvariti učinkovite povezovalne mehanizme ipd; (2) narediti revizijo varnostnih predpisov, kar bo pri izmenjavi informacij s civilnimi akterji omogočilo uveljavitev principa “need to share” nad principom “need to know” ter izdelati priročnike za enotno usposabljanje pripadnikov na področju izmenjave informacij s civilnimi akterji; (3) prilagoditi vojaško infrastrukturo, da bo omogočila varno in simetrično izmenjavo informacij tudi s tistimi akterji, ki tehnološko in finančno niso tako opremljeni kot NATO; (4) prilagoditi vojaške metode načrtovanja za civilno-vojaško sodelovanje tudi civilnim zmogljivostim, kar bo zahtevalo skupno usposabljanje, prilagoditev metodologije in kriterijev ocenjevanja situacije (celostna ocena situacije) ter (5) oblikovati procedure, ki bodo omogočale prilagajanje in dopolnjevanje glede na zmogljivosti vpletenih akterjev in glede na aktualno situacijo v kompleksni krizi (Icayan in drugi 2008). Na podlagi rezultatov te raziskave je ACT pripravil koncept in izvedel eksperiment CFC/CMO (Civil-Military Fusion Centre/Civil-Military Overview), ki je kasneje kot operativna zmogljivost v podporo procesu odločanja v Natu in pri civilnih akterjih deloval od leta 2010 do decembra 2013.

Izkušnje kažejo, da je premik od velikih retoričnih izjav in deklaracij (UN Summit Declaration 2005, NATO Riga Summit Declaration 2006, NATO Bucharest Summit Declaration 2008) do uresničitve ideje, izjemno zapleten in težak.

Koncept operacij, ki temeljijo na učinkih, je bil sprejet na Vojaškem odboru poleti 2006, vendar le v tistem delu, ki določa terminologijo in definicije operacij. Vojaški odbor pa ni sprejel odločitve, ki bi omogočila, da koncept postane del kriznega menedžmenta in vojaškega procesa odločanja v zvezi NATO na vseh ravneh.

Koncept operacij, ki temeljijo na učinkih je bil le deloma sprejet na Vojaškem komiteju poleti 2006. V Natu se danes uradno uporablja le terminologija in definicije operacij, ki so zapisane v konceptu, celoten koncept pa ni postal del kriznega menedžmenta in operativnega načrtovanja. Tudi v kasnejšem obdobju se koncept ni uveljavi tako, da bi prinesel potrebne spremembe v načrtovanju in organizaciji delovanja ali v strukturi poveljstev in enot, domnevno tudi zato, ker so v ZDA popolnoma opustili nadaljnji razvoj svoje različice tega koncepta.⁵⁰

V letu 2007 je NATO izdal Priročnik o operacijah, ki temeljijo na učinkih (EBAO Handbook 2007), ki pa ostaja na ravni informativnega dokumenta in ne predstavlja formalne osnove za spremembe v strukturi ali procesih načrtovanja v vojaškem delu Nata. V uvodu je pojasnjeno, da je dokument pre-doktrinarne narave, namenjen za informacijo in zavedanje o tem, kako se razmišljanje, ki temelji na učinkih, lahko poveže z obstoječo prakso na področju operativnega načrtovanja in delovanja v krizah. Nova direktiva poveljnika poveljstva za operacije iz leta 2010, Direktiva o celovitem pristopu pri izvajanju Natovih operacij (NATO 2010b), je omogočila, da je koncept postal del vojaškega procesa načrtovanja na operativni in taktični ravni, ne pa tudi na strateški ravni ali del Natovega kriznega menedžmenta.

⁵⁰ V času, ko je Natovemu poveljstvu za transformacijo poveljeval ameriški general Mattis (2008-2009), je razvoj koncepta EBAO popolnoma zamrl. General ni bil naklonjen nadaljnjemu razvoju koncepta, ki ga je neposredno povezoval z ameriškim konceptom operacij, ki temeljijo na učinkih (Effect Based Operations – EBO). Menil je, da je koncept preveč zapleten in odvzema poveljniku možnost samoiniciativnosti. Tudi njegov naslednik, francoski poveljnik Abrial, z delom na razvoju EBAO zmogljivosti ni nadaljeval. Podobno se dogaja s konceptom celovitega pristopa, katerega razvoj znoraj Nata je zamrl s prihodom novega francoskega poveljnika v letu 2012. Francija ni podpornica koncepta celovitega pristopa zveze NATO do reševanja kompleksnih kriz. Sodelovanje med vojaškimi in civilnimi akterji zagovarja le, če to ne pomeni poseganja v politično-vojaško naravo Zveze in ne razširja nabora zmogljivosti izven vojaških okvirov.

V letu 2010 so bile v okviru predlogov za novo strukturo poveljstev (PE review) ponovno podane zamisli za uveljavljanje rešitev, ki bi omogočile boljše civilno-vojaško sodelovanje. Predvideno je bilo vključevanje določenih dolžnosti, tudi civilnih⁵¹, kar naj bi zagotovilo višjo strokovnost na področju rekonstrukcijskih in razvojnih dejavnosti, ki jih izvaja NATO in izboljšalo civilno-vojaško sodelovanje. V času zaključevanja disertacije v letu 2014, zamisel še ni bila operativno uresničena.

Konec leta 2013 je prenehal delovati CFC/CMO (Civil-Military Fusion Centre/Civil Military Overview), edina operacionalizirana zmogljivost v podporo celovitemu pristopu, ki je nastala na podlagi sodelovanja med Natom in vrsto različnih vladnih in nevladnih organizacij in uspešno izvedenega eksperimenta v Afganistanu. Odločitev o zaprtju centra je sprejelo Natovo poveljstvo za operacije. Za ta korak so se odločili zaradi direktive držav, da je potrebno zmanjšati sredstva za plačevanje pogodbenih delavcev. Ker so pogodbeni delavci, zaradi zahtev popolnjevanja centra CFC s civilnimi strokovnjaki iz mednarodnih in nevladnih organizacij, predstavljali večino zaposlenih, je bil razlog za odločitev očiten. Toda nihče pri odločanju ni analiziral posledic, ki jih bo povzročila prekinitev izmenjave informacij o situacijah na območjih kriz, ki je transparentno in uspešno potekala s številnimi civilnimi akterji in vzpostavljala težko dosegljivo zaupanje med vojaškimi in civilnimi akterji.

⁵¹ Edina institucionalizirana civilna funkcija, ki bi jo lahko šteli kot funkcijo v podporo celovitega pristopa v Natovi vojaški strukturi, je politični svetovalec. Ta se nahaja v strateških (ACO, ACT) in operativnih poveljstvih (JFC, JC) in tudi v poveljstvih, ki vodijo operacije (KFOR, ISAF). V Afganistanu je NATO postavil tudi Visokega civilnega uradnika (NATO Senior Civilian Representative - SCR), ki deluje neodvisno od poveljnika ISAF-a in predstavlja povezavo med lokalno skupnostjo in mednarodnimi organizacijami ter najvišjim organom Nata, Severno Atlantskim svetom. Bodoča struktura Natovih vojaških poveljstev predvideva štabne funkcije in funkcije svetovalcev na področju stabilizacije in razvoja, ki naj bi jih opravljali posebej kvalificirani vojaški ali celo civilni strokovnjaki. ISAF je na primer v letu 2006 in 2007 že uporabljal svetovalce na področju razvoja (Development Advisor), ki so bili pripadniki mednarodnih organizacij ali donatorjev. Toda odločitev o njihovem angažiranju je bila individualna odločitev konkretnega poveljnika ISAF-a (Britanski poveljnik je angažiral predstavnika Stabilizacijske enote - UK Department for International Development, ameriški poveljnik pa predstavnika USAID – US Agency for International Development).

5.3.3 Teoretična načela in značilnosti celovitega pristopa in njihovo uveljavljanje v Natovih dokumentih in konkretnih odločitvah pri reševanju kompleksnih kriz - stične točke

V nadaljevanju so predstavljeni rezultati primerjave teoretičnih načel in značilnosti celovitega pristopa z Natovimi aktivnostmi za podporo razvoju tega pristopa.

Teoretična načela in značilnosti koncepta celovitega pristopa smo primerjali z Natovimi deklarativnimi zavezami (deklaracije, politične usmeritve in strateški koncept) ter konkretnimi odločitvami, ukrepi in nalogami (implementacija), ki so opredeljeni v izvedbenih dokumentih (doktrine, akcijski načrti, sporazumi, operativni dokumenti, koncepti podprti z eksperimenti ipd.) ter identificirali stične točke med teorijo in Natovimi zapisanimi zavezami za uresničevanje celovitega pristopa.

V okviru našega preučevanja nismo identificirali enotnega modela celovitega pristopa do reševanja kriz. V zvezi NATO ni bil formalno nikoli sprejet dokument, ki bi v celoti opredeljeval celovit pristop. Toda že od leta 2006 v analizah delovanja Zveze, v poročilih s kriznih območij, v nekaterih sporazumih in Natovih odločitvah (deklaracije z zasedanj vrha Nata, Natov Strateški koncept 2010 in akcijski načrt za uveljavljanje celovitega pristopa 2008 in 2011) prepoznavamo prizadevanja za uveljavljanje načel in značilnosti celovitega pristopa in zagotavljanje pogojev za njihovo implementacijo. NATO pri svojem delovanju išče poti za boljše sodelovanje z drugimi vojaškimi akterji ter z nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, ki pomagajo pri zagotavljanju miru, zaščiti prebivalstva, pri obnovi in razvoju držav v krizah in po njih.

Izkušnje iz operacij Nata na Kosovu in Afganistanu lahko povežemo z nekaterimi teoretičnimi predpostavkami celovitega pristopa. Povezanost Natovih prizadevanj in ukrepov s teoretičnimi predpostavkami celovitega pristopa je moč najti tudi v odgovorih anketirancev in intervjuvancev in njihovem razumevanju Natove vloge pri reševanju kompleksnih kriz. Iz njih lahko razberemo tudi, katerim teoretičnim načelom NATO v procesu razvoja tega pristopa (po mnenju intervjuvancev) ne more slediti zaradi svoje, predvsem vojaške vloge, in kaj bi moral v svoji organizaciji in strukturi spremeniti, da bi postal pobudnik in podpornik boljšega sodelovanja vseh akterjev pri reševanju kompleksnih kriz.

Prvič: Na uveljavljanje celovitega pristopa v zvezi NATO pri reševanju kriznih razmer kaže razumevanje ideje koncepta celovitega pristopa kot usklajenega delovanja vojaških in civilnih akterjev, ki so vpleteni v reševanje kompleksnih kriz.

V Natu so v letu 2005 začeli razvijati koncept operacij, ki temeljijo na učinkih. Njegova osnovna predpostavka je: uskladitev delovanja različnih instrumentov Zveze z dobro prakso drugih akterjev, z namenom doseganja Natovih ciljev v določeni operaciji. Koncept operacij, ki temeljijo na učinkih, lahko štejemo za Natov prispevek k razvoju vojaškega dela koncepta celovitega pristopa.

Drugič: Izpostavljena je potreba po enotnem zavedanju o situaciji vseh vojaških in civilnih akterjev v operacijah kriznega odzivanja.

V Natovem poveljstvu za transformacijo so v letih 2006 do 2008 potekale aktivnosti na projektu za izboljšanje situacijskega zavedanja pri vojaških in civilnih akterjih na območjih kriznega delovanja. Raziskovalni cilji so se nanašali na doseganje višje stopnje zaupanja, izmenjavo informacij in enotno situacijsko zavedanje vseh vpletenih v reševanje krize.

Tretjič: V procesu uveljavljanja celovitega pristopa pri Natu oblikujejo strategijo in planirajo skupno delovanje vseh akterjev, vpletenih v krizo; teoretični okvir predpostavlja, da ta proces vodijo civilni akterji, nacionalne vlade pa opredelijo svoje strateške cilje in jih uskladijo s partnerji.

V okviru Natovih seminarjev, ki so vsebinsko vplivali na oblikovanje novega strateškega koncepta zveze NATO (NSC 2010), so bile v razpravah⁵² izpostavljene nekatere značilnosti prizadevanj Nata za večjo vlogo pri razvoju in uveljavljanju celovitega pristopa in razvoja lastnih civilnih zmogljivosti. Zaključki razprav so poudarili, da NATO v svoje delo lahko vključi civilne strokovnjake in znotraj svojega strateškega poveljstva okrepi civilno-vojaško sodelovanje. Koordinacija sodelovanja vseh akterjev v operacijah pa presega pristojnosti Zveze in mora biti poverjena civilni organizaciji (ZN), prav tako mora biti NATO previden pri izvajanju civilnih dejavnosti. Vsekakor pa je njegova vloga pri spodbujanju civilno-vojaškega sodelovanja na vseh ravneh dobrodošla.

⁵² Priloga A.

Četrtrič: Učinkovitost kriznega menedžmenta zahteva celovit pristop, v katerega so enakovredno vključeni vsi instrumenti moči: politični (diplomatski), vojaški, civilni, ekonomski, socialni, infrastrukturni in informacijski.

Teoretični okvir za uveljavitev celovitega pristopa izpostavlja nujnost politično-varnostnih in razvojnih povezav. V Natovem novem strateškem konceptu je poudarjeno, da samo z vojaškimi sredstvi, čeprav so ključnega pomena, ni moč zagotoviti miru in razvoja v krizah oziroma po njih. Spoznanje, da mora NATO spremeniti svoj način delovanja in izboljšati svoje sposobnosti, da bo prispeval k stabilizaciji in obnovi, pomeni novo smer pri razvijanju koncepta celovitega pristopa; celovit pristop se lahko izvaja na politično-strateški ravni s sodelovanjem z mednarodnimi akterji, na operativni ravni pri skupnem planiranju in na taktični ravni z učinkovitim civilno-vojaškim sodelovanjem na terenu.

Petič: Ustvarjanje razmer, v katerih država v krizi in njeni prebivalci sprejmejo sodelovanje z akterji, ki rešujejo krizo, in aktivno sodelujejo pri odločanju.

V afganistanski krizi je bila pridobljena izkušnja, da uspešno sodelovanje mednarodne skupnosti z lokalnim prebivalstvom pomembno vpliva na uresničevanje celovitega pristopa. Ta izkušnja neposredno podpira teoretično načelo o »lastništvu« stabilizacije in rekonstrukcije – prebivalci aktivnosti in napore mednarodnih akterjev sprejemajo kot svoje in se identificirajo s skupnimi cilji. NATO med svoja prizadevanja uvršča tudi ukrepe in dejavnosti za pridobivanje zaupanja med lokalnim prebivalstvom (kar pa mu civilne organizacije zamerijo).

Šestič: Uspešno upravljanje s konfliktom je odvisno od krepitve lokalnih institucij in zmogljivosti ter od ukrepov, ki udeležujejo ustrezne razvojne politike.

NATO je pri svojem delovanju v afganistanski krizi podpiral samostojno delovanje afganistanske vlade in njenih institucij. Analize ocenjujejo, da je ISAF pod Natovim poveljstvom določene naloge celo prehitro prepustil domačim silam; državne institucije se morajo najprej usposobiti za samostojno delovanje. Prebivalstvo Afganistana je v neki raziskavi pokazalo željo po prisotnosti tujih sil za vzdrževanje varnosti, toda le, če te sodelujejo z domačo vojsko in policijo.

Sedmič: Prožnost, učenje in prilagajanje organizacije in ukrepov v krizni situaciji zagotavlja uspešno delovanje ter zagotavljanje hitrih rezultatov.

Med teoretičnimi načeli za uveljavljanje celovitega pristopa najdemo zahtevo po skupnem zavedanju situacije in skupnem ocenjevanju učinkov aktivnosti, ki jih je potrebno prilagajati vsakokratni situaciji; fleksibilnost delovanja terja izjemno dobro medsebojno informiranje in usklajevanje aktivnosti za doseganje skupnih ciljev. Ti ne smejo biti preveč ambiciozni, da jih je moč uresničiti.

Spremljanje Natovih naporov za reševanje kriznih razmer je pokazalo, kako se je Zveza prilagajala situacijam po vstopu v reševanje krize v Afganistanu. Po začetni nemoči in slabi pripravljenosti na neznane razmere, ko je NATO prevzel vodenje ISAF-a, je kasneje postalo civilno vojaško sodelovanje na območju Kabula bolj uspešno. Manj zahtevni, hitro zaključeni in odmevni ukrepi so bili usmerjeni v zadovoljevanje potreb prebivalstva (šole, bolnice, policijske in gasilske postaje).

Osmič: Preventivno delovanje je ena od predpostavk celovitega pristopa, ki lahko prepreči ali zmanjša negativne učinke konfliktov.

Na eni od konferenc, ki smo jo uvrstili med pomembne mejnike pri nastajanju novega strateškega koncepta zveze NATO,⁵³ je bila poudarjena Natova vloga v preprečevanju kriz. NATO lahko igra pomembno vlogo pri preprečevanju konfliktov z odvrčanjem groženj, z dobrimi komunikacijami na strateški ravni, s sklepanjem partnerstev, s spodbujanjem razprav o grožnjah ipd. Pomembno je sodelovanje med Natom in drugimi mednarodnimi organizacijami že v fazi načrtovanja, Natovo prizadevanje za uveljavljanje celovitega pristopa pa je opazen prispevek k naporom mednarodne skupnosti za mir v svetu.

Devetič: Pomembna predpostavka uspešnosti celovitega pristopa je v teoretičnem okviru namenjena usklajevanju ciljev in virov: pogost vzrok za propadle misije so presplošni cilji, ki jih ne podpira zagotavljanje virov za njihovo uresničevanje.

Stalen vir zadostnih finančnih sredstev, ki redno pritekajo in so ekonomično razporejena, je eden pomembnih pogojev za kredibilnost mednarodne skupnosti v mirovnih operacijah in pomembna predpostavka teoretičnega okvira celovitega pristopa. NATO ima sklenjene sporazume s svojimi članicami, ki zagotavljajo pokrivanje stroškov za vojaške operacije. Stroški delovanja KFOR-ja v letih od 1999 do 2003 so predstavljali več kot tri četrtine mednarodnih in domačih javnih

⁵³ Priloga A.

sredstev, namenjenih tej operaciji. Uporaba sodobne vojske za zagotavljanje javne varnosti je izjemno draga.

Desetič: Za uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz je pomembno, da so strategije na področju stabilizacije, obnove in razvoja uresničevane na način, ki med lokalnim prebivalstvom ustvarja zaupanje in omogoča svobodo delovanja mednarodnim akterjem.

Pomembni načeli za uveljavljanje celovitega pristopa sta interakcija in transparentnost delovanja med vsemi vpletenimi akterji, tudi lokalno oblastjo.

Lokalno prebivalstvo se mora identificirati s cilji projektov in imeti možnost sodelovanja in soodločanja v njih (sprejeti lastništvo) ter odgovornost za delitev in uporabo pomoči.

Programi razvoja in pomoči morajo biti uravnoteženi in vključevati lokalne in mednarodne akterje:

- ekonomski razvoj mora biti dolgoročno naravnan, lokalna oblast ga mora biti sposobna vzdrževati tudi odhodu mednarodne skupnosti.
- Izvedena mora biti učinkovita reforma civilnih oziroma javnih služb ter vzpostavljene institucije, ki bodo zagotavljale delovanje pravnega sistema in zmanjšale možnost korupcije, kar je pogoj za uspešno razvojno dejavnost.

Enajstič: Militarizacija pomoči in poseganje v aktivnosti civilnih akterjev sta dopustni samo v izjemnih primerih in na zahtevo civilnih akterjev, kadar ti določenih aktivnosti sami ne morejo izvajati zaradi pomanjkanja zmogljivosti ali to narekuje varnostna situacija.

Celovit pristop je mogoč le ob spoštovanju nevtralnost delovanja nevladnih humanitarnih organizacij in nediskriminatornega pristopa do predstavnikov lokalnega prebivalstva pri zagotavljanju pomoči.

5.4 Izkušnje iz Natovih operacij, pomembne za nadaljnji razvoj celovitega pristopa zveze NATO pri reševanju kompleksnih kriz

Izkušnje iz dveh Natovih operacij, na Kosovu in v Afganistanu, ki so rezultat obsežne kvalitativne analize pisnih virov, so po našem mnenju posebno pomembne za nadaljnje oblikovanje in uveljavljanje Natove vloge pri podpori celovitemu pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Na podlagi teh izkušenj lahko bolj ali manj upravičeno domnevamo, da bi bili z implementacijo celovitega pristopa nekateri ukrepi in ravnanja akterjev pri reševanju krize na Kosovu in v Afganistanu učinkovitejši, rešitve določenih težav pa hitrejša in trajnejša.

5.4.1 Kosovo

Konflikt na Kosovu je za mednarodno skupnost predstavljal veliko težavo pri procesu odločanja v ZN, saj ga ni bilo mogoče šteti za oboroženo agresijo.⁵⁴ Mednarodna skupnost v času diplomatskega prizadevanja ni uspela pravočasno in ustrezno prepoznati ne znakov ne vzrokov za krizo in preprečiti, da bi ta prerasla v oboroženi konflikt (Kurth 2001, Kaufman 2002). Ukrepi v obdobju zgodnjega opozarjanja na krizne razmere niso bili učinkoviti in tudi niso uspeli vzpostaviti celovite diplomatske aktivnosti mednarodne skupnosti. Diplomacija prisile (coercive diplomacy), ki je bila uporabljena proti režimu v Beogradu, ni prinesla pričakovanih rezultatov. Preventivna diplomacija, kot na primer pogajanja, ni ponudila sporazuma, ki bi zadovoljil interese obeh strani v konfliktu, Srbov in Albancev na Kosovu (Haus 2001, 41). Diplomacija tudi ni uspela preprečiti nasilja na Kosovu in posledično zaustaviti vala beguncev, ki so iskali zatočišče v sosednjih državah (Lutovac 1999). Še več, Verifikacijska komisija za Kosovo⁵⁵, ki je nadzorovala dogajanje na kriznem območju skladno z resolucijo ZN, se je zaradi srbskega pritiska morala umakniti s Kosova

⁵⁴ 43. člen ustanovne listine ZN usmerja intervencije ZN, če obstaja grožnja miru, če je bil mir neposredno ogrožen oziroma je prišlo do dejanja agresije.

⁵⁵ Verifikacijska komisija za Kosovo je bila ustanovljena oktobra 1998. Njena naloga je bila zagotovitev izvajanja določil, ki so bile naložene vsem stranem v konfliktu z resolucijo varnostnega sveta ZN 1199.

Mednarodna skupnost se je po propadlih pogajanjih in pritisku javnosti odločila za vojaško posredovanje proti srbskemu režimu. Tradicionalne diplomatske metode so bile okrepljene z vojaško intervencijo, ki jo je vodil NATO. Mirovna operacija na Kosovu torej ni bila rezultat diplomacije, pač pa predvsem vojaške sile (Dent 2001). Bombni napadi Natovih sil, usmerjeni predvsem na cilje v Srbiji, so po 80. dneh pripeljali do kapitulacije srbskih (takrat jugoslovanskih) oboroženih sil, sledil je prihod sil za vzdrževanje miru pod vodstvom Nata na Kosovo, imenovanih KFOR (Kosovo Force). Politični status Kosova, ki je bil vzrok za konflikt, je ostal nerešen.

Delovanje na Balkanu je odražalo probleme, s katerimi se je Zveza soočala vse od konca hladne vojne: odsotnost jasno opredeljenih nalog in vodenja. Kaufman je ob analiziranju Natove operacije na Kosovu ugotavljal, da bo moral NATO, če bo želel preživeti ali obstati, upoštevati naučene izkušnje in se odločiti, kaj te izkušnje pomenijo za prihodnost Zveze (Kaufman 2002).

Hidelberški inštitut za preučevanje mednarodnih konfliktov je v svojem letnem poročilu Konfliktbarometer za leto 1997, krizo na Kosovu uvrstil v kategorijo večinoma nenasilnih kriz, v letu 1998 in 1999 jo uvršča med vojne in v letu 2000 v kategorijo resna kriza. Pri ocenjevanju krize je bila uporabljena metodologija, ki jo je inštitut uporabljal do leta 2003.

Izkušnje, ki kažejo na potrebo po uveljavljanju celovitega pristopa:

(1) Pravočasnost in zadostnost potrebnih zmogljivosti

V procesu graditve miru je pomembno, da mednarodna skupnost pravočasno zagotovi ustrezno število usposobljenih kadrov, ki vzporedno z zagotavljanjem varnosti izvajajo tudi aktivnosti za izgradnjo državnih institucij ter zadovoljujejo temeljne potrebe prebivalstva.

Mednarodna skupnost je bila na Kosovu soočena z najbolj zahtevno kombinacijo mirovnih nalog v humanitarnih in mirovnih operacijah: zaustaviti nasilje in trpljenje ljudi, zagotoviti red in vladavino prava, zgraditi javno upravo, javne službe ter omogočiti ekonomsko samozadostnost. Vse aktivnosti mednarodne skupnosti so bile namenjene oblikovanju zmogljivosti, s katerimi naj bi bil vzpostavljen mir, se

izgradili državni temelji, prebivalcem pa naj bi bilo omogočeno, da prevzamejo in izvajajo vladne in druge potrebne družbene funkcije.

Na Kosovu se je pokazalo, da je bila odsotnost zadostnega števila sil, ki bi zagotavljale notranjo varnost in izvajanje aktivnosti pravnega reda, odločilno za težave pri zagotavljanju ciljev operacije. Posebej pomembno je, da je misija uspešna v prvem letu delovanja, ki je odločilno za pridobivanje zaupanja med prebivalstvom, ker to lahko prepreči nastajanje politične ali celo oborožene opozicije.

Že med vojaško operacijo Nata so se pojavljala vprašanja o tem, kako se bo mednarodna skupnost soočila s situacijo na Kosovu po končani vojaški operaciji. Sekretariat ZN je dobil vodilno vlogo pri organiziranju civilne misije, skladno z resolucijo 1244. Njegova naloga je bila, da prevzame funkcije suverene države z vsemi najzahtevnejšimi atributi, kot je izvršilna pravna oblast (tožilstvo, sodišča, zapori, policija). UNMIK (UN Mission in Kosovo) je imel pooblastila za ustanovitev interne oblasti (interim administration), ki bi naj kosovskim prebivalcem zagotovila, da bodo sčasoma pridobili precejšnjo avtonomijo. Odgovornost za druge civilne naloge je bila razdeljena med EU, ki je bila zadolžena za ponovno oživitev gospodarstva in Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), ki naj bi razvila osnovne vladne institucije ter skrbela za razvoj civilne družbe (Dziedzic v Durch 2006, 320).

Mandat UNMIK-a je bil prvič tako obsežen in kompleksen, ni pa opredeljeval ciljnega stanja (UN SC 1999, poglavje 11). UNMIK ni imel potrebnega časa ne za pripravo na tako zahtevno nalogo ne za usposabljanje svojih ljudi.⁵⁶ Najprej so ZN poskušali na hitro oblikovati ustrezno birokratsko strukturo, vendar so naleteli na velike ovire: na Kosovu ni bilo delujočega sodniškega ali kaznovalnega sistema, sodelujoče države pa so bile zelo zadržane pri zagotavljanju policije in drugih potrebnih strokovnjakov. Preden je osebje ZN prispelo na Kosovo, je trajalo nekaj

⁵⁶ Dziedzic trdi tudi, da so ZN poskušali na hitro oblikovati ustrezno birokratsko strukturo, vendar z velikimi težavami, saj na Kosovu ni bilo delujočega sodniškega ali kaznovalnega sistema. ZN so se trudili pridobiti države, da bi dobili ustrezno policijsko silo in drugo potrebno osebje, vendar niso uspeli kar nekaj mesecev, osebje, ki pa je prihajalo, je bilo popolnoma nepripravljeno na zahtevno nalogo.

mesecev, bili pa so tudi premalo pripravljeni na zahtevno situacijo in izvajanje nalog (Dziedzic v Durch 2006, 320).

UNMIK je bila tudi prva misija ZN, ki je bila oblikovana skupaj z drugimi mednarodnimi organizacijami. Zahtevnost mandata je bila namreč tako velika, da je nobena mednarodna organizacija ne bi mogla uresničiti brez partnerjev. Misija je bila oblikovana na podlagi »koncepta stebrov«. Od štirih stebrov je vsak pokrival enega od pomembnih delov misije. Steber humanitarne pomoči je vodil UNHCR. Razpuščen je bil, ko je bilo ocenjeno, da se je na Kosovo vrnila večina albanskih beguncev. Zamenjal ga je novi, ki je predstavljal policijo in sodstvo. Vodil ga je UNMIK, v njem pa so bile združene vse aktivnosti, ki so zadevale vladavino prava. Z delovanjem tega stebra se je izboljšala koordinacija med policijo, tožilstvom in sodstvom. Drugi steber je bil notranja javna uprava, ki ga je vodil oddelek operacij za vzdrževanje miru (UN Department for Peacekeeping Operations). Nadziral je pet pokrajin, občine in druge dele javne uprave, vključno s šolstvom, zdravstvom, bančništvom in financami, pošto in telekomunikacijami. Delovanje tretjega stebra je obsegalo demokratizacijo družbe in graditev institucij, vodila pa ga je OVSE. Njegova naloga je bila izgradnja kadrovskih zmogljivosti na področju sodstva, policije in javnih služb, demokratizacija vladanja, nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic ter razvoj državnih institucij, organiziranje in opazovanje volitev ter krepitev institucij civilne družbe, še posebej medijev. Četrty steber je bil namenjen obnovi in gospodarskemu razvoju, vodila pa ga je EU. Dejavnosti tega so bile obnova kosovske fizične in ekonomske infrastrukture, ponovna oživitev javnih služb in komunale ter oblikovanje pogojev za delovanje tržne ekonomije (Scheye 2008, 176-181). Težave UNMIKA so bile predvsem na področju zagotavljanja notranje varnosti in javne uprave. Šele po letu in pol je policija obsegala 75 odstotkov potrebnega moštva. Tudi ZN v prvem letu delovanja niso uspeli najeti zadostnega števila strokovnjakov za mednarodni štab, ki bi prevzel upravljanje Kosova. Za tako stanje so bile odgovorne predvsem države članice ZN, ker niso zagotovile ustrezno usposobljenih ljudi in sami ZN zaradi dolgotrajnih in nefleksibilnih kadrovskih procedur (CSDG 2003). Misija UNMIK-a je bila tako v prvem letu delovanja nekajkrat na robu sposobnosti za delovanje.

Civilni akterji so se srečevali v celotnem spektru delovanja: od humanitarne pomoči do obnove v obdobju po konfliktu. Vojaške sile so bile zadolžene za

zagotavljanje varnosti, stabilizacijo okolja in zavarovanje civilnih aktivnosti. Mednarodne organizacije so morale kar najbolj učinkovito pridobiti vire, da bi podprle izvedbo načrtovanih projektov. Največji izziv pa je bila koordinacija vseh sodelujočih. Na območju Kosova se je leta 2000 nahajalo preko 650 vladnih, nevladnih in privatnih prostovoljnih organizacij, njihove dejavnosti pa so bile povsem neusklajene (Holshek 2002, 269).

Po sprejetju odločitve o napotitvi KFOR-ja na Kosovo, se na civilni strani še niso odločili, katera organizacija bo prevzela odgovornost za mir na Kosovu. OVSE je pričakoval mandat na področju vladavine prava in javne uprave, pripravil je tudi oceno in koncept za oblikovanje policije. Toda vodenje operacije je bilo zaupano ZN, ki so imeli za načrtovanje in pripravo tako zahtevne naloge premalo časa (Dziedzic v Durch 2006, 343). V določenem delu je to pomanjkljivost premostilo predhodno politično-vojaško načrtovanje, ki se je odvijalo v članicah Nata, sodelujočih v vojaški operaciji. Ko je bila sprejeta odločitev, da vodenje mirovne operacije prevzamejo ZN, so jim ZDA predale osnutek strateškega načrta, za katerega je namestnik predstavnika generalnega sekretarja na Kosovu ocenil, da je v fazi izvedbe dejansko ustrezal 80-tim odstotkom potreb na terenu (Covey 2008, 83).

Ustanovitev združene skupine za načrtovanje (Joint Planning Group – JPG) je bila pomemben korak k izboljšanju načrtovanja. Skupina, ki je podpirala vodstvo UNMIK-a, je dobila nalogo, da oblikuje širšo strategijo, ki bo zagotovila izvedbo nalog, integrirala sestavne dele UNMIK-a in zagotovila zmogljivosti, s katerimi bo mogoče odgovoriti na izzive misije. Komisija je bila pri svojem delu uspešna in tako UNMIK kot KFOR sta na podlagi njenega dela uspešneje izvajala združeno načrtovanje za izvedbo najbolj pomembnih odločitev (Covey 2008, 86-88).

(2) Zadostni in konsistentni finančni viri

Za kredibilnost mednarodne skupnosti v mirovni operaciji je odločilen stalen priliv zadostnih finančnih sredstev, ki zagotavljajo delovanje vseh njenih delov. Izjemnega pomena pri tem pa je, da so zagotovljena sredstva za normalno delovanje tistih služb, ki zagotavljajo prebivalstvu osnovne storitve. Mednarodna civilna oblast in po-konfliktna obnova sta dragi, toda uporaba sodobne vojske za zagotavljanje javne varnosti je še dražja.

ZN imajo oblikovan sistem za financiranje humanitarnih operacij in klasičnih aktivnosti med operacijami vzdrževanja miru. NATO ima prav tako ustaljene sporazume med članicami, ki predpisujejo pokrivanje stroškov med vojaško operacijo. Na Kosovu pa je bila UNMIK-ova naloga, da deluje kot nadomestna vlada tudi na področju financiranja, posebnost, saj do takrat še ni bilo mednarodnega mehanizma, ki bi zagotavljal financiranje delovanja vlade, ki ni nacionalna (v tem primeru kosovska). UNMIK tako ni imel sredstev iz carinskih dajatev ali lokalnih davkov, ki bi jih lahko uporabil za plačevanje lokalnih delavcev in funkcioniranje kosovske birokracije ali financiranje osnovnih javnih uslug. Države članice ZN so najprej zavrnile neposredno financiranje kosovskega proračuna in svojo odločitev utemeljevale s tem, da mora biti kosovska vlada samozadostna, ne pa odvisna od zunanjih virov. Posledično je to pomenilo, da UNMIK ni bil sposoben zagotavljati osnovnih javnih storitev, njegova kredibilnost pa je bila precej omajana (Dziedzic v Durch 2006, 335-337).

Tudi donatorji niso zagotavljali finančnih sredstev v obsegu, za katerega so se obvezali. Konec leta 1999, šest mesecev po začetku delovanja, se je celotna misija znašla v zelo težki situaciji. Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad nista mogla zagotavljati posojil, saj Kosovo ni bilo suverena entiteta. EU zaradi birokratske okorelosti dobro leto ni bila sposobna izvajati nalog na področju obnove električnega sistema, vodovoda, komunale in transporta, za kar je bila prvenstveno odgovorna. Vojaška misija je bila skoraj v celoti financirana s strani držav, ki so prispevale svoje enote. Ocenjuje se, da so stroški delovanja KFOR-ja od leta 1999 do 2003 predstavljali kar 75 do 85 odstotkov celotnih mednarodnih in domačih javnih sredstev, namenjenih operaciji na Kosovu (Dziedzic v Durch 2006, 337-339).

(3) Poenoteno zavedanje o situaciji vzpostavlja medsebojno zaupanje

Učinkovito sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji predstavlja ključ do uspeha pri reševanju kompleksnih kriz v sodobnem mednarodnem okolju. Odločilnega pomena pri vzpostavljanju sodelovanja je pravočasna izmenjava bistvenih informacij. Poznavanje (istih) podatkov o posameznih vidikih krize tako na vojaški kot na civilni strani zagotavlja poenoteno zavedanje o situaciji, to pa pomaga pri vzpostavljanju medsebojnega

zaupanja med vojsko in civilnimi akterji in posledično prispeva k učinkovitejšemu reševanju težav na kriznem območju.

Novost na področju koordinacije mednarodnih akterjev na Kosovu je predstavljala ustanovitev Informacijskega centra humanitarne skupnosti (Humanitarian Community Information Centre – HCIC), ki je bil ustanovljen s sredstvi UNICEF-a in pisarne koordinatorja ZN za humanitarno pomoč (Office of the UN Coordinator for Humanitarian Assistance). Center je zagotavljal odprt dostop do informacij, ki so podpirale delovanje mednarodnih organizacij na področju načrtovanja in izvedbe projektov pomoči in rehabilitacije. Oblikovana je bila podatkovna baza, ki je omogočala pregled nad dejavnostmi in lokacijami projektov, načrtovano podporo volitvam in tudi specializirane podatke, kot so na primer, podatki o kriminaliteti (Inmman 2002, Wentz 2002, 657).

(4) Demilitarizacija in integracija pripadnikov oboroženih sil

Po končanem konfliktu in umiku nasprotnih vojaških sil se ustvari varnostni vakuum, ki ga je potrebno čim prej zapolniti. Mednarodna skupnost mora takoj poskrbeti za ustrezno demilitarizacijo, ki jo podpira lokalno prebivalstvo ter zagotoviti, da so bivši pripadniki oboroženih sil vključeni v mirovni proces.

Po odhodu srbskih sil je na Kosovu nastal vakuum, ki so ga zapolnili pripadniki Kosovske osvobodilne vojske (Kosovo Liberation Army - KLA). Ti so začeli izvajati nasilje nad srbskim prebivalstvom. Njihov cilj ni bil le maščevanje, temveč so hoteli prisiliti Srbe, da prodajo svoje domove in zemljo in zapustijo Kosovo. Število srbskega prebivalstva je konec 1999 in v začetku leta 2000 pričelo hitro upadati (Council of Europe 2010). KFOR se je zato soočil z nekonvencionalna grožnja, ki so jo predstavljali bivši pripadniki KLA. Tega izziva ni bilo moč reševati samo z vojaško silo. Demobilizacija ni prišla v poštev, saj so se pripadniki KLA imeli za zmagovalce v konfliktu in se videli kot bodočo nacionalno vojsko Kosova. Neposredni spopadi s pripadniki KLA bi odvrnili lokalno prebivalstvo od mednarodnih akterjev, pripadniki KLA pa bi se lahko prelevili v uporniško gibanje, ki bi omajalo tudi obstoj takrat zmerne kosovskega političnega vodstva. Potrebna je bila diplomatska rešitev. UNMIK je novembra 1999 KLA preobrazil v Kosovske zaščitne sile (Kosovo Protection Corps – KPC), neoboroženo civilno

organizacijo, katere naloga je bila reševanje v humanitarnih nesrečah in jim zaupal tudi druge civilne naloge. KFOR je prevzel operativno usmerjanje dnevnih zadolžitev teh sil. Tako je bila pravzaprav izvedena demobilizacija, voditelji KLA pa vključeni v mirovni proces. Oblikovanje prehodne formacije bivše KLA je predstavljalo pomemben mejnik v mirovnem procesu, a ni v celoti zaustavilo nasilja, ki so ga nadaljevali ekstremisti na srbski strani in na strani kosovskih Albancev (Dziedzic v Durch 2006, 350-355).

(5) Odvračanje uporniških groženj

V boju s para-vojaškimi enotami je potrebno izvajati združeno policijsko-vojaško protiuporniško delovanje (policijske postaje na terenu, fiksne in mobilne kontrolne točke, koordinirano združeno patroljiranje policijskih in vojaških enot, integrirana obveščevalna dejavnost, ki združuje in analizira vojaške in policijske obveščevalne podatke). Kombinirati je potrebno tudi proti uporniško delovanje in diplomatske aktivnosti. Doseči je potrebno sporazum, ki bo sosednjim državam preprečil podporo para-vojaških enot oziroma upornikov.

V delih Kosova z večinskim srbskim prebivalstvom, oblast v Srbiji ni želela predati popolne oblasti UNMIK-u. Vzdrževala je vzporedno oblast, ki je zagotavljala zdravstveno oskrbo, šolanje otrok, delovanje javnih služb in sodišč za Srbe. Leta 1999 je v tem delu Kosova nastala tudi srbska para-vojaška struktura, t.i. Varuhi mostu, ki UNMIK-ovi policiji niso dovolili, da bi prevzela varnostne naloge na območjih, ki jih je poseljevalo srbsko prebivalstvo. UNMIK je kmalu spoznal, da lahko situacijo kontrolirajo le, če bo policija sodelovala s KFOR-jem in če bo dosežen sporazum z Beogradom, da prenehajo podpirati para-vojaške enote na Kosovu (Dziedzic v Durch 2006, 353-354).

(6) Oblikovanje učinkovitega sodnega sistema

Za zagotavljanje celotnega spektra zmogljivosti policijskega in sodnega sistema je potrebno uporabiti združen civilno-vojaški pristop, ki vsebuje enotno metodologijo načrtovanja delovanja. Gre za postopke od zbiranja obveščevalnih podatkov do aretacije in obsodbe, kar omogoči prijetje kriminalcev in postopoma onemogoči delovanje kriminalnih združb. Pri tem

je pomembno, da civilno vodstvo z jasno določitvijo ciljev usmerja vojaško operativno načrtovanje vojske in policije.

KFOR je bil odgovoren za vzpostavljanje pravnega reda in za oblikovanje zadostnih policijskih sil. Oblikovanje policijskih sil in učinkovitega sodnega sistema je potekalo bistveno dlje od načrtovanega. UNMIK je zato izdal predpis, da je mogoče ljudi, obtožene resnih prekrškov, eno leto pred sojenjem zadržati v priporu. Podobno prakso je izvajal KFOR. Tovrstne postopke je močno kritizirala skupnost za zaščito človekovih pravic. V odsotnosti učinkovitega sodnega sistema, ki mora biti delujoča celota, v odsotnosti strokovno usposobljene policije, tožilstva in sodnikov, je bilo nemogoče identificirati in nevtralizirati vzroke za medetnično nasilje. Samo sodstvo in policija, ki bi bili sposobni zaustaviti najbolj nasilne posameznike in skupine, bi lahko ustvarili varno okolje za prebivalstvo pokrajine. Združen operativni nadzor varnosti na Kosovu je postal tako zelo pomemben, da je bilo potrebno ustanoviti telo, ki bi bilo sposobno odločati o operacijah in programih, ki jih vodja UNMIK-a in poveljnik KFOR-ja nista mogla rešiti na svojih dnevniških sestankih. Zato sta UNMIK in KFOR že v avgustu 1999 oblikovala združeni komite (Joint Security Executive Committee - JSEC)⁵⁷. Komite je prevzel odgovornost za koordiniranje in načrtovanje vseh aktivnosti na področju zagotavljanja varnosti, vključeval je policijske aktivnosti, nadzor na orožjem in zaščito manjšinskih skupnosti. Na regionalni ravni so KFOR in policija UNMIK-a uporabljali za nadzor združene patrulje za območja pod taktičnim nadzorom KFOR-ja. Delovale so tako, da je vojaški enoti svetoval civilni policist (Cockell 2002).

JSEC je v celoti usmerjal združeno civilno-vojaško načrtovanje aktivnosti, povezanih z varnostnimi vprašanji. Načrtovanje je potekalo na podlagi skupne metodologije, pri čemer je UNMIK uporabljal pristop, običajen za načrtovanje, povezano z vprašanji nacionalne varnosti (interesi, cilji, možnosti) in tako usmerjal KFOR-jevo operativno načrtovanje (Dziedzic v Durch 2006, 355-362).

⁵⁷ JSEC predstavlja najvišje združeno telo na področju koordiniranja varnostnih aktivnosti na Kosovu. Člani komiteja so tudi KFOR-jev načelnik štaba, UNMIK-ov policijski komisar, namestnik posebnega predstavnika generalnega sekretarja ZN (DSRSG - torej namestnik vodje UNMIK-a) in vodja združene implementacijske komisije (Joint Implementation Commission-JIC), katere naloga je povezovanje z obmejnimi enotami v Srbiji in Makedoniji ter nadzor nad kosovsko mejo.

(7) Graditev institucij in podpora političnemu procesu

Standardi oziroma cilji za razvoj demokratičnih institucij in vzpostavljanje drugih nujnih pogojev za normalno funkcioniranje lokalne oblasti, morajo biti jasno definirani predvsem v delu, ki določa odgovornosti in potrebne zmogljivosti za doseg posameznega standarda oziroma uresničitev cilja. Opredeljen mora biti način integracije delovanja vodilne agencije z drugimi mednarodnimi akterji, posebej pa določeno tudi delovanje lokalnih oblasti. Pomembno je, da so standardi uresničljivi oziroma da niso previsoko postavljeni.

UNMIK je bil zadolžen za 1) oblikovanje začasnih institucij demokratične in avtonomne samo-vladavine, 2) postopen prenos administrativnih odgovornosti na lokalne institucije in 3) oblikovanje političnega procesa, ki naj bi odločil o prihodnjem statusu Kosova (UN SC Resolution 1999).

Resolucija ZN 1244 je predvidevala, da bo Kosovo imelo precejšnjo avtonomijo (UN SC 1999). Zaradi tega se je UNMIK že na začetku procesa soočil s popolnoma nasprotnimi pričakovanji kosovske elite in večine prebivalstva, ki so si za cilj zadali graditev države in popolno avtonomijo. Ta dva, nasprotujoča si cilja, sta povzročila resne posledice na področju politične varnosti.

Upravljanje Kosova je potekalo tudi skladno z določili VII poglavja ustanovne listine ZN, torej je bila pozornost bolj namenjena preprečevanju ogrožanja mednarodnega miru in varnosti in manj procesom graditve države. Stabilizacijski naporji so imeli prednost pred oblikovanjem institucij in pred predajo polne odgovornosti za upravljanje lokalnemu prebivalstvu.

Avtoriteta UNMIK-a in začasnih institucij kosovske začasne vlade (Provisional Institutions of Self-government – PISG) je bilo ves čas na preizkušnji zaradi srbskih vzporednih struktur, vključno s sodišči in zagotavljanjem javnih storitev, ki jih je podpirala oblast v Beogradu. Takšno stanje je precej omajalo identifikacijo prebivalcev s pravnim redom in njihovo zaupanje v sistem. Obstoj vzporednih struktur je dokazoval prisotnost vpliva Beograda na Kosovo, in povzročal veliko nezaupanje med obema največjima etničnima skupinama. Vse to je bistveno zmanjševalo napore pri vzpostavljanju pravnega reda (UN SG Report 2005b, 12).

Leta 2002 so ZN povezali odločitev o statusu Kosova s sposobnostjo odgovorne začasne kosovske vlade. Tudi uspeh UNMIK-a in PISG-a se je ocenjeval glede na doseganje osmih ciljev, ki so bili postavljeni s posebnimi standardi (Standards before Status).⁵⁸ Doseganje standardov za prevzem oblasti je pogojevalo nadaljnje pogovore o statusu Kosova, zato so jih mnogi videli bolj kot zavlačevanje političnega procesa in manj kot usmerjanje in spodbujanje lokalnih institucij, da bi dosegle potreben napredek, ki bi omogočil samostojno vladanje.

Pomen doseganja standardov pred oblikovanjem statusa se je začel izenačevati s političnim procesom o statusu Kosova. To je povzročilo številne razprave in pozive po bolj jasnem definiranju standardov za oblikovanje države in predvsem razprave o tem, kdo je odgovoren za njihovo izpolnjevanje. Kosovska začasna vlada je protestirala, ker standardov kot so vladavina prava, vračanje beguncev in tržna ekonomija ne more doseči sama oziroma jih lahko, glede na zmogljivosti, uresničijo le ZN (Pack 2005).

ZN so tako v sodelovanju s kosovskimi oblastmi konec leta 2003 oblikovali Standarde za Kosovo, ki so bili usklajeni med kosovskimi institucijami začasne vlade in potrjeni s strani Varnostnega sveta ZN (UN SC Report 2003).

Leta 2004 je na Kosovu izbruhnilo najbolj obsežno nasilje po letu 1999. Generalni sekretar ZN je zahteval poročilo o delu UNMIK-a in izdal priporočila za nadaljnje delovanje. Naloga je bila zaupana norveškemu ambasadorju Kai Eide, ki je v svojem poročilu kritiziral UNMIK, predvsem zaradi pomanjkanja proaktivne strategije. Priporočil je, da storijo vse, da bi se približali rešitvi statusa Kosova. Po njegovem je stanje status-quo nesprejemljivo in bo imelo negativen vpliv na doseganje standardov za oblikovanje samostojne države. Opozoril pa je tudi, da je treba proces reševanja statusa Kosova izvajati z ustrezno mero previdnosti (UN SG Report 2005b, 13).

⁵⁸ Standardi obsegajo: delujoče demokratične institucije, vladavino prava, svobodo gibanja, vrnitev in integracijo vseh kosovskih prebivalcev, razvoj tržne ekonomije, polne lastninske pravice za vse državljane, dialog in normalizacijo odnosov z Beogradom ter zmanjšanje in preoblikovanje Kosovskih zaščitnih sil (KPC).

5.4.2 Afganistan

Afganistan je dežela, ki je že pred posredovanjem mednarodne vojaške koalicije pod vodstvom ZDA v oktobru 2001, predstavljala eno od najbolj nasilnih in dramatičnih vojnih območij na svetu. Nenehni spopadi so državo pretresali vse od vojaškega udara leta 1978. Sledile so intervencija Sovjetske Zveze, prikrite vojaške operacije številnih držav ter državljanska vojna, ki so povzročile milijonske žrtve, tisoče beguncev ter razpad države. Desetletja nasilja so uničila afganistansko fizično, politično in socialno infrastrukturo, ustvarila pogoje za razvoj nasilnih ideologij, vladavine terorja in proizvodnjo drog. V letu 2001 so državo v največjem delu nadzorovali Talibani, ki so bili finančno in ideološko povezani s teroristično mrežo Al Queda.⁵⁹

Intervencija mednarodne vojaške koalicije (V nadaljevanju Koalicija) leta 2001 je bila usmerjena v uničenje talibanskega režima in Al Quede. Dosegla je hiter vojaški uspeh, ki pa je v državi ustvaril politično praznino. Številne afganistanske vojaške frakcije, ki so se v preteklosti bojevale med seboj, so hitele, da bi zapolnile vakuum, ki so ga za seboj pustili Talibani. Mirovni sporazum med voditelji teh frakcij in drugimi afganistanskimi politiki so podprli ZN v Bonnu.

Bonski sporazum, sprejet 5. decembra 2001, je predstavljal strategijo oblikovanja afganistanske države in določil ključne mejnike na tej poti: izbor afganistanske začasne in prehodne oblasti, ratifikacijo nove ustave in svobodne volitve, ki naj bi bile junija 2004. Oblikovana je bila misija ZN, UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), ki naj bi Afganistancem pomagala pri ponovni vzpostavitvi in konsolidaciji legitimne vlade. V Afganistan je bila napotena tudi mednarodna vojaška misija ISAF (International Security Assistance Force), katere naloga je bila pomoč vladi in varovanje glavnega mesta (Boon Agreement 2001).

Po neposredni vojaški intervenciji v Afganistanu še leta ni bilo zagotovljenega varnega okolja, ki bi omogočalo razvoj vseh temeljnih vidikov življenja prebivalcev.

⁵⁹ Al-Queda v arabskem jeziku pomeni temelj. Militantno islamsko organizacijo je ustanovil Osama Bin Laden v Pakistanu, med letoma 1988 in 1989. Organizacijo so kot teroristično označili Varnostni svet ZN, NATO, EU in številne države. Napad organizacije na cilje v ZDA, 11.9.2001, je bil povod za napad ZDA in njenih koalicijskih partneric na talibanski režim v Afganistanu oktobra 2001.

Zaradi tega so bili prizadeti tako projekti politične kot tudi fizične obnove države. Neskladje med dvema primarnima ciljema mednarodne skupnosti, ki sta bila 1) izkoreninjenje teroristične mreže in tistih, ki v njej sodelujejo in jo podpirajo in 2) zagotovitev trajnega in mirnega okolja, kar bo Afganistanu omogočilo napredek, je bilo prisotno od vsega začetka. Čeprav si ta dva cilja v bistvu nista nasprotovala, so vojaške akcije v boju proti terorizmu in sredstva, ki so bila v njih uporabljena, večkrat predstavljali oviro za aktivnosti, ki so bile usmerjene v dolgoročno obnovo države (Maloney 2004, Lamb 2009, Collins 2009, Jones 2010).

HIIK je v svojem letnem poročilu Conflict Barometer za leto 2013, v katerem je uporabljena metodologija iz leta 2003, krizo v Afganistanu uvrstil v kategorijo vojn, ki se odvijajo na ravni države. Pri oceni te krize z vidika ogrožanja mednarodne skupnosti pa ugotavlja, da v Afganistanu hkrati potekajo nasilna kriza, omejena vojna in vojna. Afganistan za leto 2013 uvršča med države, v kateri poteka visoko intenziven in nasilen konflikt (HIIK 2014, 12-14).

Izkušnje, ki kažejo na potrebo po uveljavljanju celovitega pristopa:

(1) Mirovni sporazum je podlaga za uresničevanje celovitega pristopa pri reševanju krize

Uresničitev široko in ambiciozno zastavljenih ciljev Bonskega sporazuma, ki naj bi zagotovil trajen mir in razvoj Afganistana, je težko dosegljiva, ker je odvisna od usklajenega in dolgoročnega skupnega napora določenih afganistanskih akterjev, mednarodne skupnosti in največjih donatorjev ter držav v regiji, obveznosti v sporazumu pa niso dovolj določne in obvezujoče za vse partnerje.

Že vse od konca 2. svetovne vojne se je v mednarodni skupnosti krepilo prepričanje, da je trajen mir pomembno odvisen od tega, ali so bili pri sklepanju mirovnih sporazumov vključen vse prizadete strani, posredno ali neposredno vpletene v konflikt oziroma krizo: nasprotniki, zmagovalci in poraženci, mednarodni in lokalni akterji, sosednje države ipd. Tudi v Afganistanu je že vse od konca civilne vojne leta 1990 je vladalo prepričanje, da mora pri mirovnem sporazumu biti zagotovljena široka zastopanost afganistanskih predstavnikov.

Diplomatske napore pri oblikovanju političnega režima, ki ne bi bil pod vplivom Talibanov, je spremljala hitra in intenzivna vojaška operacija. Po padcu Kabula oktobra 2001 so ZN sprejeli resolucijo 1378, ki je potrdila centralno vlogo ZN in opredelila zahtevo, da mora nova vlada v Afganistanu zagotavljati široko politično zastopanost, biti multietnična in predstavljati vse prebivalce Afganistana (UN SC Resolution 2001). Resolucija je predvidevala, da bodo članice ZN zagotovile varnostne sile, ki bodo omogočile oblikovanje afganistanske vlade (Chopra in dr. 2002, 2-4).

Oblikovanje nove vlade in načrt za politično prihodnost sta bila spodbujena s strani ZN in podprta z intenzivno diplomacijo ZN in ZDA. Afganistanske stranke, predstavnice štirih najmočnejših skupin v državi ter mednarodna skupnost so se sestali 27. novembra 2001 v Bonnu. Mnogi predstavniki afganistanske civilne družbe so protestirali proti predstavnštvu na mirovni konferenci, ki je po njihovem mnenju zastopalo le del afganistanskega ljudstva in so celo organizirali vzporedno zasedanje blizu Bonna ter z njim poskušali vplivati na mirovni proces (Rashid 2001,12-16).

V analizi Bonskega sporazuma, ki je predstavljal okvir za transformacijo Afganistana, smo našli določene elemente, ki predstavljajo prednosti in pomanjkljivosti celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz in prinašajo nekatera spoznanja in izkušnje.

Ugotavljamo, da je bil sporazum izjemno ambiciozen in vsebinsko zelo obsežen, toda pomanjkljiv v podrobnostih, ki bi nakazovale načine za doseganje poglavitnih ciljev. Sporazum je prinašal odločitev, da se težka vprašanja pričnejo reševati šele v obdobju po oblikovanju prehodne vlade in ne že v obdobju vojaškega posega. Določeni so bili mejniki, ki naj bi jih podpisniki sporazuma in drugi akterji v mirovnem procesu upoštevali šele, ko bi razmere to dopuščale. Ta določila so pomembno vplivala na načrtovanje operacije in izvajanje vojaških in civilnih mandatov. Bila so tudi podlaga za koordinacijo in druge oblike sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji pa tudi za sodelovanje znotraj posameznih organizacij: med agencijami ZN, med misijo ZN (UNAMA) in številnimi nevladnimi organizacijami, med silami ZDA (Enduring Freedom) in Natovimi stabilizacijskimi

silami (ISAF), med ISAF-om in PRT-ji posameznih držav članic in partnerskih držav, in nenazadnje, med akterji mednarodne skupnosti in lokalnimi akterji.

Oblikovanje vsebine Bonskega sporazuma je potekalo pod prevlado ene frakcije afganistanske vojaške koalicije z imenom Severna Zveza (Northern Alliance), panširske frakcije Shura-i-Nizar. Ta je nadzorovala glavno mesto ter imela najmočnejšo vojsko in močno vojaško zavezništvo z ZDA. Tak položaj jim je zagotavljal, da so lahko vztrajali in dobili tri ključna mesta v vladi - obrambno, notranje in zunanje ministrstvo. V zameno so privolili, da bo prehodno vlado do volitev vodil relativno nepovezan pašunski plemenski voditelj Karzai. Strinjali so se tudi s prisotnostjo mednarodnih varnostnih sil v Kabulu in z izvajanjem aktivnosti za oblikovanje nove ustave in izvedbo volitev.

Bonski sporazum je postal okvir za oblikovanje afganistanskega političnega sistema. Vseboval je splošna vodila za oblikovanje zakonov in institucij, ki bi zagotovili delovanje prehodne vlade. Ni pa vseboval podrobnosti o razorožitvi in integraciji vojaških sil ali določil, kakšne naj bodo ustavne pristojnosti Loya Jirge, afganistanskega parlamenta.

Sporazum je spodbudil dva procesa, ki sta potekala hkrati: graditev države in mirovni proces. Graditev države naj bi omogočila obnovo, oblikovanje dolgoročnih mirovnih sporazumov med različnimi afganistanskimi strankami in vzpostavitev nacionalne enotnosti. Mirovni proces pa naj bi zagotovil mir in uredil odnose med različnimi političnimi in vojaškimi frakcijami. Mirovni sporazum je namreč predvideval, da bodo določeni politični procesi, kot sta ustavni proces in volitve ter oblikovanje političnih institucij, postopoma zagotovili suvereno avtoriteto vladi in ljudstvu oziroma odvzeli avtoriteto plemenskim in vojaškim voditeljem.

Bonski sporazum je dovoljeval tudi uporabo obstoječih zakonov, ki niso bili v nasprotju z ustavo iz leta 1964 ter določili sporazuma (Boon Agreement 2001, člen I, para 6). Toda izvajanje zakona je bilo praktično nemogoče, saj je v Afganistanu obstajalo enormno število zakonov, ki so jih ustvarili različni in medsebojno antagonistični režimi, poleg tega pa prehodna vlada ni bila zmožna, da bi ga uveljavljala pa vsej državi. Zato je bil vodja prehodne vlade pooblaščen, da izdaja

dekrete, ki naj bi urejali najbolj nujne pravne zadeve (Boon Agreement 2001, člen III.C, para 1).

Sporazum je predvideval oblikovanje neodvisne komisije za človekove pravice, komisijo za sodstvo in komisijo za civilno upravo. Vse tri komisije so dobile izjemno obsežne mandate. Komisija za človekove pravice je, na primer, dobila nalogo, da odloči o preteklih zlorabah, izvaja preiskave in izobražuje na področju človekovih pravic. Po skoraj 25. letih zločinov, ki so jih povzročili nekateri še vedno izjemno vplivni voditelji posameznih frakcij ter nenehnih novih zlorab in kršitev, je bila naloga komisije praktično neuresničljiva. Komisija za sodstvo je prav tako dobila nepredstavljivo zahtevne naloge: reformirati in obnoviti zakone ter sodno vejo oblasti.

Bonski sporazum naj bi s svojimi določili urejal tudi razdrobljeno skrb za varnostno situacijo. Sporazum je predvideval, da naj bi mudžahedini, afganistanska vojska in oborožene skupine v državi prešli pod poveljstvo in kontrolo prehodne vlade in se reorganizirali v afganistanske varnostne sile in vojsko (Boon Agreement 2001, člen V, para 1). Mednarodna skupnost naj bi zagotovila podporo pri oblikovanju in usposabljanju vojske, ZN pa naj bi zagotovili oblikovanje sil, ki bodo zagotavljale varnost v Kabulu in njegovi okolici. Vsi podpisniki sporazuma so se tudi zavezali, da bodo umaknili svoje oborožene pripadnike iz Kabula in drugih področij, kamor bodo napotene sile z mandatom ZN (Boon Agreement 2001, priloga I, para 2-4).

V primerjavi z določili v sporazumu, ki opredeljujejo proces politične tranzicije, smo ugotovili, da so bila določila o varnostnem področju v sporazumu premalo tehtna. To je povzročilo, da določenih kritičnih vidikov sporazuma ni bilo mogoče uveljaviti. Vse do leta 2006 ni bila izvedena najbolj specifično določena zahteva, da se iz Kabula umaknejo vse vojaške enote. Določilo, da se vse oborožene sile podredijo kontroli prehodne vlade je bilo eno najpomembnejših, a ga ni bilo mogoče izvesti vse do leta 2009 (US DOD 2010).

(2) Načrtovanje zadostnih sil, ki lahko vzpostavijo varnostno situacijo, v kateri je mogoče izvajati projekte obnove in razvoja

Neposredno po padcu talibanskega režima je bila v Afganistanu varnostna situacija izjemno slaba. Mednarodne sile niso zagotovile razporeditve

vojaških enot po celotnem ozemlju države. To je povzročilo slabo varnostno situacijo v večini regij, posledično pa zaostajanje obnove in slabše možnosti za vzpostavitev kontrole s strani afganistanske vlade.

Koalicija⁶⁰ ni izvajala nalog v duhu vzdrževanja miru v začetni fazi operacije, blokirala pa je ISAF, ki je bil v svojem bistvu sila za vzdrževanje miru, da ni mogel razširiti svojega delovanja zunaj glavnega mesta. Koalicijske sile so šele po prvem letu svojega delovanja v Afganistanu začele izvajati določene varnostne naloge, ki so presegale zgolj boj proti terorizmu. Poslabšana varnostna situacija v letih 2002 in 2003 je koalicijo prisilila k razmisleku o obsegu in načinih delovanja v Afganistanu. Tja so napotili več vojakov, bistveno povečali finančna sredstva in okrepili usposabljanje afganistanskih varnostnih sil (Thier v Durch 2006).

Po padcu Talibanskega režima je bila afganistanska družba šibka in njeni politični akterji razdrobljeni, neenotni in celo antagonistični. Vakuum, ki je nastal, je omogočil vrnitev kaotičnega stanja pred vladavino Talibanov, v katerem so vladali vojni vojvode (warlords)⁶¹. Karzai jih ni mogel razorožiti, pač pa je moral zaradi slabe varnostne situacije njihove aktivnosti celo podpirati (Katzman 2004). Tudi ZDA in ZN so v Afganistanu delovali pod predpostavko, da je trajen mir mogoče zagotoviti samo, če bodo uspeli zadržati regionalne oborožene voditelje različnih frakcij pod okriljem Bonskega sporazuma (Collins 2009, Giustozzi 2010, US DOD 2012).

Nekateri vojni vojvode so se do visokih položajev povzpeli kot spoštovani lokalni voditelji v vojnah, drugi z nasiljem, rekrutiranjem svojih privržencev, pogojenim z religioznim radikalizmom in z denarjem zunanjih sponzorjev. Po podpisu Bonskega sporazuma so se ti voditelji znašli v dilemi: ali sprejeti sporazum ali se spopasti z močno vojaško silo ZDA, ki bi z lahkoto obvladala katerokoli lokalno vojsko. Sporazum jim ni bil naklonjen, predvideval je izgradnjo nacionalne vojske

⁶⁰ Koalicijo v Afganistanu so sestavljale Velika Britanija, Avstralija, Francija, Nemčija, Kanada, Danska in Italija, združene pod vodstvom ZDA v operaciji Enduring Freedom.

⁶¹ Avtorica se je odločila, da termin »warlord« prevede kot vojni vojvoda. Vojvoda je poimenovanje, ki izvira iz slovanskih jezikov in je v osnovnem pomenu označeval poveljnika enote, kasneje pa tudi guvernerja province. V Afganistanu so vojni vojvode dejanski politični in vojaški voditelji na določenih, geografsko omejenih območjih.

in demobilizacijo lokalnih milic in manjšo vojaško moč lokalnih vodij, uvedbo davščin, ki bi zmanjšala njihove vire za povečevanje dobičkov in njihovo zmožnost podkupovanja, prisotna pa je bila še grožnja kazni zaradi njihovih zlorab položaja v preteklosti. Toda ZDA niso pokazale volje, da bi se spustile v odkrit konflikt z neposlušnimi lokalnimi voditelji, še več, z njimi so tudi odkrito sodelovale, da bi preprečile njihovo nasprotovanje mirovnemu procesu. Mnoge močne politične frakcije so obdržale svoje vojaške enote, oblikovale neodvisne vire prihodka in sprejemale sponzorska sredstva iz tujine (Grono 2010). Podpisali so celo nekaj sporazumov z afganistansko vlado o podpori nacionalni vojski, procesu razoroževanja in plačevanju davkov centralni vladi. Da bi vojni vojvode ostali kooperativni, jim je bilo potrebno plačevati, kar je bilo ob pomanjkljivem delovanju pravnega in davčnega sistema praktično neizvedljivo (Sherman 2005).

Slaba varnostna situacija na osnovni ravni je ustvarila pogoje za razvoj kriminala. Slabo je vplivala na razvoj komunikacij in legitimnosti vladnih institucij, onemogočila je pridobivanje kadra za delo v mednarodnih in lokalnih institucijah ter pridobivanje finančnih sredstev za razvojne projekte. Institucije, ki so oblikovane v okolju, kjer ni varnosti, so pomanjkljivo kadrovske zasledene, imajo premalo virov za učinkovito delovanje in imajo premalo ustrezno usposobljenih delavcev. V takšnih institucijah se razrašča korupcija, saj osebje daje prednost lastni varnosti pred profesionalnostjo in lojalnostjo delodajalcu.

Številna poročila iz Afganistana, še posebej tista iz obdobja 2002 do 2006 kažejo, da so ZDA v odnosu do vojnih vojvod ravnale izjemno kratkovidno. Financiranje in oboroževanje afganistanskih vojnih vojvod in v nadaljevanju tudi odpiranje možnosti, da prevzamejo kontrolo nad določenimi področji v državi, se je izkazalo za nevarno. Dejstvo, da so vojni vojvode prevzeli oblast v določenih predelih Afganistana, je povzročilo vrnitev uničevalnega medplemenskega bojevanja, etničnih napetosti, ugodno okolje za vmešavanje zunanjih sil (sosednjih držav in terorističnih skupin) ter razmah pridelave in trgovanja z drogami. Ti voditelji so bili sposobni utrditi svojo moč hitreje, kot sta mednarodna skupnost in lokalna oblast uspevali konsolidirati državo (Jones 2009, Metz 2009, Orr 2009)

(Ne) uspešnost delovanja mednarodnih akterjev se izraža v še nekaj izkušnjah iz afganistanske krize oziroma opozarja na postopke in ukrepe, ki bi lahko pomenili učinkovito reševanje krize:

(3) Oblikovanje lastnih varnostnih sil mora potekati hkrati z usklajenim razvojem lokalnih demokratičnih institucij

Demobilizacija in slabo načrtovana ponovna integracija bivših vojakov je spodkopala profesionalizacijo in sposobnost vojske, da se učinkovito spopada z uporniki. Slaba politika rekrutiranja in zadrževanja kadra, pomanjkljiva logistika, nezadostno usposabljanje in nekonsistentno vodenje vpliva predvsem na kakovost bojne pripravljenosti vojske. Nemoč lastnih varnostnih sil vpliva na počasnost ekonomskega razvoja, ta pa posledično na nadaljnji razvoj varnostnih sil, pravnega sistema in civilnih institucij.

(4) Oblikovanje varnega okolja zagotavlja uresničevanje ciljev mednarodne skupnosti

Situacija, v kateri ni zagotovljena ustrezna stopnja varnosti, neposredno vpliva na konsolidacijo države na vseh področjih, izjemno neugodno pa vpliva tudi na izvajanje projektov mednarodne skupnosti. Vzdrževanje varnostnih sil je odvisno predvsem od tega, ali vlada zmore učinkovito opravljati vse svoje funkcije in ustvarjati prihodek, s katerim lahko vzdržuje infrastrukturo in financira vojsko (plače, pokojnine in nujno potrebne investicije), ki jih je zgradila in oblikovala mednarodna skupnost.

(5) Pomoč mednarodne skupnosti je nujna tudi, ko država prevzame upravljanje varnostnega sistema

Mednarodna skupnost bi morala po odhodu iz Afganistana tam zadržati določene strokovnjake, ki bodo afganistanskim varnostnim silam pomagali pri izobraževanju in usposabljanju ključnega kadra (vodstvenega in kadra na področju načrtovanja razvoja, financ, logistike). Potrebovali bodo pomoč tudi pri načrtovanju in izvajanju politike rekrutiranja in zadrževanja kadra (nabor, plače, vojaška infrastruktura in pokojninska politika). Več pozornosti bo potrebno nameniti graditvi zmogljivosti civilnega nadzora nad vojsko, kar pomeni tudi izobraževanje in usposabljanje najvišjih funkcionarjev v

ministrstvu za obrambo in v drugih vladnih agencijah. Usposobiti bi se morali za sodelovanje pri reševanju nacionalno-varnostnih vprašanj.

Skupno delovanje mednarodnih in lokalnih akterjev se v duhu celovitega pristopa izvaja tudi skozi oblikovanje in usposabljanje lokalnih varnostnih sil.

Varno okolje je ključno za razvoj in delovanje družbe. Zato je bil eden izmed najbolj pomembnih projektov, načrtanih že z Bonskim mirovnim sporazumom, oblikovanje afganistanske vojske. Karzai je dekret o ustanovitvi nacionalne vojske, o njenem namenu in obsegu podpisal že v Bonu, 1.12.2001. Vojska in civilno osebje skupaj naj ne bi preseglo števila 70.000, vojska naj bi bila podrejena civilni oblasti in predsednik države naj bi bil vrhovni poveljnik (ITSA 2001).

Vodenje projekta oblikovanja nacionalne vojske so prevzele ZDA, ob pomoči častnikov in podčastnikov iz Francije, Madžarske, Romunije in Nemčije. Vojsko, ki naj bi bila v celoti prostovoljna, je bilo potrebno oblikovati praktično od začetka. Program se je razvijal zelo počasi (Global Security Report 1 in 2, ICG 2004)⁶².

NATO je usposabljanje afganistanskih oboroženih sil začel novembra 2009. Februarja 2010 si je zastavil cilj, da bo usposobil 134.000 afganistanskih vojakov in 82.000 policistov (Jakobsen 2010). NATO vojsko oskrbuje tudi z opremo. Pri izvajanju usposabljanja se je Zveza srečevala s problemi korupcije, zlorabe drog in visoko stopnjo nepismenosti med pripadniki varnostnih sil, kar je oteževalo učinkovitost in doseganje standardov usposobljenosti.

⁶² Največ težav je povzročalo počasno rekrutiranje in veliko število dezerterjev. Tako stanje je bilo posledica socialnega in kulturnega okolja, s podobnimi težavami pa so se v Afganistanu srečevali že v preteklosti. Afganistanski moški so namreč zelo navezani na svoje družine. Vojake je težko obdržati v vojaški enoti in v hierarhični strukturi, kar je povzročalo težavo predvsem pri oblikovanju centralizirane vojske. Plačilo bi jih lahko zadržalo v vojski, toda za to bi potrebovali znatna finančna sredstva.

V poročilu mednarodne krizne skupine (ICG) marca 2004 piše, da razvoj afganistanske narodne vojske (ANA) ne dosega zastavljenih ciljev, in da zaradi slabe kontrole afganistanskega obrambnega ministrstva nad procesom rekrutiranja, nima ustrezne etnične zastopanosti prebivalstva (premalo rekrutnih centrov v različnih delih Afganistana) oviran pa je tudi zaradi visoke stopnje dezerterstva.

Šele spomladi 2005 je vojska narasla na 20.000 mož in prvi bataljoni so bili napoteni v vojašnice izven Kabula (Mazar-i-Sharif, Herat, Gardez in Kandahar). Do leta 2008 so ZDA v razvoj afganistanske vojske financirale preko 10 milijard dolarjev, a le dve od 105 enot so bile ocenjene kot bojno pripravljene. Največja težava je bilo pomanjkanje vodstvenega kadra in sodobne opreme, predvsem vozil in komunikacijskih sistemov.

Program razorožitve, demobilizacije in reintegracije (Disarmament, Demobilization, Reintegration - DDR) oboroženih enot, ki je zelo pomemben v okviru reforme varnostnega sektorja, se je razvijal zelo počasi. Operativen je postal šele jeseni 2004. Največja težava je bila, da ta proces ni bil opredeljen v Bonskem sporazumu, zato ni bilo zagotovljeno skupno razumevanje tega, kaj sploh je: ali se oborožene enote popolnoma razorožijo, ali se del rekrutira v nacionalno vojsko, kaj nacionalna vojska sploh je ipd. (UN SG Report 2005a). Posebej slabo je bilo sodelovanje s posameznimi lokalnimi voditelji, ki so nastajajočo vojsko v Kabulu videli le kot še eno frakcijo (UN SG Report 2003). Proces DDR je bil zaznan kot pomagalo pri oboroževanju milic: podjetni lokalni vodje milic so demobilizirali svoje rezerviste in ne bojevnike in za to prejeli sredstva za ponovno oboroževanje svojih milic. Demobilizirani so bili t.i. duhovi vojakov, samo imena, ne pa stvarne osebe. Reintegracija je bila izjemno otežena, saj ni bilo služb za bivše vojake, v celotni državi je bilo nešteto skladišč streliva, še vedno so obstajale oborožene skupine, ki jih ni nihče nadziral (Bhatia 2004, UN SG Report 2004b).

Oblikovanje varnostnih sil, še posebej afganistanske vojske je napredovalo bistveno hitreje kot večina mednarodnih programov v Afganistanu. ZDA so za oblikovanje vojske do leta 2009 namenile tako obsežna sredstva, da afganistanska vlada te pomoči ni mogla upravljati ali usmerjati (Thier v Durch 2006).

Ugotavljamo, da je kljub temu, da se afganistanska vojska oblikuje že več kot desetletje, videti, kot da vlada v Afganistanu in mednarodna skupnost nimajo enakega pogleda na to, kakšno vojsko Afganistan potrebuje. V prvih letih oblikovanja vojske ni bilo učinkovite koordinacije med ZDA, ISAF-om in afganistanskim ministrstvom za obrambo (Bhatia in dr. 2004, Belasco 2009). Na eni strani še vedno obstajajo tradicionalni pogledi na vojsko, ki temeljijo na afganistanskih izkušnjah iz dobe pod sovjetsko okupacijo in na drugi pogledi zahodnih držav, ki želijo oblikovati vojsko brez velike in toge poveljniške strukture. Profesionalnost in učinkovitost vojske pri spopadanju z uporniki ovira slabo izvedena demobilizacija in ponovna integracija bivših vojakov. Slabo je vodena tudi politika rekrutiranja in zadrževanja kadra, nezadostno je usposabljanje.

Nekonsistentno vodenje in pomanjkljiva logistika pa vplivata predvsem na kakovost bojne pripravljenosti vojske (ICG 2010).

Analitiki so leta 2010 ocenili, da so politično razslojevanje in etnične napetosti v vodstvu ministrstva za obrambo in vojske vplivali tudi na razvoj vojske. Vojska je razdrobljena, služi različnim interesom in nima potrebnega nacionalnega značaja, ki bi ji zagotavljal soočenje z zahtevnimi varnostnimi izzivi. Potreben bo večji civilni nadzor ter učinkovit boj proti korupciji v vrstah obrambnega ministrstva in generalštaba. Oblikovanje enotne, kohezivne vojske mora postati prva naloga afganistanske nacionalne varnostne strategije (ICG 2010, US DOD Report 2012, 45-46).⁶³

Prav tako počasen in težaven je bil proces graditve nacionalne policije. Ministrstvo za notranje zadeve ni uspelo oblikovati učinkovitega sistema poveljevanja in kontrole v policiji vse do konca leta 2004. Velik odstotek novih vodij v policiji je prihajal iz vrst bivše afganistanske vojske, kar je pomenilo veliko tveganje. Možno je bilo, da bodo ti vodje lojalni istim lokalnim milicam, kot so jim bili v prejšnjem režimu (Rubin in drugi 2005, 30). Počasno je tekel tudi proces usposabljanja policije izven Kabula, zato je leta 2004 ameriški kongres namenil obsežna sredstva programu policijskega usposabljanja v petih regionalnih centrih. Število usposobljenih policistov se je povečalo, toda infrastruktura na podeželju in oprema policistov sta bili zelo skromni. Za razliko od afganistanske vojske v policiji ni bilo mentorjev za nadaljnje usposabljanje na delovnem mestu, zato je kakovost usposobljenosti policistov ostajala vprašljiva (UN SG Report 2004c, UN SG Report 2005a). Šele junija 2005 sta ZDA in Nemčija, kot vodilna donatorica,

⁶³ V letnem poročilu kongresu za leto 2012 je ameriško ministrstvo za obrambo poročalo, da so 1.10. 2012 afganistanske narodne varnostne sile – ANSF (vojska in policija skupaj) rekrutirale 352.000 ljudi. Do konca leta 2014 naj bi ANFS prevzel vse varnostne naloge na celotnem ozemlju Afganistana. Afganistanska narodna vojska naj bi tako do decembra 2013 imela 187.000 usposobljenih pripadnikov, opremljenih in razporejenih za opravljanje nalog, afganistanska narodna policija (ANP) pa 157.000 mož. Afganistanske zračne sile (AAF) naj bi ta cilj dosegle do konca decembra 2017. Po oceni ameriškega ministrstva za obrambo so največje težave, ki spremljajo oblikovanje afganistanskih varnostnih sil: pomanjkanje častnikov in podčastnikov; težave pri usposabljanju častniškega kadra, ki bi moralo biti postopno, a morajo prekmalu prevzemati naloge, ker se vojska nenehno povečuje; usmerjenost v bolj uspešno rekrutiranje (bistveno povečanje obsega ANSF-a od načrtovanega); večjo izurjenost vojske (učinkovitost operacij ni ocenjena, a poročila kažejo na premajhno izurjenost); težave pri zadrževanju kadra; pomanjkanje zmogljivosti za štabno načrtovanje, menedžment in logistiko. Največja težava pa še vedno ostaja korupcija, ki zmanjšuje zaupanje v sposobnost ANSF-a in njenogovo legitimnost. Sredi leta 2012 je afganistanski parlament izglasoval nezaupnico notranjemu in obrambnemu ministrstvu.

spoznali, da policistov ni mogoče samo usposobiti in nato pričakovati, da bodo slabo opremljeni in z neredno plačo, učinkovito delovali v sovražnem okolju (Irwin 2009). Predlagana je bila reforma policije in zagotavljanje mentorjev, oboje vredno milijardo dolarjev, izvedeno pa po vzoru v afganistanski vojski (UN SG Report 2005a, 34).

Ker je ekonomski razvoj države prepočasen, obstaja velika verjetnost, da bo zagotavljanje sredstev za vzdrževanje in nadaljnji razvoj afganistanskih varnostnih sil po letu 2014, ko je načrtovan umik ameriških in Natovih vojakov, postalo velik ekonomski in politični izziv za afganistansko vlado.

(6) Usklajeno in kontinuirano sodelovanje med različnimi humanitarnimi in razvojnimi agencijami ter donatorji in lokalnimi oblastmi

Čeprav je koordinacija med številnimi agencijami ZN, nevladnimi organizacijami in vladnimi agencijami držav zelo težka, je za uspeh posredovanja nujna. V Afganistanu so na začetku operacije (2001-2002) tako mednarodne kot vladne agencije delovale brez posvetovanja z lokalnimi oblastmi. Ocenjevale so, da lokalni akterji niso sposobni učinkovito sodelovati zaradi pomanjkanja znanja, sredstev in osebja. Zaradi tega so se domače oblasti počutile zapostavljene in odtujene od mednarodne skupnosti in vlade, ki jo je oblikovala ter niso zaupale mednarodnim organizacijam. To je posledično močno oteževalo proces reševanja krize.

(7) Učinkovito skupno delovanje in kakovostno sodelovanje med mednarodnim in lokalnim osebjem

V operacijah za reševanje kriz se pogosto dogaja, da osebje, ki deluje na mednarodni ravni dela v boljših pogojih in z večjimi plačami kot osebje, ki dela na lokalni ravni ali vladni uslužbenci. To postavlja delavce z obeh ravni v neenakopraven položaj, povzroča med njimi napetosti in zelo otežuje sodelovanje in usklajevanje njihovih dejavnosti; v takem položaju so se našli tudi predstavniki mednarodnih in vladnih organizacij v Afganistanu.

Izpostavili smo izkušnje enega sektorja, v katerem je neposredno sodeloval NATO oziroma ISAF in drugega, ki se je po začetnih neuspehih začel zgledovati po reformi vojske, v kateri so sodelovale vojske Natovih držav in kasneje tudi ISAF.

Bonski sporazum je ZN namenil zelo pomembno vlogo pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Odgovorni so bili za pomoč afganistanskemu parlamentu, raziskovanje kršitev človekovih pravic in za izobraževanje na področju človekovih pravic (Boon Agreement 2001, priloga II, 1, 2-6). Resolucija 1383, ki je bila sprejeta en dan po Bonskem sporazumu pa je ZN naložila še nalogo registracije volivcev in podelila Varnostnemu svetu mandat za oblikovanje mednarodnih varnostnih sil.

Marca 2002 je bila z resolucijo 1401 oblikovana integrirana misija Združenih narodov UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), ki naj bi imela polno avtoriteto nad načrtovanjem in izvajanjem vseh aktivnosti vseh agencij ZN v Afganistanu. To je bil nov pristop ZN, ki je agencijam olajšal predvsem koordiniranje aktivnosti na terenu. V sklopu integracije je bil oblikovan operativni center ZN v Afganistanu (UN 2000).⁶⁴

Ob sprejetju resolucije o oblikovanju UNAMA je v Afganistanu že delovalo več agencij in programov ZN, tudi UNICEF, UNHCR, UNDP in center za razminiranje (Mine Action Centre). Glede na to, da je bila integrirana misija novost, še bolj novo pa skupno vodenje na področju načrtovanja in izvajanja aktivnosti, so na začetku začeli združevati vse agencije ZN in vso potrebno logistiko (zdravstvene ustanove, vozila, namestitvene prostore) na enem mestu (UN SG Report, 2003). Kompleks, ki so ga zgradili ZN je do konca leta 2004 zagotavljal skupne službe vsem agencijam, kar je bistveno zmanjšalo stroške in povečalo varnost vodstev delavcev v agencijah. Znotraj kompleksa pa je deloval tudi Združeni operativni in center za varnostne informacije (Joint Security Information and Operations

⁶⁴ Pred tem so bile misije ZN vedno razdeljene na politično misijo, humanitarno in razvojno misijo, ki so jih vodile različne agencije ZN. Tudi v Afganistanu je bilo tako pred začetkom vojaške operacije ZN in koalicijskih sil. Idejo o prilagoditvi misij, spremembah v načrtovanju in strukturi mirovnih operacij je v ZN predstavil njihov prvi posebni predstavnik v Afganistanu, Lakhdar Brahimi v poročilu iz leta 2000, ki je leto kasneje tudi dobil priložnost, da tako integrirano misijo oblikuje in vodi.

Centre), v katerem so delovali predstavniki vseh agencij ZN, Koalicijskih sil, ISAF ter nevladnih organizacij (UN SG Report 2004a 51, UN SG Report 2004c, 70-73).

Ena izmed najpomembnejših nalog UNAMA je bila koordinacija podpore afganistanski vladi pri obnovi njenih zmogljivosti in vzpostavitvi legitimnosti. Vladne institucije so do oblikovanja prehodne vlade decembra 2001 praktično razpadle. Vladne stavbe so bile uničene, ni bilo usposobljenega osebja, ni bilo materialnih sredstev za delo. Vsako ministrstvo je na začetku dobilo vozilo, začasno pisarno s pisalno mizo, z računalnikom in pisarniške potrebščine. Ko je vlada prevzela finance, je bila na računu centralne banke vsota denarja, ekvivalentna 17 ameriškim dolarjem (Thier v Durch 2006).

Oblikovanje vladnih institucij je tako vključevalo ponovno izgradnjo vladnih stavb, usposobitev lokalnega osebja, zagotovitev afganistanskih ekspertov iz tujine in mednarodnega osebja ter finančno podporo. Nekaj te podpore je bilo koordinirane pri ZN, več pa je bilo zagotovljene neposredno preko donatorjev in izvajalcev določenih projektov. Večina podpore je šla v Kabul v samo nekaj ministrstev, čeprav jih je bilo skupno več kot trideset. Največ sredstev je dobilo ministrstvo za finance in ministrstvo za obnovo podeželja in razvoj. Obe sta vodila v tujini izobražena Afganistanca, ki sta se na vsakem koraku trudila zmanjšati vpliv in koordinacijsko vlogo ZN in drugih akterjev zunaj afganistanske vlade (Thier v Durch 2006).

Stanje regijskih in lokalnih institucij je bilo različno. Nekatere od njih so delovale, kljub temu, da so ostale brez finančnih sredstev, a so hitro padle pod nadzor lokalnih oblastnikov, nanje vlada v Kabulu ni imela več vpliva. UNAMA je zato imel na začetku več komunikacije z regijami, pomagal je pri vzpostavljanju regijskih koordinacijskih teles, ki so jih vodili guvernerji. Veliko guvernerjev je bilo takih, ki so jih nastavili vojni vojvode, bili so podkupljivi in šibki, z malo avtoritete.

Osebjem UNAMA je imelo po pravilu boljše opremljene delovne prostore kot vlada. Prav tako so plače mednarodnega osebja krepko presegale plače lokalnega osebja ZN. To ni bila, oziroma ni, posebnost samo operacije v Afganistanu, dogaja se tudi v drugih operacijah. Takšne razmere so povzročile, da so se mednarodni

uslužbenci na najnižjih položajih počutili večvredne in nadrejene lokalnim uslužbencem in afganistanskemu vladnemu osebju (Thier v Durch 2006).

Najpomembnejše naloge ZN v Afganistanu so bile združene v kategorijah: pomoč (v denarju in nadomestnih zmogljivostih), okrevanje in obnova (relief, recovery and reconstruction). Vključevale so pomoč in podporo afganistanski vladi pri koordinaciji donatorske pomoči, pri reformi varnostnega sektorja, razorožitvi in demobilizaciji oboroženih skupin ter pri nadzoru nad proizvodnjo in prodajo drog. Vse naloge so predvidevale koordinacijo med vladnimi oboroženimi silami, mednarodnimi oboroženimi silami, številnimi donatorji in izvajalci aktivnosti iz vrst mednarodnih ter nevladnih organizacij, tudi številnimi agencijami ZN. Bonski sporazum in Resoluciji 1383 ter 1401 sta UNAMA sicer podelili močan mandat in podpirali njegovo avtoriteto pri usklajevanju dela agencij ZN, toda dejansko stanje na terenu je bilo kompleksno in zapleteno; celo nekatere agencije ZN so ocenjevale, da zanje resolucija 1401 ne velja, ker jih ni ustanovil Varnostni svet ZN, upravlja pa jih organ različnih držav donatoric, na primer World Food Program.

Koordinacija med številnimi agencijami ZN, nevladnimi organizacijami in predstavništvu držav je bila, še posebej v prvem letu, zelo težka. ZN in prehodna vlada so v sredini leta 2002 ocenili da: agencije, tako mednarodne kot tudi afganistanske, pogosto izvajajo aktivnosti brez vsakega posvetovanja z lokalnimi oblastmi; da lokalne oblasti zaradi pomanjkanja znanja in osebja niso sposobne voditi načrtovanja in izvajanja projektov; da med različnimi akterji ni zaupanja; da se lokalne oblasti počutijo odtujene od vlade v Kabulu in je izmenjava informacij slaba; da med različnimi regionalnimi centri in lokalnimi skupnostmi vladajo neenakopravni odnosi (UNAMA 2002).

Vzpostavitev varnega okolja ter fizična in politična obnova Afganistana je bila prioriteta naloga UNAMA in donatorjev, zapisana že v Bonskem sporazumu. Odločeno je bilo tudi, da bo napore na tem področju koordinirala prehodna vlada s pomočjo UNAMA, aktivnosti v določenem sektorju obnove pa bo usklajeval vodilni donator. Tako naj bi bila zagotovljena odgovornost donatorjev in koncentracija donatorskih sredstev.

(8) Sodelovanje mednarodne skupnosti z lokalnim prebivalstvom

Trajnost in trdnost mirovnega procesa je odločilno odvisna od podpore lokalnega prebivalstva. Številna gradiva in poročila, ki smo jih analizirali za potrebe te raziskave, poudarjajo pomen graditve lokalnih zmogljivosti in možnosti, da lokalno prebivalstvo čimbolj enakopravno sodeluje in odloča o porabi donatorskih sredstev in pri izvedbi projektov.

Afganistanci so preživeli številne vojne in skoraj popolno uničenje narodove kulturne, ekonomske in fizične biti. Želeli so si predvsem miru in osnovne varnosti.

Najdonosnejši neodvisni vir dohodka v Afganistanu je bila proizvodnja opija, ki se je po padcu režima razbohotila. Prihodki iz tega, za zahod nelegalnega vira, so predstavljali najpomembnejši vir dohodka veliki večini kmečke populacije ter financirali zaščito proizvodnje opiatov, nabavo orožja in plačevanje vojakov lokalnih milic ter terorističnih operacij. UN so v letu 2004 objavili podatek, da je prihodek od proizvodnje opija presegel 2.8 milijarde dolarjev, kar je presegalo vsoto mednarodne pomoči Afganistanu in celoten državni proračun, vključno s finančnimi sredstvi za vojsko in policijo (UN ODC 2002-2012). V letu 2011 se je proizvodnja povečala za dramatičnih 133 odstotkov, prihodek iz prodaje opija pa je bil ocenjen na do 15% državnega proračuna. Leta 2012 so, kljub intenzivnemu uničevanju polj, za 18% narasle površine, na katerih se prideluje opij (UN ODC 2002 in 2012). Večina opija se pridelava v regijah, kjer živijo Paštuni, ki uničevanje opijskih polj dojemajo kot nadaljnje poniževanje paštunske skupnosti. To se je v očeh Paštunov začelo z razoroževanjem in aretacijami v vzhodnih in južnih predelih države, ki so večinsko paštunska, že v začetnih letih mednarodne intervencije. Medtem so ZDA sistematično oboroževale in krepile vojsko Severne Zveze, v kateri so Paštuni izrazita manjšina. ZN v navedenih poročilih svoje agencije za boj s kriminalom in drogami nenehno opozarjajo, da bo stabilnost v državi zelo težko doseči, če problem proizvodnje opija ne bo učinkovito rešen, saj predstavlja veliko nevarnost za povečano nestabilnost in napad na Paštunske interese (UN ODC 2002 – 2012).

(9) Zadostni finančni in kadrovski viri

Za obnovo afganistanskih institucij in ekonomije so bili finančni viri manjši, kot so to zahtevale razmere v državi in primerjalno manjši kot v drugih podobnih situacijah.

Politika UNAMA naj bi zagotovila, da v Kabulu ne bi bilo preveč tujih menedžerjev, ki bi omejevali razvoj lastnih afganistanskih kadrov in institucij. Odločitev je bila predvsem posledica pomanjkanja strokovnega, kvalificiranega osebja, ki bi ga lahko napotili na krizno območje. Zato niti prehodna vlada niti ZN niso uspeli učinkovito in hitro porabljeni dodeljenih finančnih sredstev ali širiti programov, ki bi zagotavljali obnovo in graditev države. Taka politika je v luči celovitega pristopa dobra, ko gre za to, da mora lokalna vlada prevzeti odgovornost za razvoj in obnovo. Toda njeno učinkovito izvajanje pomeni predvsem, da mora lokalna vlada imeti možnost odločanja, to pa je mogoče doseči samo s strokovnim lokalnim osebjem, ki ima na razpolago zadostne vire (Suhrke in dr. 2002, Tullier 2005) V primeru Afganistana so bile npr. vladne plače tako majhne, da se je večina afganistanskih strokovnjakov odločila, da raje dela za mednarodne organizacije. Številni afganistanski strokovnjaki, ki so delali v tujini, se niso odločili za delo doma, ker jim afganistanska vlada ni mogla ponuditi ustreznega plačila, medtem ko je v državi delalo zelo dobro plačano mednarodno osebje (v odličnih delovnih pogojih), ki se je rotiralo vsako leto ali dve in ni imelo možnosti za prepotrebno poglobljeno poznavanje lokalnih razmer in učinkovito delovanje.

(10) Vključevanje sosednjih držav v mirovni proces

Pomemben dejavnik pri oblikovanju celovitega pristopa do reševanja konkretne kompleksne krize je vključenost sosednjih držav v procese zagotavljanja miru in obnove.

Afganistanski sosedje: Indija, Pakistan, Iran, Uzbekistan in Rusija so podprle Bonski proces, toda zaradi dolgoletnega tekmovanja za prevlado v regiji je bilo nemogoče pričakovati, da bodo uskladile interese in odstopile od podpore določenim afganistanskim akterjem (Noorzai 2011). Soočene so bile tudi s poslabšano varnostjo na svojih mejah, trgovanjem z drogo in orožjem ter s skupinami beguncev, ki so jih spremljali različni etnični in sektaški interesi. Analize kažejo, da so nekatere države v afganistanski soseščini začele kazati interese po

obnovi nekaterih svojih geostrateških ciljev. Zaenkrat nobena država ni pokazala neposredne sovražnosti do Afganistana, pač pa si poskušajo zagotoviti povečan vpliv na vlado s pomočjo svojih tradicionalnih afganistanskih klientov (Weinbaum 2006). Z odhodom mednarodnih sil iz Afganistana ni mogoče pričakovati, da bi se ti neugodni politični tokovi spremenili.

Sosednje države v Bonskem procesu niso sodelovale tako, da bi jim bila v sklopu mirovnega procesa določena posebna vloga. To lahko ocenimo kot slabost ali kot prednost. Določena vloga bi lahko zagotovila večjo odgovornost sosedov za stabilizacijo in obnovo Afganistana in dolgoročno partnerstvo. Na drugi strani pa to lahko pomeni, da so bile sosednje države onemogočene, da bi v sklopu po-konflikte obnove monopolizirale določene afganistanske sektorje za lastne interese.

(11) Odnos mednarodnih akterjev do mehanizmov civilno-vojaškega sodelovanja - Skupine za obnovo provinc (Provincial Reconstruction Teams - PRT)

Delovanje PRT-jev bi bilo lahko bolj učinkovito, če bi delovali s skupnim poslanstvom, kot je to določil ISAF. Njihova prepoznavnost in moč delovanja sta bili oslabljeni, ker so bili različni po strukturi in načinih delovanja; oboje je odvisno od tega, kdo jih je ustanovil in v katerem okolju so delovali.

Junija 2002 so ZDA prevzele poveljevanje nad vsemi vojaškimi operacijami v Afganistanu (Combined/Joint Task Force 180 oziroma CJTF-180). Konec leta 2003 so se sile preimenoval v CFC-A (Combined Forces Command – Afghanistan). Sile koalicije so sestavljale vojaške in specialne enote vojske ZDA in enote koalicijskih držav (Britanci, Avstralci, Francozi, Nemci, Kanadčani, Danci in Italijani). Koalicijske sile so izvajale naloge za stabilizacijo varnostne situacije pomagale pri izvajanju obnove v operaciji z nazivom Enduring Freedom.

Operacija Enduring Freedom je delovala na podlagi pravice do samoobrambe oziroma kot odgovor na teroristične napade na ZDA 11. 9. 2001, utemeljene v 51. členu Ustanovne listine ZN. Bonski sporazum pa prisotnosti koalicijskih sil in vojaških operacij, ki so jih v času sprejemanja sporazuma te izvajale, ni priznaval.

Z afganistansko vlado koalicijske sile niso imele nobenega sporazuma, ki bi opredeljeval status tujih oboroženih sil v državi. Kljub temu, da je med koalicijskimi silami in vlado obstajalo sodelovanje in so potekale konzultacije o določenih zadevah, stiki niso bili formalizirani in Koalicija ni bila dolžna poročati o svojih namerah in aktivnostih (CLMO 2004)

Civilno-vojaško sodelovanje koalicijskih sil je bilo usmerjeno predvsem na pridobivanje zaupanja lokalnega prebivalstva. V letu 2002 je potekalo skoraj izključno na lokalni ravni, brez koordinacije aktivnosti s centralno afganistansko vlado ali mednarodnimi in lokalnimi nevladnimi organizacijami.

Novembra 2002 so koalicijske sile začele razvijati nov model vojaških operacij, ki niso bile bojne operacije. Koncept skupin za obnovo provinc se je razvil zaradi potrebe po večji vojaški prisotnosti na terenu (Stapelton 2003). V letih 2002 in 2003 so to bili ameriški in britanski PRT-ji, ki so delovali iz zaščitenih baz, sestavljalo pa jih je predvsem vojaško osebje. V letu 2004 so PRT-je začele oblikovati tudi druge države, ISAF pa je prevzel kontrolo nad delovanjem nekaterih PRT-jev jeseni leta 2004. Sredi 2005 sta obstajali dve strukturi PRT-jev, ena, ki je bila odgovorna koalicijskim silam in druga, ki je poročala ISAF-u (Katzman 2013).

Mandat PRT-jev je bil kontroverzen in o njihovem delovanju je vladala precejšnja zmeda. Ni bilo jasno ali so PRT-ji namenjeni zagotavljanju varnosti ali obnove (Stapelton 2003, ACBAR 2003). Te nejasnosti so izvirale iz različne strukture PRT-jev, posamezni vladni predstavniki so njihovo poslanstvo in namen opisovali zelo različno, pa tudi njihovo delovanje oziroma projekti, ki so jih izvajali, so bili zelo različni. Imeli pa so visoko zastavljene cilje, za njihovo uresničitev pa zelo omejene vire (Jakobsen 2005)⁶⁵.

Kljub temu, da imajo PRT-ji v imenu obnovo (reconstruction), te aktivnosti niso bile med prioritetskimi na njihovem seznamu in zanje v prvih letih delovanja ni bilo virov (US DS 2006). Mnoge nevladne organizacije so trdile, da PRT-ji izvajajo določene

⁶⁵ PRT-ji naj bi razširili učinke ISAF-a, izvajali operacije vzdrževanja miru, koordinirali pomoč, omogočali izmenjavo informacij med civilnimi akterji ter afganistansko vlado in nadzirali varnostno situacijo. Poročali naj bi o vladnih operacijah, napredovanju obnove na infrastrukturnih objektih, zdravstvenem varstvu in osnovnih človekovih potrebah, napredku na področju ekonomskega razvoja, sprejemljivosti pravnega reda in afganistanske vlade pri lokalnih oblastnikih in prebivalstvu.

projekte, ki bi jih nevladne organizacije lahko izvedle bolj učinkovito in ceneje, pri tem pa ne bi ogrožali civilnih akterjev, ker ne bi bile povezane z vojsko (Jakobsen 2005).

Koncept PRT predvideva, da naj bi sodelovali vsi vladni organi in vsak PRT naj bi imel politične, razvojne, policijske in vojaške eksperte. Združeno delovanje naj bi izboljšalo sodelovanje med različnimi vladnimi institucijami in zagotovilo večdimenzionalen pristop v stabilizacijskih in rekonstrukcijskih projektih, ki jih PRT izvaja na geografskem območju, za katerega je zadolžen (ISAF PRT Handbook 2007).

V priročniku za delovanje PRT-jev je zapisano še, da predstavljajo integrirano obliko civilno-vojaškega sodelovanja, ki na celovit način podpira cilje afganistanske vlade pri obnovi in stabilizaciji države. S prehodom vseh PRT-jev pod okrilje ISAF-a v oktobru 2006, naj bi ta oblika usklajenega pristopa postala bolj kakovostna. Trenutno po liniji poveljevanja in kontrole, ki poteka od ISAF-ovega poveljstva preko regionalnih poveljstev, deluje samo vojaška komponenta PRT-jev, medtem ko njihov civilni del deluje na podlagi nacionalnih usmeritev. Določeni PRT-ji, ki so sestavljeni iz predstavnikov več držav (npr. Fayzabad: Nemci, Danci in Čehi v letu 2007), imajo sklenjene posebne državne sporazume, po katerih običajno ena država zagotavlja varnost (vojaški del PRT-ja), druge pa izvajajo civilne projekte skladno z nacionalnimi usmeritvami.

ISAF in poveljstvo ameriških sil v Afganistanu (CFC-A) sta sprejela skupno poslanstvo PRT-jev: *»PRT-ji bodo pomagali Islamski republiki Afganistan pri uveljavljanju oblasti s podporo razvoju stabilnega in varnega okolja v določenih operativnih območjih, omogočili reformo varnostnega sektorja in uspeh naporov na področju obnove«*. (Rubin in dr. 2005, appendix I, 77).

Kljub temu, da je ISAF oblikoval skupno poslanstvo PRT-jev, so le-ti ostali različni po strukturi kot tudi po modusu delovanja, na katerega je vplivalo dejstvo, kdo je PRT ustanovil, svoj vpliv pa je dodalo še okolje, v katerem je deloval (SEDRA 2004; Jakobsen 2005; US DS 2006).

Ameriški PRT-ji so bili locirani v manj stabilnih delih države, tako civilni kot vojaški del PRT-ja pa sta bila pod vojaškim poveljstvom. Glavne naloge so se nanašale

na infrastrukturne projekte s hitrim učinkom. V Britanskem PRT-ju so vojaška, politična in razvojna komponenta vodile projekte združeno. Vojaški del je zagotavljal varnost z majhnimi mobilnimi timi, ki so živeli med lokalnim prebivalstvom, patroljirali in podpirali izvajanje demobilizacije in razoroževali lokalne bojavnike. Politični del PRT-ja je bil usmerjen v izgradnjo lokalnih institucij, razvojni del pa v izbrane projekte, predvsem projekte na področju oblikovanja lokalne oblasti in sodišč. Nemški PRT-ji so bili organizirani tako, da sta vojaški in civilni del delovala popolnoma ločeno. Vojaški del je bil izjemno močan in osredotočen predvsem na zagotavljanje varnosti civilnih komponenti PRT-ja. Nekateri poročevalci ocenjujejo, da je prisotnost nemških vojaških enot oziroma posledično varnost, pritegnila mnoge nevladne organizacije, da so se premestili na območje nemškega PRT-ja (Jakobsen 2005, 17-27 in 30)

Sredi leta 2004 sta dve nevladni organizaciji izvedli anketiranje 700 Afganistancev v šestih mestih in samo trije odstotki vprašanih so želeli, da bi jim varnost zagotavljale mednarodne sile. Več kot ena tretjina je v tej vlogi videla samo afganistanske varnostne sile. Približno 60 odstotkov vprašanih pa bi si želelo, da bi varnost zagotavljale mednarodne in afganistanske sile skupaj, pri čemer so v afganistanski vojski videli protiutež lokalnim vojnim vojvodam, v mednarodnih silah pa nekakšno dodatno zavarovanje (HRRAC 2004).

Primerjanje delovanja različnih modelov PRT-jev je praktično nemogoče, saj sistematičnega opazovanja njihovega dela ni bilo. Pokrajinski razvojni timi so bili zamišljeni kot mehanizem za izboljšanje varnostne situacije. Toda večina jih je bila kadrovsko podhranjenih in brez zadostnih virov, ki bi jim omogočali učinkovito delovanje na področju varnosti in pri izvajanju nalog obnove. Poleg tega so PRT-ji delovali v različnih okoljskih in drugih razmerah (etničnih, političnih). Nekateri analitiki ocenjujejo, da je bil britanski model najbolj sprejemljiv za lokalno prebivalstvo, a je bil uporabljen v varnostno manj izpostavljenih območjih (Rubin in dr. 2005, 58).

(12) Opredelitev vloge mednarodnih vojaških sil v konkretni krizi in dejanski načini njihovega delovanja

Delovanje ISAF-a, ki naj bi zagotovilo umik afganistanskih sil iz Kabula, se je v začetku krize izkazalo za prepočasno, celo več, ISAF te naloge ni bil

sposoben opraviti. Vse do konca leta 2006 so v državi vladale razmere, v katerih je bila varnost ogrožena do take stopnje, da je negativno vplivala na izvajanje projektov obnove in ponovno vzpostavljanje kontrole afganistanske vlade nad razmerami v državi.

Najbolj zahteven del usklajevanja pri Bonskem sporazumu je bila vsebina besedila o mednarodnih varnostnih silah v Kabulu (Bonski sporazum, Aneks I). Resolucija ZN 1386, sprejeta 20. decembra 2001, je določila razporeditev mednarodnih sil, skladno s VII. členom ustanovne listine ZN, v Kabul in okolico ter pooblastila ISAF za izvedbo vseh nujnih postopkov za uresničitev mandata. Bonski sporazum pa je dopuščal razporeditev mednarodnih varnostnih sil tudi po širšem ozemlju Afganistana.

Po prihodu je ISAF sklenil tehnični sporazum z afganistansko vlado (ISAF 2002), v katerem je ta določila poslanstvo, območje odgovornosti in odnose med ISAF-om in vlado ter med ISAF-om in afganistansko vojsko. V tem sporazumu je bil ISAF pooblaščen za uporabo sile samo za zaščito lastnih sil in svojega poslanstva. Kljub temu je poveljnik ISAF-a obdržal pristojnost, da uporabi silo brez vmešavanja afganistanske vlade ali njenega predhodnega dovoljenja in se neovirano giba na ozemlju in v zračnem prostoru Afganistana. Tehnični sporazum je bil tudi v nasprotju z resolucijo ZN 1386, saj je dovoljeval vrnitev afganistanske vojske, milic, mudžahedinov in drugih vojaških skupin v določene vojašnice v Kabulu, kar je pravzaprav pomenilo, da se bodo lahko prosto in brez učinkovitega nadzora gibale po mestu.

ISAF-ova pravila delovanja so bila po naravi obrambna. Koalicijske sile pod vodstvom ZDA so bile zaskrbljene, da bo ISAF s svojo mirovno operacijo oviral delovanje koalicije, na drugi strani pa so vse pomembne organizacije, posebni odposlanec generalnega sekretarja ZN in nevladne organizacije, poudarjale potrebo po razširitvi mandata in območja delovanja ISAF-a ter krepitvi njegovih sil (Crisis Group 2002, ACBAR 2002⁶⁶, Council FAAS 2003).

⁶⁶Pismo varnostnemu svetu, v katerem so izpostavili potrebo po razširitvi ISAF-a, je podpisalo 66 afganistanskih in mednarodnih nevladnih organizacij.

NATO je interes po razširitvi ISAF-ovega območja delovanja izrazil po prevzemu vodenja ISAF-ovih operacij avgusta 2003. Afganistan je postal novo območje, kamor je Zveza usmerila svojo pozornost, postal je nova fronta vojne proti terorizmu. Varnostni svet ZN je oktobra 2003 sprejel resolucijo 1510, s katero je omogočil ISAF-u delovanje tudi izven Kabula (UN 2003a).

ISAF je bil zasnovan kot večnacionalna »koalicija voljnih«, ki je iz šestnajstih držav v letu 2002 narasla na več kot 30 v letu 2003, pa na 37 v letu 2005. Danes v okviru ISAF-a deluje 50 držav, ki so februarja 2013 prispevale skupaj 100.033 osebja. Financiranje ISAF-a je bilo določeno z resolucijo ZN 1385, ki je predvidevala tudi ustanovitev denarnega sklada, ki bi usmerjal financiranje in pomagal manj bogatim državam udeležbo v silah ISAF-a. Poročilo mednarodne nevladne organizacije CARE iz leta 2003 navaja statistiko mednarodnih sil v mirovnihi operacijah, ki dokazuje počasno in nesorazmerno naraščanje ISAF-a v primerjavi z ostalimi mirovnimi operacijami; v operaciji na Kosovu je bilo poleti 2003 razmerje en vojak iz mirovnihi sil na 48 prebivalcev, v Vzhodnem Timorju en vojak na 86 prebivalcev, v Afganistanu pa le en vojak na 5380 prebivalcev (CARE 2003). V absolutnih številkah je ISAF po Natovem prevzemu poveljstva, avgusta 2003 štel komaj 5000 vojakov, ki jih je prispevalo več kot 30 držav (ISAF Placemat, 2002-2013).

Nestrinjanje z organizacijsko strukturo oz. linijo poveljevanja je v začetku obremenjevalo odnose med koalicijskimi silami in ISAF-om. Predvsem je šlo za ameriške pomisleke, povezane z organiziranostjo delovanja vojaške sile v Afganistanu. ZDA so sprva vztrajale na tem, da ISAF ne more delovati neodvisno od linije poveljevanja in kontrole Koalicije. Nekatere države, ki so prispevale sile v ISAF, pa so vztrajale na njegovem neodvisnem delovanju. Odločeno je bilo, da bo operativno poveljevanje prevzel poveljnik ISAF-a, vodenje uporabe njegovih sil pa bodo prevzele ZDA (UN SC Resolution 2001).

Za povezavo z afganistansko vlado in ZN oziroma UNAMA je ISAF sodeloval v združenem odboru za koordinacijo in opazovanje (Joint Coordination and Monitoring Body).

Civilno-vojaško sodelovanje, ki ga je izvajal ISAF v Kabulu, je bilo pomemben in uspešen del njegovega delovanja. Projekti so bili manjši po obsegu in usmerjeni na zadovoljevanje potreb prebivalcev (šole, bolnice, gasilske in policijske postaje, oskrba z vodo), hitro zaključeni in odmevni. Njihov osnovni namen je bil zagotoviti zaščito ISAF-ovim silam tako, da se je gradilo zaupanje in sodelovanje z lokalno skupnostjo. ISAF-u so ti projekti v začetnih letih operacije zagotovili sloves hitrega in učinkovitega izvajalca ukrepov, med nevladnimi in tudi mednarodnimi organizacijami pa različne, tudi negativne odzive (Dziedzic in Seidl 2005).

Vsi uspehi pa so zbledeli ob dejstvu, da ISAF po skoraj treh letih delovanja v Afganistanu, ni demilitariziral Kabula, čeprav je bila to ključna zahteva Bonskega sporazuma in tudi resolucije ZN 1386. ISAF se je odločil, da vlogo vsiljevanja miru prepusti afganistanski vladi. Vladi je sicer pomagal pri načrtovanju in ji svetoval, a ji je v celoti prepustil odločanje (Thier v Durch 2006).

ISAF do leta 2004 ni razširil svojega delovanja zunaj Kabula⁶⁷. Ko so ZN in Natov Severnoatlantski svet sprejeli odločitev o razširitvi ISAF-a, je imel NATO probleme z zagotavljanjem sil. PRT-ji so bili uporabljeni kot kompromisna rešitev za razširitev delovanja in vpliva ISAF-a. Toda zaradi majhnega števila vojakov v posameznem PRT-ju, so le-ti lahko zagotavljali zgolj zaščito lastnih sil in svoje civilne sestave. Oktobra 2006, torej več kot tri leta po tem, ko je NATO prevzel ISAF, je bila zaključena zadnja, četrta faza razporejanja njegovih sil v Afganistanu in so bila oblikovana vsa regionalna poveljstva. ISAF je prevzel tudi poveljevanje nad zadnjo preostalo, vzhodno, regijo. Konec leta 2006 je ISAF štel 31.000 vojakov (vključno z 10.000 ameriškimi vojaki, ki so prešli pod ISAF-ovo poveljstvo), ki so delovali v njegovih vrstah in v trinajstih PRT-jih, začel pa je tudi z oblikovanjem skupin za usposabljanje afganistanske nacionalne vojske (NATO 2014).

Poglavitna pomanjkljivost pri delovanju ISAF-a je bila dolgotrajna nesposobnost ali nepripravljenost, da zagotovi umik afganistanskih vojaških enot iz Kabula, kar je bil eden izmed ključnih ciljev Bonskega sporazuma in Resolucije 1386 (Boon Agreement 2001, Aneks I in UN SC Resolution 2001). Res je, da ISAF na začetku

⁶⁷ Razširitev delovanja izven Kabula je ISAF-u omogočila resolucija ZN 1510, ki je bila sprejeta oktobra 2003.

operacije ni imel zadostnih virov, toda svoje vloge, ki mu je bila dodeljena skladno s VII. poglavjem Resolucije ZN, ni odigral, še več, odločitve je prepuščal prehodni vladi. Tudi UNAMA se je v začetnem obdobju operacije odločil, da se postavi v vlogo podpornika vlade, svetuje pri sprejemanju določenih odločitev, vendar prepusti odločitve, tudi tiste, ki so bile v očitnem nasprotju z mednarodnimi sporazumi, prehodni vladi.

Varnostna situacija v Afganistanu je po padcu talibanskega režima zahtevala sile, ki bi vzdrževale mir in bi bile sposobne varnost zagotavljati na celotnem ozemlju države. ZDA in koalicijske sile tipičnih nalog za vzdrževanje miru niso hotele prevzeti, hkrati pa so dolgo blokirale razširitev ISAF-a. Šele leto dni po vojaških operacijah so koalicijske sile oblikovale varnostno politiko za Afganistan, ki je presegala „vojno proti terorizmu“, torej bojne aktivnosti za uničenje terorističnih enot in ostankov vojaških enot talibanskega režima, izvajanje te politike pa se je zavleklo v leto 2003. PRT-ji so bili v najboljšem pomenu besede samo najbolj osnovna sila za vsiljevanje miru. Izvajali so lahko določene bojne aktivnosti in lokalno uredili varnostne razmere, a so bili brez zadostnih virov za bistveno izboljšanje varnosti ali izvedbo resnih projektov obnove.

V Afganistanu ni bilo nobene mednarodne vojaške sile, ki bi imela zadostne zmogljivosti in bila razporejena dovolj široko na celotnem ozemlju države. Zaradi tega so v večini regij vse do konca leta 2006 prevladovali razmere, v katerih je bila varnost ogrožena do take stopnje, da je negativno vplivala na izvajanje projektov obnove in ponovno vzpostavljanje kontrole afganistanske vlade nad razmerami v državi.

(13) Mednarodna skupnost in strategija za uresničevanje celovitega pristopa

Za uresničevanje celovitega pristopa potrebuje mednarodna skupnost celovito strategijo za vsa pomembna področja reševanja kompleksne krize: varnost, razvoj in upravljanje/vladanje (security, development, governance).

(14) Strategija zveze NATO za delovanje v mednarodnih operacijah

Strateška vizija delovanja Nata v Afganistanu temelji na izkušnjah pri reševanju kriz in je podlaga za oblikovanje Natovega pristopa do

sodelovanja z drugimi akterji v krizi in za vzpostavitev učinkovite koordinacije delovanja mednarodne skupnosti. Strategija zveze NATO za delovanje v konkretni operaciji je del celovite strategije mednarodne skupnosti za reševanje kompleksne krize.

NATO se bo začel iz Afganistana postopoma umikati v letu 2014. Izkušnje iz te operacije so številne in pomembne za nadaljnje ravnanje pri reševanju kriz tako za širšo mednarodno skupnost kot za NATO, prispevajo pa tudi k spoznanju, da je celovit pristop ena od možnosti za učinkovito reševanje kompleksnih kriz.

Natov vstop v operacijo v Afganistanu je bil na eni strani namenjen uničenju terorizma, na drugi pa prizadevanjem za obstanek transatlantskih povezav Zveze. Zaveznice so se zelo dobro zavedale, da je operacija v Afganistanu drugačna od operacij v preteklosti. Afganistanska zgodovina, geografske značilnosti, težavni sosedi, kultura, takratna politika v državi - vse je kazalo na to, da se NATO podaja na neznano področje, kamor bo moral priti z novimi vojaškimi zmogljivostmi, in da gre tokrat za operacijo zunaj Natovega območja. Pričakovati je bilo, da bo operacija težavna z vidika oskrbe in učinkovitega poveljevanja. Toda od vsega začetka so zaveznice še vedno poskušale operacijo izvesti s »starim«¹ Natom, na način, ki so ga poznale in je bil uspešen v preteklosti.

Zveza NATO je stopila v Afganistan politično nepripravljena, spregledala je številne pomembne dejavnike, ki so kasneje vplivali na njeno delovanje. Članice in zavezniki so bili prepričani, da je NATO še vedno organizacija, ki v kompleksnem svetu predstavlja dobrohotnega velikana, da ji to mesto zagotavljajo njene vrednote in načela ter dejstvo, da se je o svojem delovanju še vedno odločala kot celota in kot taka tudi delovala (operacija na Balkanu). Takšna predstava je ustrezala predvsem tistim zaveznicam, ki se niso strinjale z intervencijo Zveze v Iraku in tudi ne z operacijo Koalicije v Afganistanu. ZDA so zaveznicam dopustile sodelovanje v Afganistanu, ker jim je to ustrezalo. Bile so angažirane v Iraku in so se nanj lahko povsem osredotočile, ker so reševanje krize v Afganistanu prevzeli drugi. NATO se je sicer kazal kot uravnotežena in pametna opcija v primeru krize v Afganistanu, toda dejanska politična situacija v Zvezi ni bila taka.

NATO je prevzel vodenje ISAF-a 11. 8. 2003, malo manj kot dve leti po ameriški vojaški intervenciji Enduring Freedom. Uradno so Natovo vpletenost v Afganistan opredeljevali kot »logično« (NATO 2003)⁶⁸, saj je mednarodne varnostne sile v Afganistanu (ISAF) že podpiral, vodilne države pa so bile Natove članice (Velika Britanija, Nemčija, Turčija in Nizozemska).

NATO se je v afganistansko krizo neposredno vpletel po terorističnem napadu na ZDA v septembru 2001. Prvič v svoji zgodovini je uporabil 5. člen Washingtonske pogodbe in tudi dejansko aktiviral vojaške sile v njegovo podporo (pomorske sile oziroma Standing Naval Forces Mediterranean in letala AWACS). To je bil odgovor za napad na ameriške cilje. Ko se je 7. oktobra 2001 pod vodstvom ZDA začela vojaška operacija v Afganistanu, je NATO izvedbo operacije Enduring Freedom politično podpiral, v njej pa ni sodeloval, niti politično (Severnoatlantski svet ni imel besede pri odločitvi in izvajanju operacije) niti vojaško (v operaciji so v okviru koalicijskih sil sodelovale vojaške enote nekaterih članic, vendar izključno na podlagi nacionalnih odločitev). Konec leta 2001, ko se je NATO pripravljaj na vrhunsko zasedanje v Pragi (november 2001), je bilo jasno, da se bo Zveza morala prilagoditi novim razmeram: proti teroristični dejavnosti in delovanju izven evro-atlantskega prostora (Palmer 2003).

Odločilen za Natovo vpletenost v krizo v Afganistanu je bil prevzem vodstva ISAF-a, v aprilu 2003. Severnoatlantski svet je tako postal najpomembnejši sogovornik ZN, ki so ISAF-u zagotavljali mandat za delovanje v Afganistanu. Toda v tej fazi NATO ni pričakoval, da bodo potrebne obsežne spremembe v njegovem delovanju, če naj mednarodna skupnost doseže cilje, ki so jih narekovali mednarodni sporazumi in zaveze do Afganistana.

NATO je postal voditelj operacije, ki je ni načrtoval niti ni sodeloval oblikovanju njenih karakteristik. ISAF-a ni ustanovil NATO in tudi ni nadzoroval njegove implementacije. V delovanje ISAF-a so se vključevali: države, ki niso bile članice Nata, prispevale pa so svoje sile, Varnostni svet ZN, ki je operaciji podeljeval mandat in afganistanska vlada, ki ji je pripadala vodstvena vloga. ISAF je bil skladno z mandatom zadolžen za izvajanje pomoči afganistanski vladi (UN SC,

⁶⁸ Govor namestnika generalnega sekretarja zveze NATO ob prevzemu poveljevanja v Kabulu.

2001). NATO je bil postavljen v situacijo, v kateri je moral prevzeti načrtovanje, organizacijo, vzdrževanje in vodenje kompleksne večnacionalne operacije vzdrževanja miru, v kateri so bile združene Natove sile, sile partnerskih držav in držav, ki niso bile članice Zveze. Odločitev Nata, da sprejme takšno vlogo, je izhajala tudi iz njegove potrebe, da ostane relevantna varnostna organizacija.

Zveza je ISAF prevzela takšnega, kot je bil: z dotedanjim poslanstvom. NATO od sprejema odločitve o prevzemu vodenja ISAF-a, do dejanskega prevzema, ni opravil potrebnih analiz zaradi več dejavnikov: čas za poglobljeno analizo je bil kratek, Natovo poveljstvo v Brunsumu (Joint Forces Command), ki je prevzelo odgovornost za operacijo v Afganistanu, ni imelo stvarnih operativnih izkušenj, NATO ni naredil operativnega načrta za razširitev operacije izven Kabula (Beckman 2005), čeprav je to predvideval Bonski sporazum.⁶⁹

Razširitev operacije zunaj območja Kabula je bila nujna, da bi zagotovili varnostne razmere, ki bi dopuščale uresničitev drugih ciljev, postavljenih v mednarodni skupnosti. Oktobra 2003 so ZN sprejeli resolucijo 1510, ki je ISAF-u podelila mandat za razširitev misije izven Kabula, NATO pa je konec januarja sprejel nov strateški koncept (CONOPS) operacije, ki predstavlja politični okvir za izvajanje vojaške operacije. ISAF je širjenje svojega delovanja začel s prevzemanjem odgovornosti za območja, ki so jih nadzorovali nekateri ameriški PRT-ji (prvi je bil v Konduzu), ustanovili pa so tudi nove. PRT-ji so bili izpostavljene operativne baze ISAF-a. V svoji strukturi so združevali vojake in civilno osebje v integrirano strukturo, ki je skrbela za varnost, razvoj in obnovo določenega območja. Načrt za razširitev ISAF-a⁷⁰ je tako dejansko temeljil na razširitvi mreže PRT-jev s pomočjo držav, ki so prevzele vodilno vlogo v določenem PRT-ju. Za razširitev te mreže je bil januarja 2004 oblikovan nov načrt, širitev pa je potekala v štirih fazah od severa proti zahodu in nato na jug in vzhod (NATO 2014)⁷¹. Vzpostavljanje

⁶⁹ Že mesec dni po prevzemu vodenja ISAF-a je Severnoatlantski svet pooblastil Natovo poveljstvo za operacije, da pripravi načrt razširitve ISAF-ovih operacije izven Kabula. V tistem trenutku je bilo poslanstvo ISAF-a omejeno samo na Kabul (OPLAN 10049, ni javno dosegljiv).

⁷⁰ Neklasificirana verzija OPLAN 10302 je bila posredovana javnosti leta 2005.

⁷¹ NATO se je o razširitvi ISAF-a odločil decembra 2003, a je to namero dejansko utemeljil šele na zasedanju v Istanbulu, poleti leta 2004. Odločitev, da se ISAF razširi na zahod, je bila sprejeta februarja 2005. Takrat je potekalo tudi načrtovanje za razširitev na jug in vzhod Afganistana, dopolnjen operativni načrt je bil sprejet šele decembra 2005.

PRT-jev je bil počasen proces, zaznamovan z dolgotrajnimi in mukotrnimi političnimi razpravami o delitvi obveznosti, izpolnjevanju zavez in prilagajanju varnostnim razmeram oziroma prilagajanju vojaškim operacijam, na katere Zveza ni bila pripravljena.

Delovanje PRT-jev je podpirala ustrezna vojaška infrastruktura. Na začetku so bile to brigade, kasneje so bila oblikovana divizijska regionalna poveljstva, ki od leta 2006 poveljujejo in nadzirajo Natove aktivnosti v določenih regijah Afganistana. Vsako regionalno poveljstvo ima svoje namenske sile (task force), ki imajo svoje vojaške baze. Njihov obseg, moč in naloge so različne glede na varnostne razmere na območju, na katerem delujejo.

Pri širjenju na jug in vzhod je NATO naletel na upornike. Predvideval je sicer, da se bodo njegove enote morale angažirati tudi v bojnih akcijah in se spopadati z uporniki, toda nihče v Natu ni predvidel intenzivnosti in obsega uporniških operacij. Ko je pozno v letu 2006 uporništvo doseglo vrhunec svojega delovanja, so bili v Natu pretreseni in zbegani - na vseh ravneh delovanja od najvišje strateške do poveljstva ISAF-a. Tako stanje je trajalo vse leto 2007 (Mattelaer 2011).⁷²

Težave so se pojavile predvsem v fazi stabilizacije. Leta 2006 v Natu še niso jasno definirali, kaj pomeni stabilizacija v afganistanskem kontekstu in kako naj bi jo dosegli. Ta izziv je bil prvič obravnavan na vrhunskem zasedanju Nata v Rigi, novembra 2006, ko je ISAF že končal četrto fazo širjenja in je bil soočen s situacijo, ki je zahtevala obsežno operacijo (campaign), Bonski sporazum pa je ISAF-ovo delovanje omejeval le na zagotavljanje pomoči afganistanski vladi.

Neodločnost Natovih držav na zasedanju v Rigi je kazala na politično in vojaško zadržanost do situacije v Afganistanu. Na zasedanju je bila, kljub težki situaciji v Afganistanu in vedno več žrtvam med Natovimi vojaki, osrednja pozornost posvečena razpravi o protiraketni obrambi, temi, ki je bila sprejemljiva in domača

⁷² Avtorica te raziskave je lahko v obdobju 2005-2008 spremljala dogajanje v Natovem poveljstvu za transformacijo neposredno, osebno in preko video prenosov razprav, ki potekajo preko inetrnega sistema Nata v neposrednih prenosih, spremljala je razprave vojaškega komiteja, Severnoatlantskega sveta in drugih Natovih teles, ki so se nanašale na operacijo ISAF-a, prebirala depeše in zapise ter imela vpogled v odločitve Natovega poveljstva za operacije, ki je poskušalo situacijo nadzorovati.

– »udobna« tema iz obdobja hladne vojne. Razprava o Afganistanu se je osredotočila na dve področji: prvo, kako združiti civilne in vojaške napore pri iskanju in vzpostavljanju dolgoročnih rešitev za Afganistan in drugo, kako ustrezno porazdeliti breme operacije med članice.

V Natu leta 2006 še niso uspeli dojeti obsega in posledic uporniških aktivnosti. Poslanstvo Zveze je sicer bila podpora afganistanski vladi in neposredna odgovornost za razvoj in oblikovanje vladnih institucij, toda varnostna situacija v Afganistanu je bila ključna za uresničevanje ciljev, ki sta si jih postavili mednarodna skupnost in Afganistanska vlada.⁷³ Razmere v državi so od Nata zahtevale, da oblikuje nov strateški pristop, ki bo hkrati omogočil zagotavljanje varnosti, razvoj in delovanje vladnih institucij.

Številne analize in poročila iz obdobja 2005 do 2007, ki smo jih proučili za potrebe naše raziskave, so ocenjevala, da mednarodna skupnost nima ustrezne strategije, ki bi na celovit način zaobjela vse tri sestavine reševanja kriz: zagotavljanje varnosti in razvoja ter prevzem vladanja. NATO se je na to situacijo odzval šele na zasedanju v Bukarešti leta 2008 in sprejel celovito strategijo za delovanje v Afganistanu. V duhu celovitega pristopa je potekalo tudi zasedanje samo. Nanj je NATO povabil vse predstavnike ISAF-a ter mednarodne organizacije, ki so v Afganistanu z njim sodelovale (ZN, WFP, Svetovno banko, predstavnike EU in druge). Prevzel je vodilno vlogo pri oblikovanju ISAF-ove strateške vizije za Afganistan ter hkrati oblikoval tajni načrt za njeno implementacijo.⁷⁴

Strateška vizija je izpostavila ključna področja bodočega delovanja Nata v Afganistanu, temeljila pa je na izkušnjah iz tega in drugih konfliktov, v katerih je deloval. Temeljna postavka za oblikovanje Natovega pristopa do sodelovanja z drugimi akterji pri reševanju kriz je bila vzpostavitev učinkovite koordinacije v mednarodni skupnosti, še posebej med Natom in agencijami ZN. PRT-ji so ostali ključen element obnove in razvoja v Afganistanu (ISAF 2008b)⁷⁵. V

⁷³ Afghanistan Compact in Afghanistan National Development Strategy, dokumenta, ki usmerjata in določata konkretne naloge in ukrepe za izpolnitev ciljev razvoja za Afganistan.

⁷⁴ Načrt nosi oznako: strogo tajno in naslov the Comprehensive Strategic Political-Military Plan (CSPMP).

⁷⁵ Ključna vloga PRT-jev je opredeljena v dokumentu z naslovom Strateška vizija ISAF.

implementacijskem načrtu je NATO izvedbo zavez iz vizije opredelil na celovit in kooperativen način: na področju zagotavljanja varnosti (security) je vodilno vlogo prevzel sam, na področju razvoja (development) in vladanja (governance) pa je svojo vlogo opredelil kot podporno drugim mednarodnim organizacijam.

NATO je v tem času (2005 do 2007) uspel opredeliti tudi svojo voditeljsko vlogo. Vztrajal je, da je potrebno vzporedno razvijati vsa tri bistvena področja v operaciji (varnost, vladanje, razvoj) in jih povezati v celovito strategijo reševanja kompleksne krize. Prevezel je tudi vodilno vlogo pri oblikovanju celovite strategije in jo začel uresničevati preko delovanja ISAF-a.

Za izvedbo načrta, ki naj bi prispeval k uspešni uresnitvi varnosti, vladanja in razvoja, pa so obstajali resni izzivi. Uporniki so ostajali resnična in pomembna grožnja. NATO je moral hkrati učinkovito delovati proti upornikom in podpirati izvajanje celovite strategije. Nujno je bila potrebna dobra koordinacija in izvajanje tajnega načrta. Čeprav je načrt strogo zaupen, je znano, da je bilo v njem sedemnajst zaželenih izidov za ustrezno stanje varnosti, razvoja in vladanja. Za dosego zelenega stanja so bili postavljeni kratkoročni cilji in opredeljena Natova vloga pri njihovem uresničevanju. Načrt je redno pregledovala in dopolnjevala Skupina za politično koordinacijo (Policy Coordination Group) znotraj Natovega sektorja za operacije (Division of Operations).

Eno najpomembnejših področij delovanja mednarodne skupnosti v Afganistanu je bilo usposabljanje afganistanskih varnostnih sil. Usposobljene in pripravljene afganistanske varnostne sile so bile pogoj za prehod celotne operacije v fazo tranzicije, v kateri naj bi afganistanska vlada postopno prevzela kontrolo na vseh področjih življenja in delovanja države. Do vrha Nata v Strasbourgu, leta 2009, so ZDA usposabljele afganistanske varnostne sile, usposabljanje policije pa je že v letu 2007 prevzela EU. Naloge usposabljanja afganistanske vojske je NATO prevzel novembra 2009. V tem letu je prišlo tudi do nekaterih sprememb v ameriški strategiji do Afganistana. Na neformalnem sestanku v Bratislavi, oktobra 2009, so ministri Zveze potrdili oceno poveljnika ISAF-a MCchrystala, o stanju v Afganistanu in o proti uporniški strategiji - COIN (counterinsurgency), kar je posledično botrovalo povečanju števila ameriških vojakov in tudi povečanju

kontingenta vojakov članic Zveze.⁷⁶ Potrditev ocene in podpora COIN strategiji je pomembna prelomnica v delovanju Nata v Afganistanu (NATO 2009b).⁷⁷ Ocena je spodbudila oblikovanje Natove proti uporniške doktrine, ki je Zveza do tedaj ni imela, ter podprla strategijo načrtovanja faze tranzicije, torej politični proces. Konec leta 2009 je NATO imel celovit politični in vojaški načrt, s katerim bi bilo mogoče postopoma izvesti prehod v novo fazo operacije, v kateri bi afganistanska vlada prevzemala vodenje varnostnih sil.

Na mednarodni konferenci julija 2010 je afganistanski predsednik Karzai predstavil svojo vizijo tranzicije, ki naj bi bila zaključena do konca leta 2014. NATO je načrt tranzicije začel oblikovati že v začetku letu 2010, v celoti pa je bil potrjen na vrhu v Lizboni, 16. novembra 2010 (NATO 2010a, točka 4). NATO je fazi tranzicije posvetil še številna uradna in neuradna srečanja, tranzicijska faza operacije v Afganistanu je bila tudi predmet razprave na vrhunskem zasedanju Zveze 2012 (NATO 2012).

Pomembna elementa za uresničitev tranzicije, v kateri je NATO sodeloval, sta bila tudi procesa ponovne vključitve (reintegration) in pomiritve (reconciliation); proces pomiritve je bil namenjen začetku pogajanj med političnim jedrom uporniškega gibanja in afganistansko vlado, v procesu ponovne vključitve pa naj bi se uporniški vojaki, ki so postali uporniki zaradi spleta okoliščin ali so bili na silo mobilizirani, odvrnili od sodelovanja z uporniki, zagotovili pa bi se jim pogoji za življenje izven uporniških vrst. NATO ves čas vztraja, da mora oba procesa voditi afganistanska vlada skladno z ustavo in Bonskim sporazumom; proces ponovne vključitve podpira, v procesu pomiritve pa je pripravljen tudi sodelovati (ISAF 2009).

⁷⁶ Konec septembra 2010 so imele ZDA v Afganistanu približno 65.900 pripadnikov, ki se je znižalo s približno 86.700, kolikor so štejele konec marca 2012. ISAF marca 2013 šteje 107.042 vojakov iz 28 Natovih in 22 partnerskih držav, ki so razporejene na celotnem ozemlju Afganistana. Poleg poveljstva ISAF-a (ISAF Headquarters) in združenega poveljstva ISAF-a (ISAF Joint Command) ter Natove misije za usposabljanje (NATO Training Mission – Afghanistan), NATO poveljuje trem od šestih regionalnih poveljstev (severni, zahodni in poveljstvu za glavno mesto), ostalim poveljujejo ZDA. Konec septembra 2012 je število vojakov ISAF-a (brez vojakov ZDA), naraslo na 44.883 (Katzman, 2013).

⁷⁷ Izjava zunanjih ministrov iz decembra 2009, ki podpira ameriško strategijo in se zavezuje k povečanju kontingenta Natovih sil.

NATO je v Afganistanu poskušal oblikovati kompleksno operacijo vzdrževanja miru. Od posredovanja koalicije pod vodstvom ZDA v letu 2001 pa do sredine leta 2005, je poskušal definirati svojo vlogo in svetu dokazati, da se lahko uspešno sooča z novimi, globalnimi grožnjami in s terorizmom ter da lahko izvaja misije, ki so po svojem obsegu in vsebini drugačne od vseh, v katerih je sodeloval v preteklosti. Sprva je NATO deloval vzporedno z ameriško operacijo Enduring Freedom, nekako v podrejeni vlogi. Po letu 2003 pa je začel aktivneje sodelovati z afganistansko vlado, vendar je bilo njegovo delovanje še vedno predvsem usmerjeno v vzdrževanje miru. Proces širitve delovanja Nata izven Kabula je pomenil streznitev. Na uporništvu, na katerega je naletel na jugu in vzhodu države, je bil NATO povsem nepripravljen. Dotlej ni izvajal proti uporniških aktivnosti, Zveza v svojih dokumentih ni nikoli opredelila nalog boja proti upornikom (COIN). NATO se je v letih 2006 in 2007 znašel v situaciji, v kateri so bile njegove vojaške zmogljivosti preobremenjene, v svojem poslanstvu v Afganistanu pa je bil neuspešen. Vendar se je uspel ponovno prilagoditi, povezati in politično konsolidirati. Celovit politično-vojaški strateški načrt s točno določenimi prioritetami, ki ga je Zveza sprejela na vrhu v Bukarešti 2008 je omogočil, da je NATO kljub vojnim razmeram in slabo delujoči afganistanski vladi, zasledoval svojo strategijo v Afganistanu. Načrt je bil večkrat dopolnjen, vključena je bila proti uporniška strategija in delovanje v tranziciji, ki predvideva vzdrževanje Natovih dejavnosti v Afganistanu vse do umika sil, konec leta 2014. NATO in partnerske države, ki sodelujejo v ISAF-u, so na vrhu v Chicagu, maja 2012, sprejele zavezo o dolgoročni podpori Afganistanu (NATO 2012). Strateški načrt za Afganistan predvideva oblikovanje nove Natove misije, ki se bo osredotočila na usposabljanje, svetovanje in podporo afganistanskim silam, ki bodo prevzele odgovornost za varnost na ozemlju svoje države (NATO 2014c)⁷⁸ ZDA so sporazum za nadaljevanje protiuporniškega delovanja skupaj z afganistanskimi silami podpisale 30. septembra 2014. Istega dne je NATO podpisal sporazum, ki omogoča nadaljevanje podpore oblikovanju in delovanju afganistanskega varnostnega sektorja (Resolute Support) (2014d).

⁷⁸ Natov strateški načrt za Afganistan določa strateški pristop v obdobju pred tranzicijo in po njej in zasleduje načrt tranzicije iz Lizbonskega zasedanja Zveze, na podlagi katerega naj bi afganistanske varnostne sile sredi leta 2013 prevzele vodenje načrtovanja in izvajanja operacij na celotnem ozemlju države. ISAF se bo iz bojnih operacij preusmeril na usposabljanje, svetovanje in pomoč, v prehodnem obdobju pa bo, kljub zmanjševanju sil v letu 2014, še vedno zagotavljal ustrezno podporo afganistanskim silam in tudi izvajal bojne operacije, če bo to potrebno.

Izkušnje iz obeh operacij, tako negativne kot pozitivne, že vplivajo na nekatere odločitve v dokumentih in ravnanju Nata pri reševanju vojaških, političnih in civilnih problemov v krizah. V naši analizi smo želeli preveriti tudi, kakšna so stališča predstavnikov mednarodnih akterjev (vojaških in civilnih) do celovitega pristopa in Natove vloge pri njegovem uveljavljanju.

5.4.3 Rezultati anketiranja in polstrukturiranih intervjujev o vlogi zveze NATO pri podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz

Cilj anketiranja in polstrukturiranih intervjujev je bil pridobiti stališča intervjuvancev o tem kakšne so možnosti, da zveza NATO oblikuje podlage, s katerimi bo lahko dejansko udejanjila svojo deklarativno zavezanost, podpirati razvoj in udejanjanje celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Iskali smo odgovore na vprašanja:

1. Kakšna so stališča predstavnikov civilnih mednarodnih organizacij in agencij, ki sodelujejo v operacijah (poudarek na Afganistanu) do koncepta celovitega pristopa in do Natove vloge pri uveljavljanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.
2. Kakšna so stališča vojaških (vladnih) predstavnikov držav članic Nata do tega pristopa in do sodelovanja Nata z drugimi akterji mednarodne skupnosti (vladnimi, nevladnimi in lokalnimi).
3. Katere ovire in možnosti za večjo vlogo Nata pri izboljšanju sodelovanja vojaških in civilnih akterjev so prepoznali oboji.

Predvidevali smo, da bodo stališča obojih povezana z njihovimi izkušnjami iz operacij, kjer so se za doseganje ciljev morali medsebojno povezovati in sodelovati.

Pri izvedbi anketiranja in pol-strukturiranih intervjujev v fokusirani skupini ter pri oblikovanju interpretacije rezultatov smo uporabili naslednje metode:

- Anketni vprašalnik zaprtega tipa je bil posredovan izbranim predstavnikom civilnih in vojaških organizacij po metodi snežne kepe, interpretacijo dopolnjujejo odgovori izbranih strokovnjakov s treh dodatnih polstrukturiranih intervjujev.
- Polstrukturirani intervjuji so bili opravljeni s predstavniki civilnih in vojaških organizacij v projektu Forum strokovnjakov v sklopu eksperimenta CFC/CMO, njihovo interpretacijo dopolnjujejo opažanja, pridobljena z metodo udeležbe z opazovanjem eksperimenta.

Iz cilja so bila izpeljana tri vprašanja, ki predstavljajo osnovo za oblikovanje anketnega vprašalnika in zastavljenih vprašanj v intervjujih:

- Kaj so ovire oziroma kateri so razlogi za neuspešnost dosedanjih prizadevanj pri uveljavljanju celovitega pristopa? (mednarodne skupnosti in Nata, s poudarkom na izkušnjah iz kompleksne krize v Afganistanu).
- Kakšna je vloga Nata in katere aktivnosti in zmogljivosti bi bile sprejemljive za druge mednarodne akterje (vladne, nevladne in lokalne), Natu pa bi zagotavljale potrebno kredibilnost za postopno uveljavljanje NATO koncepta za podporo mednarodne skupnosti pri uveljavljanju celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz?
- Katere možnosti ima NATO, da izdela podlage in predlaga možne načine za izboljšanje sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksni krizi?

Interpretacija odgovorov iz anketnega vprašalnika in polstrukturiranih intervjujev je vključena v identifikacijo stičnih točk med teoretičnimi načeli in značilnostmi celovitega pristopa ter njihovim uveljavljanjem v Natovih dokumentih in konkretnih odločitvah pri reševanju kompleksnih kriz. Odgovori so prispevali tudi k identifikaciji ovir ter pri določitvi tistih področij delovanja in ukrepov, kjer bi NATO lahko uveljavil svojo zavezanost, da bo podprl celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

5.4.3.1 Anketiranje z zaprtim vprašalnikom

Anketiranje je bilo izvedeno v obdobju od 1. oktobra 2012 do 31. marca 2013. Anketni vprašalnik obsega 10 vprašanj. Šest vprašanj je zaprtega tipa, pri dveh

smo anketirance prosili za komentar njihovih stališč, pri dveh pa smo jih prosili, da zapišejo svoje stališče oziroma podatek.

Vprašalnik je bil anonimen (podatki o anketirancih so zaupni), javen je podatek o tem, iz katerega okolja oziroma organizacije izhajajo (civilno ali vojaško in podatek o organizaciji).

Vprašalnik, opremljen s spremnim pismom, ki se nahaja v prilogi 2, je bil pilotsko posredovan Jasteeni Dhilon, predavateljici prava na harvardski univerzi in strokovnjakinji na humanitarnem področju, ki je veliko prakticirala tudi kot strokovna svetovalka nevladnim organizacijam in eno leto delovala v Natovem projektu (Civil Military Fusion Center/Civil-Military Overview - CFC/CMO), katerega eksperimentalni rezultati so bili uporabljeni za potrebe pričujoče disertacije. Gospa Dhilon je kot dobra poznavalka dela in razmer v nevladnih organizacijah priporočila obseg vprašalnika (kratek, jasen) in revidirala vsebino določenih vprašanj (nedvoumnost in terminologija, razumljiva civilnim akterjem).

Naslednji korak je bil posredovanje vprašalnika z metodo snežne kepe. Pri tem je avtorica za zagotavljanje verodostojnosti kot zbiralce odgovorov uporabila posrednike v različnih mednarodnih in nevladnih organizacijah, ki jih je spoznala in skupaj z njimi delovala v času svojega dela v Natovem poveljstvu za transformacijo.

Vprašalnik je bil oblikovan na portalu Monkey Survey. Za potrebe disertacije smo vprašalniki pripravili v obliki pisnega dokumenta, original pa se nahaja na spletu, Anketirancem je bilo posredovano pismo, ki je vsebovalo povezavo do portala oziroma vprašalnika, ki ga je anketiranec izpolnil elektronsko.

Anketni vprašalnik smo za potrebe disertacije posredovali tridesetim izbranim posameznikom (N= 30). Vzorčenje enot je bilo namerno⁷⁹, izbrali smo manjše število fokusiranih tipičnih enot:

⁷⁹ Anketni vprašalniki so bili posredovani predstavnikom naslednjih organizacij:

- Mednarodne organizacije: Misija ZN v Afganistanu (UNAMA); Urad ZN za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA); Program ZN za pomoč otrokom (UNICEF); Svetovni program ZN za hrano (UN World Food Program – WFP); Agencija ZN za nadzor nad mamili in kriminalom (UNDCP); Visoki komisariat ZN za begunce (UNHCR).
- Vladne organizacije: Oddelek ministrstva za zunanje zadeve, trgovanje in razvoj, Kanada (Department for Foreign Affairs, Trade and Development – DFAIT); Oddelek za mednarodni razvoj,

- izbrani predstavniki mednarodnih organizacij,
- izbrani predstavniki nevladnih organizacij,
- izbrani strokovnjaki na področju mednarodnih odnosov in civilno-vojaških odnosov,
- izbrani predstavniki poslovnih korporacij (poudarek na donatorjih in strokovnjakih, ki sodelujejo v javno-zasebnih projektih na področju civilno-vojaškega sodelovanja),
- Predstavniki držav članic Nata, ki delujejo na področju celovitega pristopa na nacionalni ravni.
- izbrani predstavniki iz Natovih poveljstev in enot in sicer z operativnega in taktičnega nivoja (poveljniški kader in kader, ki opravlja dolžnosti na področju civilno-vojaškega sodelovanja v mirnodobnih poveljstvih, ISAF, KFOR).

Izbrani anketiranci iz vladnih, nevladnih in mednarodnih organizacij so bili v anketiranje vključeni na podlagi svojih izkušenj, ki so jih pridobili pri delu v določeni organizaciji, pri načrtovanju ali izvajanju aktivnosti oziroma pri sodelovanju z drugimi organizacijami v Afganistanu. V povprečju so na območju krize preživeli najmanj šest mesecev ali pa imajo najmanj dve leti izkušenj s področja načrtovanja aktivnosti svoje organizacije v Afganistanu ali v drugi kompleksni krizi, v kateri sodeluje tudi NATO (BiH, Kosovo). Anketiranci iz akademskih krogov so bili izbrani na podlagi raziskovalnega dela, povezanega s civilno-vojaškimi odnosi in krizo v Afganistanu.

-
- Velika Britanija (Department for International development - DFID); Ameriška agencija za mednarodno pomoč (US Agency for International Development – USAID)
- NATO: NATO Mednarodni vojaški štab (NATO IMS); NATO poveljstvo za transformacijo (NATO ACT); NATO poveljstvo za operacije (ACO); Mednarodno poveljstvo v Afganistanu pod vodstvom NATO (International Security Assistance Force – ISAF); NATO center odličnosti za civilno-vojaško sodelovanje (NATO CIMIC COE).
 - Mednarodne nevladne organizacije: Mednarodni odbor rdečega križa (ICRC); Agencija za koordinacijo afganistanske pomoči (ACBAR); Global Impact; Mednarodna organizacija za migracije (International Organisation for Migration - IOM); OXFAM; Norveški svet za begunce (Norwegian Refugee Council - NRC); CARE.
 - Akadske ustanove in Think Thanks: NATO Obrambna univerza (NATO NDU); Fakulteta za nacionalno obrambo, Avstrija; Akademija Folke Bernadotte, Švedska; Mednarodni institut za strateške študije (IISS); Center za varnostno politiko Ženeva; RAND.
 - Poslovne korporacije/Donatorji : Lloyd's London; ENI (Italijanska mednarodna korporacija).

Vprašalnik je bil anketirancem posredovan preko zanesljivega pošiljatelja in podkrepjen tako s priporočilom kot tudi z več prošnjami za odgovore. Rok za odgovor je bil podaljšan (od oktobra 2012 do konca marca 2013) in avtorica je pridobila 12 odgovorov oziroma N=12.

Po poizvedovanju o vzrokih za tako (ne)odzivnost anketirancev, je bilo navedenih več odgovorov, ki nakazujejo, da so bili predstavniki mednarodnih in nevladnih organizacij v zadnjem času dobesedno zasuti z različnimi vprašalniki, strokovne pa tudi vprašljive vsebine, pa tudi zaradi nezaupanja in vztrajanja na nevtralnosti in nepristranskosti -- nekateri predstavniki nevladnih organizacij ne želijo sodelovati pri tovrstnih raziskavah; skrbi jih, da bi bili njihovi odgovori zlorabljeni ali razumljeni kot stališče organizacije, ki jo zastopajo. Pomemben razlog za neodzivnost je tudi pomanjkanje časa, saj predstavniki nevladnih organizacij preživijo veliko časa neposredno na kriznih območjih, kjer je delovna obremenjenost zelo intenzivna, večkrat pa so tudi odrezani od možnosti normalnega komuniciranja z zunanjim svetom.

Zaradi nižje odzivnosti od pričakovane, so bili v aprilu 2013 opravljeni še trije polstrukturirani intervjuji preko Skypa⁸⁰, in sicer s strokovnjakom za razvoj koncepta celovitega pristopa iz poveljstva ACT, strokovnjakinjo iz vrst nevladnih organizacij (Mednarodni rdeči križ - ICRC) in častnikom iz združenega sektorja za operativne zadeve (J3) v Natovem poveljstvu za operacije (NATO Allied Command Operations - ACO). Intervjuji so obsegali vprašanja iz anketnega vprašalnika. V interpretaciji odgovorov anketnega vprašalnika intervjuji niso upoštevani, vsebinsko smo jih umestili v primerjavo teoretičnih načel in značilnosti celovitega pristopa z Natovimi aktivnostmi za podporo razvoju pristopa in pri identificiranju ovir in možnosti za uveljavitev celovitega pristopa v praksi.

Rezultati anketiranja

a. Demografski podatki anketirancev: ime in priimek, organizacija, položaj in delovno mesto v organizaciji.

Anketni vprašalnik so izpolnili predstavniki (N=12) iz:

- CIMIC center odličnosti (CIMIC COE);

⁸⁰ Skype je brezplačno orodje, ki omogoča pogovor in pošiljanje sporočil z uporabo svetovnega spleta v realnem času.

- Fakulteta za nacionalno obrambo, Avstrija (NDU);
- Global Impact
- Kanadsko ministrstvo za zunanje zadeve, razvoj in mednarodno trgovino (Department for Foreign Affairs, Trade and Development – DFAIT);
- Mednarodna organizacija za migracije (International Organisation for Migration - IOM);
- NATO poveljstvo za transformacijo (NATO Allied Command Transformation - ACT);
- Natov mednarodni vojaški štab (NATO International Military Staff - IMS),
- Norveški svet za begunce (Norwegian Refugee Council - NRC);
- OXFAM, mednarodna nevladna humanitarna organizacija;
- Program ZN za pomoč otrokom (UNICEF);
- Poveljstvo ISAF (International Security Assistance Force);
- Urad združenih narodov za koordinacijo humanitarnih zadev (UNOCHA).

Anketiranci so predstavniki naslednjih mednarodnih, vladnih in nevladnih organizacij oziroma vojaških organizacij:

- dveh mednarodnih vladnih agencij ZN (UNICEF in UNOCHA),
- ene vladne agencije (DFAIT),
- enega Natovega poveljstva in enega Natovega štaba na strateški ravni (NATO ACT, NATO IMS),
- mednarodnega vojaškega poveljstva na operativni ravni v Afganistanu, ki ga vodi NATO (ISAF);
- štirih mednarodnih nevladnih organizacij (OXFAM, Global Impact, IOM in NRC)
- in po ene vojaške in vladne civilne ustanove, ki se ukvarjata s preučevanjem sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji (doktrine, študije) in izvajata izobraževalne programe in programe usposabljanja na področju civilno-vojaških odnosov in civilno-vojaškega sodelovanja (CIMIC COE in NDU).

Pri obdelavi rezultatov nas je zanimala primerjava odgovorov predstavnikov Natovih in vladnih ter nevladnih oziroma mednarodnih organizacij. Zato smo pri obdelavi podatkov odgovore razvrstili v dve skupini:

1. skupina: NATO (IMS, ACT, ISAF) in vladne organizacije (DFAIT, CIMIC COE), N=5

2. skupina: Nevladne organizacije (OXFAM, Global Impact, IOM, NRC), agencije ZN (UNICEF, UNOCHA) in akademska ustanova (NDU), N=7

Upravičena se nam je zdela domneva, da obstajajo pomembne razlike v odnosu do posameznih elementov celovitega pristopa med vladnimi in vojaškimi organizacijami na eni in nevladnimi in mednarodnimi organizacijami na drugi strani; poslanstvo slednjih je predvsem humanitarno.

Anketiranci so svoja stališča do problemov krize in možnosti reševanja s celovitim pristopom lahko opredelili v treh stopnjah: se zelo strinjam, se strinjam, se ne strinjam oziroma zelo pomembno, pomembno, nepomembno, vendar smo se v obdelavi rezultatov zaradi majhnega vzorca anketiranih, ki ne omogoča posploševanja mnenj in ocen, odločili za interpretacijo odgovorov brez statistične obdelave, smo jih pa zaradi boljše preglednosti razvrstili v dve tabeli.

b. Razumevanje koncepta celovitega pristopa in odnos do celovitega pristopa kot novega modela kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti

Drugo in tretje anketno vprašanje: **»Kaj vaša organizacija razume pod terminom celovit pristop?«** in **»Ali vaša organizacija verjame, da lahko celovit pristop predstavlja učinkovit način pri reševanju kompleksnih kriz?«**

sta bili postavljeni z namenom, da si ustvarimo sliko o tem, kako je koncept celovitega pristopa razumljen v različnih organizacijah in ali te organizacije koncept podpirajo. Odgovori na vprašanji so potrdili, kar smo ugotovili že s preučevanjem pisnega gradiva in sicer:

- enotne definicije celovitega pristopa vprašani ne poznajo oziroma v odgovoru navajajo, da enotna definicija ne obstaja;
- celovit pristop vsi anketiranci razumejo kot način, ki zagotavlja, da vsi akterji v krizi razumejo vlogo, način delovanja in cilje drugih vpletenih akterjev, preprečuje podvajanje aktivnosti (zajema določeno stopnjo koordinacije) ter omogoča interakcijo med posameznimi akterji ter zasledovanje skupnih ciljev;

- vsi anketiranci so potrdili, da celovit pristop predstavlja učinkovit način reševanja kompleksnih kriz.

c. Pomen načel, ki usmerjajo delovanje akterjev in ocena ukrepov mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksne krize.

Četrto vprašanje **»Kako pomemben je vpliv naslednjih elementov na uspešnost trenutnih naporov (mednarodne skupnosti) v Afganistanu?«**

Elementi, do katerih so se anketiranci opredeljevali, so bili naslednji:

- poenoten napor vojaških in ne-vojaških akterjev
- aktivna, celovita strategija obnove in stabilizacije
- komunikacija in transparentnost med vlado, civilno družbo, mednarodno skupnostjo in donatorji v Afganistanu
- jasna strateška vloga Pakistana v Afganistanu in njegova vloga kot bilateralnega partnerja
- uravnoteženi programi pomoči in uravnoteženo razdeljevanje virov
- usvojene vrednote ciljev in sprejeta odgovornost Afganistancev za alokacijo pomoči in njeno uporabo
- endemična korupcija v državah, ki so v krizi in prejemajo mednarodno pomoč
- učinkovita reforma civilne (javne) uprave
- določitev prioritet pri graditvi zmogljivosti pravnega sistema
- žrtve med civilisti, ki izničujejo napore proti uporniškemu in proti terorističnemu delovanju
- legalna ekonomija in nizka stopnja brezposelnosti
- ustrezen razvoj vseh provinc, ki vključuje afganistansko vlado in razvojne agencije ZN
- militarizacija pomoči kot je, na primer, zagotavljanje pomoči z mednarodnimi vojaškimi silami
- jasna ločnica med civilnimi/humanitarnimi in vojaškimi vlogami
- jasno določene vodilne vloge in odgovornost pri izvajanju obnove in stabilizacijskih naporov
- dejanske pridobitve za civilno prebivalstvo in dolgoročen ekonomski razvoj
- uravnavanje dejavnosti pri soočanju s stabilizacijskimi, razvojnimi izzivi in izzivi na področju obnove
- mednarodni donatorji in druge mednarodne sile, ki imajo različne namene in delujejo unilateralno, namesto skupaj z Afganistanci

- skupine za obnovo (PRT), ki ne mešajo humanitarnega in razvojnega delovanja z vojaškimi funkcijami.

V odgovorih naj bi intervjuvanci opredelili svoja stališča do načel, ki usmerjajo delovanje akterjev in do pomembnih predpostavk za delovanje mednarodne skupnosti, ki pogojujejo uresničevanje celovitega pristopa v konkretni kompleksni krizi (v Afganistanu). Identificirali naj bi najpomembnejše elemente celovitega pristopa – aktivnosti, zmogljivosti in načine sodelovanja, na katere bi se morala osredotočiti mednarodna skupnost. Predlagana možna stališča do posameznih elementov, preverjena s stopnjo pomembnosti (zelo pomembno, pomembno, nepomembno), naj bi z izkušnjami intervjuvancev potrdila teoretična izhodišča in načela za uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksne krize.

Odgovori na vprašanja so predstavljeni v Tabeli 5.1.

Večina anketiranih je identificirala kot eno pomembnejših načel interakcijo in transparentnost delovanja med vsemi vpletenimi akterji: vladnimi agencijami in civilno družbo na lokalni ravni ter mednarodnimi akterji: vojaškimi, civilnimi in donatorji.

Večina anketirancev se je strinjala tudi, da je jasna strateška vloga sosednjih držav (v tem primeru Pakistana) pomembna za uspešno reševanje krize.

Vsi anketirani so se strinjali, da je za uspeh prizadevanj v operaciji ključno vzpostaviti takšne odnose, ki zagotavljajo med lokalnim prebivalstvom identifikacijo s cilji projektov (usvojitev vrednot iz ciljev), možnost sodelovanja in soodločanja v njih ter sprejetje odgovornosti za delitev in uporabo pomoči.

Kot enako pomembne so ocenili ustrezen (uravnotežen) regionalni razvoj, ki mora po mnenju anketirancev vključevati agencije ZN, afganistansko vlado ter oblasti na ravni regij, uravnotežen program pomoči in njeno razdeljevanje in usklajeno delovanje mednarodnih akterjev.

V sklopu ponujenih možnosti, ki se nanašajo na pomen razvoja najpomembnejših državnih institucij in ekonomskega sistema, so vsi anketirani ocenili kot pomemben pogoj, da ima prebivalstvo dostop do določenih ekonomskih ugodnosti (zaposlitev, nadomestila, davčne olajšave ipd.), da je ekonomski razvoj dolgoročno

naravnani in da ga bo država po dohodu mednarodne skupnosti sposobna vzdrževati z lastnimi močmi.

Vsi anketirani so se strinjali, da je načelo zagotavljanja dolgoročnega ekonomskega razvoja pogoj za razvoj države po krizi, da pa ga je mogoče v Afganistanu uveljaviti le, če bo dosežena višja stopnja zaposlenosti in uveljavljena legalna ekonomija.

Večina intervjuvancev ocenjuje, da je za uspeh vseh razvojnih projektov (tudi ekonomskih) pomembna učinkovita reforma civilnih oziroma javnih služb ter vzpostavitev institucij, ki bodo zagotavljale delovanje pravnega sistema in zmanjšale možnost korupcije, ki po mnenju vseh anketiranih bistveno vpliva na (ne)uspešno reševanje krize v Afganistanu.

Manj enotno so anketirani ocenili pomen ponujenih možnosti, povezanih z načelom celovitega pristopa, ki terja vzpostavljanje ustrezne koordinacije in usklajenega delovanja različnih akterjev v kompleksni krizi oziroma zagotavljanja jasnih razmejitev med vojaškimi in aktivnostmi civilnih akterjev.

Bistvene razlike so se pokazale med odgovori predstavnikov prve (vojaške, vladne organizacije) in druge skupine (nevladne organizacije in ZN) anketirancev:

- skupno prizadevanje za doseganje postavljenih ciljev (unity of effort), ki skladno z definicijo obsega koordinacijo aktivnosti za doseganje večjih učinkov, kot pomembnega zavračata predstavnik ZN in akademske ustanove (UNICEF, National Defence University - NDU)
- za dva predstavnika Nata (SACT, ISAF) jasna razmejitev med civilnimi in vojaškimi vlogami ne vpliva pomembno na uspeh mednarodne skupnosti v kompleksni krizi, oba anketiranca pa za zelo pomembno štejeta natančno poznavanje odgovornosti in pristojnosti pri izvajanju stabilizacije in obnove.

Tabela 5.1. Pomen vpliva določenih elementov na uspeh mednarodne skupnosti

Elementi, ki vplivajo na uspeh naporov mednarodne skupnosti v Afganistanu	Ocena pomena vpliva posameznega elementa					
	NATO in vladne organizacije (N = 5)					
	Nevladne in mednarodne organizacije (N = 7)					
	Nepomembno		Pomembno		Zelo pomembno	
Poenoten napor vojaških in ne-vojaških akterjev.						
Aktivna, celovita strategija obnove in stabilizacije.						
Komunikacija in transparentnost med vlado, civilno družbo, mednarodno skupnostjo in donatorji v Afganistanu.						
Jasna strateška vloga Pakistana v Afganistanu in njegova vloga kot bilateralnega partnerja.						
Uravnoteženi programi pomoči in uravnoteženo razdeljevanje virov.						
Vzpostavljeno lastništvo in odgovornost Afganistancev za alokacijo pomoči in njeno uporabo.						
Endemična korupcija v državah, ki so v krizi in prejemajo mednarodno pomoč.						
Učinkovita reforma javne uprave.						
Določitev prioritet pri graditvi zmogljivosti pravnega sistema.						
Žrtve med civilisti, ki izničujejo napore proti uporniškega in proti terorističnega delovanja.						
Legalna ekonomija in nizka stopnja brezposelnosti.						
Ustrezen razvoj vseh provinc, ki vključuje afganistansko vlado in razvojne agencije ZN.						
Militarizacija pomoči kot je, na primer, zagotavljanje pomoči z mednarodnimi vojaškimi silami.						
Jasna ločnica med civilnimi/humanitarnimi in vojaškimi vlogami.						

Elementi, ki vplivajo na uspeh naporov mednarodne skupnosti v Afganistanu	Ocena pomena vpliva posameznega elementa					
	NATO in vladne organizacije (N = 5)			Nevladne in mednarodne organizacije (N = 7)		
	Nepomembno		Pomembno		Zelo pomembno	
Jasno določene vodilne vloge in odgovornost pri izvajanju obnove in stabilizacijskih naporov.			3	3	4	2
Dejanske pridobitve za civilno prebivalstvo in dolgoročen ekonomski razvoj.			2	1	5	4
Upravljanje dejavnosti pri soočanju s stabilizacijskimi, razvojnimi izzivi in izzivi na področju obnove.	2	1	3	2	2	2
Mednarodni donatorji in druge mednarodne sile, ki imajo različne namene in delujejo unilateralno, namesto skupaj z Afganistanci.	1		1	1	4	2
Skupine za obnovo provinc (PRT), ki ne mešajo humanitarnega in razvojnega delovanja z vojaškimi funkcijami.	1	1	2	2	4	2
- Barva kvadratka opredeljuje referenčno skupino, številka pa označuje število predstavnikov organizacij - intervjuvancev, ki so izbrali pomembnost ponujenega elementa. - Razliko med številom vseh, ki so odgovarjali in celotnim vzorcem, predstavljajo tisti, ki se do posameznega elementa niso opredelili						

Razlike v mnenjih kažejo, da predstavniki vojaških organizacij oziroma Nata po eni strani zagovarjajo uradno Natovo doktrino, ki natančno opredeljuje vlogo vojaških akterjev v okviru stabilizacijskih operacij in upoštevanje omejitev, ki jih ima vojska pri izvajanju aktivnosti v sklopu obnove, po drugi strani pa dopuščajo, da vojska v praksi izvede aktivnosti, ki jih po mnenju civilnih akterjev ne bi smela. Predstavniki vojaških organizacij svoje stališče zagovarjajo z ugotovitvijo, da določenih aktivnosti v določenih situacijah ne more izvesti nihče drug kot vojska, in da to nima pomembnega negativnega vpliva na doseganje rezultatov drugih udeležениh pri reševanju krize.

Razlike v stališčih so se pokazale tudi v odgovorih na še dve, povezani vprašanji:

- Pri prvem smo poskušali ugotoviti, kako na uspešnost delovanja mednarodnih akterjev vpliva militarizacija pomoči oziroma dostavljanje

pomoči z mednarodnimi vojaškimi silami. Anketiranci iz Nata odgovarjajo, da sodelovanje vojske pri zagotavljanju pomoči ne vpliva negativno na uspešnost delovanja mednarodne skupnosti. Menijo, da je vojaška pomoč odgovor na razmere v krizi, in da bi bil uspeh mednarodne skupnosti manjši, če bi vojska prenehala z dostavljanjem pomoči takrat in tja, kamor je humanitarne organizacije ne morejo dostavljati. Predstavniki civilnih akterjev pa menijo, da prisotnost vojske škodljivo vpliva na delo civilnih akterjev.

- Pri drugem vprašanju nas je zanimalo, ali je za uspeh mednarodne skupnosti v krizi pomembno, da model delovanja PRT-jev ne posega v humanitarne in razvojne pomoči z vojaškimi aktivnostmi. Razen dveh pripadnikov Nata vsi ostali menijo, da je to načelno pomembno. Pri dodatnem pojasnjevanju stališč pa tudi predstavniki vojaških organizacij zagovarjajo stališče, da sta militarizacija pomoči in poseganje v aktivnosti civilnih akterjev dopustni samo v primerih, ko civilni akterji teh dejavnosti ne morejo izvajati zaradi pomanjkanja zmogljivosti ali varnostne situacije oziroma, ko je zahtevo za dostavo pomoči izrazila civilna organizacija.
- Pri vprašanju o pomenu različnih strategij, ki jih izvajajo vojaški in civilni akterji v kompleksni krizi, so se vsi anketiranci strinjali, da je za uspeh potrebno oblikovati celovito in proaktivno strategijo stabilizacije in obnove. Predstavnika druge skupine (UNOCHA, IOM) se nista strinjala, da je potrebno uskladiti strategije na področju varnosti, stabilizacije in obnove, ki se nanašajo na proti-uporniško delovanje, kar lahko razumemo kot zavračanje usklajenega delovanja civilnih akterjev pri načrtovanju vojaških (proti-uporniških) aktivnosti. Pojasnila sta, da je potrebno spoštovati nevtralnost delovanja njunih organizacij in nediskriminatorni pristop do predstavnikov lokalnega prebivalstva (pomoč ne glede na pripadnost različnim političnim, verskim ali drugim skupinam).
- Vsi anketirani so se strinjali, da žrtve med civilnim prebivalstvom, ki jih povzročijo mednarodne sile, zmanjšujejo uspeh naporov na področju proti uporniškega in proti terorističnega delovanja. To stališče lahko upravičeno razumemo kot potrditev, da je za uveljavljanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz zelo pomembno načelo, da je različne strategije potrebno izvajati na način, ki med lokalnim prebivalstvom ustvarja zaupanje in omogoča svobodo delovanja mednarodnim akterjem.

d. Natova vloga pri podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz

Peto in šesto vprašanje: v tem sklopu vprašanj nas je zanimalo, **ali je NATO uspešen v predstavljanju pomena celovitega pristopa in ali zadosti učinkovito sodeluje z drugimi mednarodnimi akterji, da bi sprejeli celovit pristop pri reševanje kompleksnih kriz.**

Nasprotujoči si odgovori so bili skoraj enakomerno razdeljeni med obe skupini. V skupini predstavnikov vladnih in vojaških organizacij večina meni, da je NATO uspešen v svojih prizadevanjih pri promoviranju in pridobivanju podpornikov koncepta med mednarodnimi akterji, medtem ko večina predstavnikov mednarodnih in nevladnih organizacij meni, da NATO v teh prizadevanjih ni uspešen. Vendar pa predstavnik ene nevladne organizacije (Norwegian Refugee Comeettee - NRC) meni, da NATO učinkovito sodeluje z drugimi mednarodnimi akterji, medtem ko predstavnik Natovega mednarodnega vojaškega štaba ocenjuje, da NATO ni uspešen v teh prizadevanjih.

Sklepamo lahko, da so odgovori posledica dveh dejavnikov: 1) predstavniki civilnih organizacij največkrat slabo poznajo dejavnosti zveze NATO in prizadevanja za podporo celovitemu pristopu mednarodne skupnosti do reševanja kriz. Do vseh vojaških dejavnosti, ki bi po njihovem mnenju lahko kakorkoli ogrozale načela delovanja humanitarnih organizacij (nevtralnost, nepristranskost in neodvisnost), imajo odklonilen odnos; 2) predstavniki vladnih/vojaških akterjev podpirajo svojo organizacijo in so pri ocenjevanju manj objektivni. Menimo, da ocenjujejo prizadevanje, ne pa tudi dejanskih rezultatov.

Naša analiza je pokazala, da Natova podpora celovitemu pristopu ni bila ustrezno predstavljena na strateški ravni, in da je bil na področju izboljšanja sodelovanja z mednarodnimi akterji napredek dosežen le z Združenimi narodi. Z EU sodelovanje še vedno ne dosega želene stopnje in ostaja na ravni identifikacije področij, na katerih bi bilo potrebno izboljšati sodelovanje za učinkovito uveljavitev celovitega pristopa do kriznega menedžmenta in operacij na mednarodni ravni.⁸¹ Skoraj

⁸¹ NATO in ZN so leta 2008 podpisali deklaracijo o sodelovanju, ki je sodelovanje med Natom in agencijami ZN razširila na posvetovanja o specializiranih zadevah kot so npr. ocenjevanje situacije in krizni menedžment, civilno-vojaško sodelovanje, izobraževanje in usposabljanje, logistika, boj proti trgovanju z ljudmi, boj proti pehotnim minam, razvoj civilnih zmogljivosti, vključevanje žensk v mirovne in varnostne procese, nadzor nad oboroževanjem in boj proti terorizmu. NATO ima v ZN dva častnika za povezavo,

nobenega napredka pa ni na področju sodelovanja z nevladnimi organizacijami. NATO, vendar samo na ravni strateških poveljstev, ima podpisana sporazuma z Mednarodnim odborom rdečega križa (ICRC) in Mednarodno organizacijo za migracije (IOM), ki omogočata izmenjavo častnikov in skupno usposabljanje. Edina nevladna organizacija, s katero NATO izvaja redne letne konzultacije, je Mednarodni odbor rdečega križa. Sodelovanje z drugimi nevladnimi organizacijami oziroma odnosi pa se vzpostavljajo na ad-hoc ravni, ki je odvisna od posameznikov in situacij v operaciji.

Sedmo vprašanje: Zanimala so nas stališča o **vlogi Nata pri reševanju kompleksnih kriz**. Anketirancem smo ponudili izbor aktivnosti in zmogljivosti, ki so pomembne za uresničevanje celovitega pristopa in jih prosili, da povedo, ali naj NATO v sklopu celovitega pristopa izvaja določene aktivnosti oziroma oblikuje določene zmogljivosti. Odgovori anketirancev so prikazani v tabeli 5.2.

Vsi anketiranci so se strinjali, da NATO ne more voditi vojaških in civilnih akterjev v kompleksni krizi. Prav tako se vsi strinjajo, da NATO ne more prevzeti nalog boja proti korupciji in odstraniti skorumpiranih vladnih uslužbencev.

Večina anketiranih se strinja, da NATO prevzame vodilno vlogo pri razvoju lokalnih oboroženih sil in uskladi vse vojaške aktivnosti v kompleksni krizi. To mnenje odraža potrditev analize stanja v Afganistanu, kjer je bilo ugotovljeno, da obstoj in vzporedno delovanje dveh vojaških operacij (ZDA in ISAF) negativno vpliva na doseganje ciljev mednarodne skupnosti.

Večina anketiranih meni tudi, da NATO ne more prevzeti vodilne vloge pri stabilizaciji in obnovi ter zagotavljati integracije vojaških in civilnih naporov na področju humanitarne dejavnosti in razvojne pomoči. Pri interpretaciji teh odgovorov je potrebno poudariti, da je bil predstavnik ISAF-a nasprotnega mnenja. Upravičeno domnevamo, da je njegovo stališče povezano z izkušnjami v Afganistanu, kjer se mednarodna skupnost srečuje z največ težavami ravno zaradi neusklajenega delovanja pri stabilizaciji in obnovi, in da so vojaški predstavniki prepričani, da bi samo vojaška organizacija s svojimi organizacijskimi in drugimi

civilnega in vojaškega. Podatki o odnosih med ZN, EU in Natom so dostopni na uradni internetni strani NATO.

zmogljivostmi bila sposobna prevzeti vodenje integriranega delovanja vseh vpletenih v reševanje krize.

Tabela 5.2. Vloga Zveze NATO pri reševanju kompleksnih kriz

Vloga NATO	Ocena vloge			
	NATO in vladne organizacije (N = 5)		Nevladne in mednarodne organizacije (N = 7)	
	DA		NE	
Vzpodbuja razvoj regionalnih pobud, ki bodo okrepile sodelovanje lokalne vlade in vlad v sosednjih državah.	3	3	4	2
Ima vodilno vlogo pri zagotavljanju integracije in koordinacije aktivnosti med akterji na področju varnosti, obnove in stabilnosti.	2	2	5	2
Izvaja samo ofenzivne vojaške in obrambne varnostne aktivnosti.	3	2	4	2
Vodi ključne civilne in vojaške akterje.	3	2	4	3
Usklajuje in vodi vse vojaške aktivnosti.	5	2	1	3
Zagotavlja integracijo vojaških in civilnih naporov na področju humanitarne dejavnosti in razvojne pomoči.	3	2	4	3
Vodi obnovo in stabilizacijske aktivnosti.	3	1	4	4
Vodi razvoj lokalnih oboroženih sil.	3	1	4	1
Vodi razvoj lokalne policije.	3	1	3	4
Vodi boj proti korupciji kot je npr. odstranitev skorumpiranih vladnih uslužbencev.			7	5
- Barva kvadratika opredeljuje referenčno skupino, številka pa označuje število predstavnikov organizacij - intervjuvancev, ki so izbrali pomembnost ponujenega elementa. - Razliko med številom vseh, ki so odgovarjali in celotnim vzorcem, predstavljajo tisti, ki se do posameznega elementa niso opredelili.				

V vprašalniku so navedene možne vloge Nata pri zagotavljanju celovitega pristopa. Sklepamo lahko, da so te vloge anketiranci ocenili glede na to, kateri organizaciji pripadajo.

- NATO naj spodbuja razvoj regionalnih pobud, ki bodo okrepile sodelovanje lokalne vlade in vlad v sosednjih državah. Ponujena Natova vloga je povezana z analizo stanja v Afganistanu, v kateri je bilo ugotovljeno, da sosednje države pomembno vplivajo na reševanje kompleksne krize. Pri navzkrižni povezavi odgovorov iz anketnih vprašanj 3 (četrti element vpliva na uspeh v Afganistanu) in 7 lahko ugotovimo, da se več anketiranih strinja, da je za uspeh pri reševanju določene krize vpliv sosednjih držav pomemben, da pa NATO ni nujno tisti akter, ki naj bi spodbujal bilateralno ali regionalno povezovanje.
- NATO naj izvaja samo ofenzivne vojaške in obrambne varnostne aktivnosti. Več anketirancev (večina predstavnikov nevladnih organizacij in UNICEF-a ter predstavnika ISAF-a in NATO ACT-a) meni, da Natova vloga v kompleksni krizi niso zgolj vojaške in obrambne naloge. To po našem mnenju pomeni, da civilni akterji sprejemajo Natove aktivnosti, ki niso vedno zgolj vojaške (nekatero naloge podpore v stabilizacijskih operacijah in pri obnovi), iz pragmatičnih razlogov (zmogljivosti transporta, zmogljivosti za obnovo infrastrukture, zagotavljanje varnosti, demonstracija sile ipd.). Zanimivo je, da kar dva predstavnika vladnih organizacij (DFAIT in NATO IMS) menita, da bi moral NATO svoje delovanje v krizi omejiti na zgolj vojaške aktivnosti. To je lahko odraz načrtovanega umika mednarodnih vojaških sil iz Afganistana in nekaterih napovedanih političnih odločitev o bodočem delovanju zveze NATO (vrnitev k originalnemu konceptu Zveze).
- NATO naj vodi razvoj lokalnih oboroženih sil in lokalne policije. Samo predstavnik mednarodne vojaškega štaba Nata meni, da naj NATO ne vodi razvoja lokalnih oboroženih sil. Več kot polovica anketiranih, med njimi največ predstavnikov vladnih in Natovih organizacij, meni, da NATO ne more imeti vodilne vloge pri razvoju lokalne policije. To stališče lahko izhaja iz dejstva, da NATO nima oblikovanih zmogljivosti za izvedbo reforme varnostnega sektorja, katerega del je usposabljanje lokalne policije. Druga polovica, predstavniki ISAF-a, UNICEF-a in dveh nevladnih organizacij pa menijo, da bi NATO tudi na tem področju lahko prevzel vodilno vlogo. Domnevamo lahko, da so se ti predstavniki tako odločili zaradi poznavanja razmer v Afganistanu, kjer je bila reforma varnostnega sistema zelo

neučinkovita in počasna. Najbolj odgovorna agencija EU ni uspela zagotoviti zadostnih zmogljivosti za usposabljanje lokalne policije, jetniškega osebja in drugih organov kazenskega pregona, kar potrjuje tudi analiza pisnih virov, ki so bili predstavljeni v poglavju o izkušnjah iz operacije v Afganistanu.

e. Uveljavljanje celovitega pristopa v zvezi NATO in ne-Natovih akterjih kot pogoj za uveljavitev koncepta na ravni mednarodne skupnosti

Osmo vprašanje: Zanimalo nas je, **ali so matične organizacije anketirancev izvedle strukturne ali procesne spremembe, ki naj bi izboljšale sodelovanje s civilnimi oziroma vojaškimi akterji v kompleksnih krizah.** V nadaljevanju so predstavljeni odgovori tistih anketirancev, katerih so organizacije določene spremembe izvedle oziroma jih prepoznajo iz načina delovanja svoje organizacije, drugi so na vprašanje odgovorili negativno.

- Vladne organizacije:
 - o Kanada je oblikovala dve telesi in sicer Strateški svetovalni tim (Afganistan Strategic Advisory Team – SAT-A) in namenske sile za Afganistan (Afganistan Task Force – ATF)⁸² ter program START (CPSA 2012).
 - a. CIMIC Center odličnosti (CIMIC Center of Excelency – COE) izvaja programe usposabljanja, v katere se lahko vključujejo tudi civilni akterji in tako izboljšuje poznavanje vlog, mandatov in ciljev različnih organizacij v krizah.
- Nevladne organizacije:
 - o International organisation for Migration (IOM) je odprta za sodelovanje z vojaškimi akterji in ga v praksi tudi izvaja.

⁸² Kanadska vlada je oblikovala SAT-A , skupino sestavljeno iz predstavnikov vojske, znanstvenikov s področja obrambnih znanosti, in Kanadske agencije za razvoj (CIDA), ki je od leta 2005-2008 delovala v Afganistanu. Skupina je v povezavi s kanadskim veleposlaništvom pomagala pri izvajanju projektov na področju krepitve afganistanskih vladnih institucij. ATF je bil ustanovljen maja 2007, njegova naloga pa je bila harmonizacija vseh diplomatskih, razvojnih in vojaških naporov Kanade v Afganistanu.

- NRC je v Afganistanu sodeloval z regionalnimi Natovimi in ameriškimi poveljstvi in enotami, predvsem zaradi boljšega poznavanja vlog, mandatov in ciljev v operaciji.
- Mednarodne organizacije:
 - UNICEF si ne prizadeva za izboljšanje sodelovanja, pač pa za boljšo in bolj učinkovito koordinacijo aktivnosti z vsemi vojaškimi akterji.
 - NATO je razvil in operativno vzpostavil zmogljivost Civil-Military Fusion Centre/Civil-Military Overview (CFC/CMO), ki zagotavlja izboljšanje situacijskega zavedanja in izmenjavo informacij med civilnimi in vojaškimi akterji.

Odgovori na to vprašanje so potrdili, da si vladne organizacije in NATO prizadevajo, da bi v kompleksnih krizah vzpostavili boljše sodelovanje med vojaškimi in civilnimi akterji, pri tem pa upoštevajo operativne usmeritve ZN (predstavljene v podpoglavju 4.1). Vlade in NATO so za boljše sodelovanje razvili posebne zmogljivosti (vladna telesa, agencije, orodja), medtem ko nevladne organizacije in posamezne agencije ZN v določenih situacijah pristajajo na usklajevanje aktivnosti, skupno delovanje pa večinoma zavračajo. Pripravljenost za koordinacijo je odvisna od posamezne organizacije in njene politike do vojaških akterjev, splošne varnostne situacije in tega, kolikšno svobodo gibanja pri izvajanju nalog jim le-ta dopušča. Nekatere organizacije so v pogojih slabše varnostne situacije pripravljene vzpostaviti ne samo usklajevanje, pač pa tudi določene oblike sodelovanja, medtem ko se druge organizacije v slabši varnostni organizaciji poskušajo čim bolj odmakniti od vojaških akterjev. Odgovori na vprašanje so potrdili, da je mednarodna skupnost zelo raznolika in večplastna in da na stališče akterjev do koordinacije in sodelovanja vplivajo predvsem naslednji faktorji: narava krize, posamezne situacije v krizi, organizacijska kultura organizacij (načela delovanja) in stališče posameznikov do koordinacije in sodelovanja. Zadnje se lahko na terenu razlikuje od generalnega stališča organizacije (predstavniki agencij ZN in nevladnih organizacij se na terenu lahko avtonomno odločajo o koordinaciji in sodelovanju z drugimi akterji).

f. Možnosti za uveljavitev celovitega pristopa v praksi

Deveto vprašanje: Anketirance smo prosili, naj predlagajo **najbolj pomembne aktivnosti in zmogljivosti, za katere menijo, da bi predstavljale najbolj optimalno obliko sodelovanja med vojaškimi in civilnimi akterji v pogojih kompleksne krize.**

- Predstavniki nevladnih organizacij in ZN menijo, da je najpomembnejša aktivnost, ki jo vojaški in civilni akterji lahko udeležijo v kompleksni krizi, izmenjava informacij. Enako pomembno se jim zdi izobraževanje in usposabljanje ter redna srečanja, ki omogočajo vzpostavljanje osebnih stikov in povezave. Kot pomembno aktivnost so našli tudi koordinacijo delovanja vojaških in civilnih akterjev.
- Odgovori predstavnikov vladnih organizacij in Nata so (pričakovano) drugačni od odgovorov civilne skupine, z izjemo izmenjave informacij, ki jo predlaga predstavnik Nata (SACT). Tudi znotraj skupine nismo našli odgovorov, ki bi predlagali enake ali vsebinsko podobne aktivnosti, ki bi po mnenju anketiranih predstavljale optimalno obliko sodelovanja. Predstavniki Nata (Mednarodni vojaški štab - IMS, SACT in ISAF) menijo, da so najpomembnejše aktivnosti, ki omogočajo sodelovanje naslednje: zagotavljanje varnosti, izmenjava informacij in skupno razumevanje situacije v krizi, logistična podpora delovanju civilnih akterjev, pomoč pri infrastrukturnih projektih, prenos vodilne vloge z vojske na policijo (predstavnik ISAF). Predstavnik Kanade meni, da je potrebno uveljaviti jasno razlikovanje med dejavnostmi in vlogo vojaških in civilnih akterjev, predstavnik COE pa poudarja, da je potrebno oblikovati in vzpostaviti takšne procedure in načela pri med-agencijskem sodelovanju, da bodo omogočale ustrezen partnerski odnos med vojaškimi in civilnimi akterji. Predstavnik COE meni tudi, da bi bilo potrebno v procesu načrtovanja bolje razumeti in nameniti več pozornosti učinkom, ki jih ima izvajanje vojaških akcij na civilne akterje in delovanje civilnih na vojaške akterje. Iz odgovorov lahko sklepamo, da so anketiranci izhajali iz izkušenj, ki so jih pridobili v Afganistanu, kjer se je kot edina oblika »sodelovanja«, sprejemljiva za vse akterje in uresničljiva v praksi, izkazala možnost in potreba izmenjave informacij.

- V sklopu predlaganih zmogljivosti, ki bi po njihovem mnenju lahko izboljšale sodelovanje, so anketiranci iz nevladnih organizacij in ZN predlagali naslednje zmogljivosti:
 - zmogljivosti, ki omogočajo izmenjavo informacij in medsebojno komuniciranje,
 - sposobnost zagotavljanja zadostnih virov za delovanje vojaških in civilnih akterjev,
 - oblikovanje horizontalne strukture mednarodnega sodelovanja,
 - mehanizmi, ki spodbujajo in omogočajo sodelovanje kot je npr. forum za vojaško-civilno sodelovanje ali civilno-vojaško poveljevanje in kontrola v krizi,
 - zmogljivost, ki bo omogočala obveščanje civilnega prebivalstva in
 - zmogljivosti za zaščito civilistov v operacijah.

- Anketiranci v Natovi skupini in skupini vladnih organizacij so predlagali v nadaljevanju našete zmogljivosti za boljše sodelovanje med vojsko in civilnimi organizacijami:
 - izmenjava informacij med vojaškimi in civilnimi akterji,
 - programi mentoriranja, ki jih vodijo predstavniki civilnih organizacij,
 - sprememba procedur, ki omogoča več interakcije z lokalnimi oblastmi,
 - skupna usposabljanja pred napotitvijo v območje operacije,
 - skupen okvir za načrtovanje operacije,
 - možnost odzivanja na spremembe v varnostnem okolju (operacije),
 - med-agencijsko sodelovanje, partnerstvo, ki je dovolj fleksibilno, da se primerno odziva na različne situacije v operaciji (razumevanje, upoštevanje različnega delovanja in stopnje sodelovanja v različnih situacijah) in
 - CIMIC naj postane osnovni vmesnik (posrednik) (interface) med vojaškimi in civilnimi akterji.

Iz odgovorov lahko sklepamo, da so predstavniki vladnih organizacij in Nata bolj naklonjeni strukturnim in proceduralnim zmogljivostim, poudarjajo sodelovanje, ki zajema skupno usposabljanje v pripravi na bodoče krize,

načrtovanje aktivnosti pred krizo in med njo pa vse do partnerstva (v mednarodni praksi to pomeni formaliziranje odnosov z npr. sporazumi) ter uporabo že preizkušenih praks kot sta na primer sodelovanje pri projektih mentoriranja in civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC). Predstavniki civilnih organizacij pa so v večini primerov bolj naklonjeni neformalnim, ne-strukturiranim in ne-hierarhičnim oblikam sodelovanja, kar ustreza njihovi organizacijski kulturi.

Deseto vprašanje: Odgovori na zadnje vprašanje so potrdili različen pogled anketirancev na **možnosti sodelovanja v okviru uresničevanja koncepta celovitega pristopa** mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. Odgovori predstavnikov civilnih organizacij potrjujejo tudi rezultate britanske raziskave med pripadniki nevladnih organizacij (UK Report 2010, 94 - 104) in odgovore predstavnikov civilnih organizacij na vprašanja v okviru civilno-vojaškega foruma CFC/CMO, predstavljene v tem poglavju.

- Predstavniki večine civilnih organizacij menijo, da je sodelovanje med civilnimi akterji in Natom v duhu celovitega pristopa mogoče:
 - o le v okviru, ki ne presega koordiniranja aktivnosti, stopnja koordinacije in Natova vloga v koordinaciji pa je odvisna od konteksta krize in aktualne situacije v operaciji;
 - o če pričakovanje o stopnji koordinacije na strani Nata upošteva mandat in naloge civilnega akterja (civilni akter odloča o tem, ali bo v določen odnos vstopil ali ne in NATO mora to spoštovati);
 - o če lahko s skupnim izobraževanjem in usposabljanjem ter svetovanjem, npr. s političnimi in civilni svetovalci s področja razvoja, dosežejo medsebojno razumevanje mandatov, vlog in ciljev različnih akterjev.
- Predstavniki vladnih in vojaških organizacij menijo, da je sodelovanje med Natom in civilnimi akterji v duhu celovitega pristopa mogoče uveljaviti na vseh stopnjah sodelovanja: od načrtovanja do koordiniranja aktivnosti pa vse do skupnih naporov pri izvajanju aktivnosti in doseganju ciljev mednarodne skupnosti v določeni krizi. Pri tem razumejo, da bo stopnja sodelovanja odvisna od mandata in usmeritev glede sodelovanja z vojaškimi akterji, ki jih civilne organizacije zasledujejo in situacije v krizi.

Odgovori na to vprašanje so potrdili, da so predstavniki vojaških akterjev bolj optimistični glede možnosti za vzpostavitev boljšega sodelovanja kot predstavniki civilnih akterjev; med ponujenimi odgovori so izbrali višje in tudi bolj zahtevne oblike sodelovanja. Predstavniki civilnih organizacij so do oblik sodelovanja zelo previdni in celo skeptični in ostajajo na stališču, da je sodelovanje potrebno omejiti na koordinacijo aktivnosti, le-te pa prilagoditi konkretnim situacijam v krizi. Iz odgovorov predstavnikov vladnih/vojaških organizacij pa lahko sklepamo, da so njihova stališča pogojena z dejstvom, da zagovarjajo politiko svojih organizacij in torej podpirajo uveljavljanje celovitega pristopa. Kljub kritičnosti do posameznih elementov udejanjanja celovitega pristopa, ki so jo oblikovali na podlagi lastnih izkušenj, predstavniki vladnih/vojaških organizacij zagovarjajo stališče svoje matične organizacije, da je celovit pristop nujen za uspešno reševanje kompleksnih kriz. Upravičeno lahko sklepamo tudi, da je njihovo prepričanje pogojeno tudi z dejstvom, da potrebo po uveljavljanju celovitega pristopa ocenjujejo tudi s stališča davkoplačevalcev (javnost v nacionalnih državah ocenjuje uspešnost vojaških akterjev z neposrednega ekonomskega vidika, medtem ko uspešnosti mednarodnih in nevladnih organizacij ne ocenjuje na enak način) in cene, ki jo pripadniki vojsk v krizah plačujejo z življenjem (javnost v nacionalnih državah se na žrtve v lastnih vojskah odziva neposredno, z določenimi vprašanji in zahtevami, medtem ko se na žrtve v vrstah civilnih akterjev ne odziva neposredno).

5.4.3.2 Polstrukturirani intervjuji v sklopu eksperimenta CFC/CMO – Forum strokovnjakov

Od 1. do 4. decembra 2008 so bili v sklopu eksperimenta Civil-military Fusion Centre/Civil-Military Overview (CFC/CMO)⁸³ v zvezi NATO izvedeni interaktivni polstrukturirani intervjuji, ki so utemeljili eksperimentalno orodje »CFC Forum strokovnjakov«. Zamisel za ta projekt je nastala na pobudo avtorice, ki je v času izvedbe foruma opravljala mesto direktorice CFC in vodila eksperiment, ter g.

⁸³ Eksperiment je preizkušal zmogljivost, ki naj bi izboljšala sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksnih krizah. Projekt je bil podrobno predstavljen v reviji Obramba, julija 2008. Projekt, ki ga je leta 2008 vodila avtorica naloge nosi naslov Civil-Military Fusion Centre (CFC)/Civil-Military Overview (CMO). CFC je organizacija, v kateri vojaški in civilni strokovnjaki upravljajo z informacijami in znanjem, glavni produkt dejavnosti, ki se v njej odvija, pa je računalniški informacijski portal, imenovan CMO. Tako center kot dejavnost v njem sta del enotnega projekta za razvoj zmogljivosti v podporo celovitemu pristopu do reševanja kriz. Zmogljivost je operativno delovala v okviru Natovega poveljstva za operacije do 30.11.2013.

Srečka Zajca, ki je pri oblikovanju Foruma predstavljal ministrstvo za obrambo republike Slovenije.

Oblikovanje vsebine, priprave na intervjuje in njihovo izvedbo v okviru Foruma je vodila avtorica te disertacije Mojca Pešec, ki je pripravila tudi interpretacijo rezultatov.

Poročilo o razpravi na Forumu⁸⁴, analiza in interpretacija opravljenih intervjujev so avtorsko delo avtorice.

Forum strokovnjakov je bil oblikovan kot interaktivni prostor na portalu CMO, na katerem so udeleženci razprave v realnem času (trenutno sporočanje – instant messaging) pisno podajali svoje odgovore, izmenjevali poglede na civilno-vojaško interakcijo, doktrino, izobraževanje in usposabljanje civilnih in vojaških akterjev v kompleksnih krizah in osvetljevali ovire, s katerimi se pri tem srečujejo.

V okviru foruma so bili izvedeni intervjuji s predstavniki humanitarnih organizacij in agencij ZN⁸⁵, ki imajo izkušnje z delom v kompleksnih krizah ter intervjuji s predstavniki vlad in vojsk⁸⁶, ki imajo izkušnje na področju civilno-vojaškega sodelovanja v zvezi NATO (v operacijah, vodenih s strani Nata in v Natovih poveljstvih).⁸⁷

⁸⁴ Originalno poročilo je bilo dosegljivo vse do konca meseca novembra 2013, do ukinitve CFC/CMO na internetni strani portala, od tkrat pa je dosegljivo le na posebno zahtevo preko arhiva poveljstva SACT.

⁸⁵ Civilni strokovnjaki, s katerimi so bili opravljeni intervjuji, so prihajali iz Global Impact (nevladna organizacija s sedežem v ZDA), IOM (Mednarodna organizacija za migracije) UNOCHA (Agencija ZN za koordinacijo humanitarnih dejavnosti) in UN WFP (World Food Program Združenih narodov).

⁸⁶ Predstavniki v drugi skupini, s katerimi so bili opravljeni intervjuji, so bili iz naslednjih vlad oziroma vojsk: NATO CIMIC skupina Jug (CIMIC Group South); Italijansko MZZ, EUPOL/PCB v Afganistanu (International Police Coordination Board); Belgijske oborožene sile – CIMIC oficir; Civilni strokovnjak v oboroženih silah ZDA (Senior Program Manager – Joint Mission Support Operations), vodja oddelka v Zveznem oddelku civilne zaščite in pomoči ob nesrečah v ZRN (Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance Germany), dva predstavnika ministrstva za obrambo RS (Uprava za civilno obrambo in civilni funkcionalni strokovnjak na misiji v Afganistanu), vojaški svetovalec poveljnika Natovega poveljstva za transformacijo, predstavnik operativnega oddelka Civil Emergency Planning v Natovem poveljstvu v Bruslju ter profesor na Natovi obrambni univerzi v Rimu.

⁸⁷ Intervjuje s civilnimi strokovnjaki sta izvajala g. Valeria Davanzo in g. James Collins, upravljalca znanja CFC, intervjuje z vojaškimi predstavniki pa avtorica Mojca Pešec in vodja upravljalcev znanja v CFC, g. Anthony Icajan.

Intervjuji so potekali v treh stopnjah. Vsi udeleženci so dobili ista vprašanja, na podlagi katerih so v pisni obliki identificirali in komentirali izzive pri delu s civilnimi oziroma vojaškimi akterji in predlagali izboljšave. Zatem so bili zapisi intervjujev dani na vpogled vsem udeležencem. Tretji sklop pa je predstavljala interaktivna razprava vseh sodelujočih, v kateri so lahko komentirali mnenja drugih udeležencev.

Namen foruma je bil dvojen. Najprej je vodstvo eksperimenta želelo uporabnikom predstaviti portal CMO, ki bi uporabnikom omogočil strokovno razpravo o želeni temi na način, s katerim je mogoče ohraniti neodvisnost in nepristranskost udeležencev razprave. CFC/CMO je želel preizkusiti uporabnost virtualnega prostora za sestanke med civilnimi in vojaškimi akterji, kar bi v kriznih razmerah zagotovilo sodelovanje obojih akterjev, pri tem pa ne bi bila potrebna fizična prisotnost na mestu sestanka, ki bi lahko ogrozila posameznikov mandat.

K sodelovanju je bilo povabljenih 30 izbranih uporabnikov CMO, kar je predstavljalo 10% kvalificiranih uporabnikov portala v decembru 2008. Kvalificirani uporabniki portala so bili tisti uporabniki, ki so redno (vsaj enkrat mesečno) uporabljali usluge CFC/CMO in so imeli izkušnje s področja načrtovanja in/ali dela na terenu v operacijah, v katerih so sodelovale enote zveze NATO.

K sodelovanju je bilo povabljenih po petnajst predstavnikov iz vsake skupine: vladne-vojaške in nevladne-civilne. Skupni odziv je bil natanko 50 odstoten. Odziv v vladno/vojaški skupini je bil N=11 (73 odstoten), v skupini nevladnih in mednarodnih civilnih organizacij pa N=4 (27 odstoten).

Zadnji podatek potrjuje, da so civilni akterji izjemno zadržani do sodelovanja z vojsko, kljub temu, da so bila povabila poslana predstavnikom, ki so v projektu CFC/CMO že sodelovali. Pet od povabljenih civilnih potencialnih intervjuvancev je sporočilo, da se Forumu ne bodo udeležili, ker bi jim to vzelo preveč časa.

1) Rezultati intervjujev na Forumu strokovnjakov – intervjuji s predstavniki civilnih organizacij

a. Podatki o sodelujočih organizacijah

Odgovore predstavnikov civilne strani smo dobili od dveh predstavnikov iz mednarodnih nevladnih, humanitarnih organizacij (Global Impact- GI in IOM) in od

dveh predstavnikov ZN (UNOCHA in World Food Programm - WFP), vsi imajo izkušnje z delom na terenu v operacijah na Kosovu in v Afganistanu.

b. Preverjanje stališč o možnem sodelovanju z vojsko (Natom)

Prvo vprašanje: »Kateri so, glede na vaše izkušnje, najpomembnejši izzivi pri delu z vojaškimi akterji?«

Intervjuvanci ocenjujejo, da je sporazumevanje z vojsko zanje največji izziv. Kot problem navajajo, da vojaki uporabljajo preveč kratic, ki jih civilni predstavniki ne poznajo in predlagajo oblikovanje in uporabo skupnih, enostavnih in hitro (lahko) razumljivih bistvenih terminov, ki bi lahko predstavljali začetek nadaljnega sodelovanja. Menijo, da bi z majhnimi skupnimi projekti lahko oblikovali potrebno medsebojno zaupanje in tako hitreje odkrili področja možnega sodelovanja.

Kot izziv so intervjuvanci prepoznali tudi nerazumevanje vojaških akterjev za časovne in finančne omejitve civilnih akterjev. Proces odločanja v civilnih organizacijah poteka počasneje od vojaških odločitev, ker običajno nimajo skupnega organa odločanja, kot ga pozna vojaška struktura. Kar zadeva vojaško stran, pa ugotavljajo, da je struktura v operacijah preveč hierarhična in toga in zato tudi počasna, kadar gre za spremenjene razmere ali nekonvencionalne odločitve. Zaradi zapletenih (neusklajenih) sistemov odločanja je sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji oteženo in neučinkovito. Predstavniki nevladnih organizacij verjamejo, da vojaški akterji ne poznajo njihovega načina dela in nimajo razumevanja zanj. Nevladne organizacije imajo svoje poslanstvo, finančne omejitve, odgovornost, ravni strokovnosti, funkcionalno strukturo, ki bi jo morala vojska poznati in upoštevati. Vprašani so presodili, da dialog že obstaja na več ravneh, vendar ga spodbujajo le posamezniki z razvitimi veščinami sporazumevanja in sodelovanja.

Naslednji izziv s katerim se soočajo nevladne organizacije, sta načrtovanje in število osebja. Nevladne organizacije in tudi agencije ZN imajo v primerjavi z vojaškimi akterji malo osebja, kar v odnosih ustvarja asimetričnost moči. V času intervjuja je imel ISAF kar 40 ljudi znotraj J9, ki je združen sektor za civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC), OCHA, ki ji je pripadal intervjuvanec, pa le tri.

Izmenjava informacij je naslednje področje, kjer nevladne organizacije težko sodelujejo z vojaškimi akterji, izmenjava informacij pa ni optimalna niti med nevladnimi organizacijami. Pomanjkanje informacij na terenu lahko pripelje do neučinkovitega prepletanja in prekrivanja aktivnosti, še posebej, kadar je treba ukrepati hitro. Vojaški akterji so po oceni nevladnih organizacij zelo zadržani pri izmenjavi varnostnih in/ali obveščevalnih informacij. Še posebej so izpostavili Afganistan, kjer so vojaški podatki pretirano varovani, kar povzroča, da je tok informacij večinoma samo enosmeren: od ZN k vojaškim akterjem (ISAF-u in koalicijskim silam).

Nevladni predstavniki so izpostavili tudi težave pri (fizičnem) dostopu do vojaških baz oziroma operativnih področij (vojaška nadzira nekatere komunikacije, letališča ipd.). V Afganistanu so vojaške baze za civiliste težko dostopne; predstavnike nevladnih organizacij in ZN podrobno preiskujejo, imeti morajo posebne dovolilnice, ki jih je težko dobiti, pravila dostopanja se ves čas menjujejo in niso enotna za vse vojaške baze ali območja.

Drugo vprašanje: **»Kje vidite priložnosti za oblikovanje boljših delovnih odnosov z vojaškimi akterji?«**

Predstavniki nevladnih organizacij so izpostavili nekaj pogojev za boljše sodelovanje: potrebno je izboljšati komunikacijo, načine sodelovanja, organizirati redno skupno usposabljanje in vaje, kjer se lahko ljudje spoznajo in učijo drug od drugega ter prepoznavajo potrebe drugega. Skupno usposabljanje in vaje morajo biti načrtovane s sodelovanjem obeh strani, agencije ZN morajo biti vključene v izdelavo scenarijev zanje; sodelovanje je potrebno razvijati že v miru, ne šele v kriznih razmerah.

Poudarili so pomen poznavanja in razumevanja različnih mandatov, še preden so akterji napoteni na teren. Skupno usposabljanje mora biti usmerjeno v ustvarjanje spoštovanja do različnih organizacijskih kultur, ki je po mnenju nevladnih organizacij ključ za uspešno sodelovanje. Največji izziv vidijo v tem, kako prepričati civilne akterje, da lahko delajo skupaj z vojaki, pa med prebivalstvom niso prepoznani kot del vojaške strukture in po drugi strani, kako prepričati vojake, da razumejo in sprejmejo filozofijo humanitarnih organizacij.

Intervjuvanci so ocenili, da nevladne organizacije nimajo moči, da bi na območju krize vplivale na odločitve in delovanje vojaških akterjev, medtem ko agencije ZN

to imajo. Zato menijo, da bi za boljšo koordinacijo največ lahko storili pri sodelovanju vojaških akterjev in agencij ZN.

V kontekstu drugega vprašanja smo intervjuvancem postavili dodatno vprašanje: »Veliko nevladnih organizacij je vključenih v razvojne projekte, ki so po svoji definiciji politični projekti v večini kriznih situacij. Nevladne organizacije tovrstnih aktivnosti torej ne bi smele prikazovati kot humanitarno dejavnost in zagotavljanje t.i. »humanitarnega prostora« za izvajanje teh projektov ni potrebno. Koordiniranje dejavnosti v skladu s celovitim pristopom, bi pri izvajanju razvojnih projektov moralo biti v interesu nevladnih organizacij. Ali menite, da je to priložnost za boljšo koordinacijo? Je realnost na terenu tista, ki narekuje popuščanje, drugačne rešitve, kompromise ali pa naj rešitev za boljše sodelovanje iščemo v sporazumih?«.

Odgovori intervjuvancev so bili zelo enotni: nevladne organizacije imajo svoje agende, javne in tajne. Skoraj vse nevladne organizacije imajo tudi svojo varnostno politiko, ki določa oziroma preprečuje tesnejše sodelovanje z vojaškimi akterji. Integriran, celovit pristop bi ogrozil njihovo nevtralnost, lahko pa bi bil problematičen tudi za vojaške akterje.

Priložnosti za boljše sodelovanje so boljši delovni odnosi in povezave, predlagana je bila uvedba civilnih mentorjev v vojaških štabih. Takšne povezave že obstajajo, vendar potrebujejo čas za preizkušanje in preverjanje učinkovitosti, akterji z obeh strani pa čas in priložnost, da jih spoznajo in sprejmejo.

Tretje vprašanje **»Kaj bi spremenili v kulturi svoje organizacije in v kulturi vojaške organizacije, če bi vam bila dana ta možnost?«**

Intervjuvanci so poudarili, da je najprej potrebno ustvariti vzdušje pripravljenosti, da se civilni in vojaški akterji učijo drug od drugega.

Predlogi za skupne oblike dela: mešane delovne skupine; organizacija dogodkov, na katerih bo mogoče v razpravah soočati različna mnenja in pristope do reševanja kompleksnih kriz; ustvariti skupno terminologijo, ki bo omogočila boljše medsebojno razumevanje in komunikacijo; organizirati simulacije realnega kriznega okolja in v njih opazovati vedenje različnih akterjev; angažirati civiliste, da pridobijo delovne izkušnje znotraj vojske (delo naj opravljajo določen čas, ponoviti ga je potrebno po 10-letih) in vojake, da občasno delajo v civilnih organizacijah.

Splošno strinjanje: izobraževanje in usposabljanje sta najbolj pomembna za spreminjanje kulture delovanja in medsebojnih odnosov. Skupina ljudi iz civilnih in vojaških organizacij, ki bo razumela delovanje, mandate, omejitve in druge pomembne elemente obeh strani, bo lahko pomagala pri približevanju stališč in pri ustvarjanju boljših odnosov.

Potrebno je razširiti obseg priložnosti, kjer lahko civilni strokovnjaki sodelujejo z vojniki. CIMIC vaje so primerna oblika, vendar ne odsevajo realnosti dogajanja v krizah. Praviloma so pripravljene in vodene s strani vojakov. Prav tako na teh vajah vedno obstajajo precejšnje omejitve glede sodelovanja civilnih akterjev, ki jih narekujejo varnostni protokoli vojske (klasifikacija računalniške opreme oziroma povezav, dostop do dokumentacije ipd.).

Usposabljanja, vaje, konference, na katerih sodelujejo civilni in vojaški akterji, so pomembni dogodki, vendar jih je potrebno načrtovati in izvajati sistematično in v njihovo pripravo vključiti predstavnike obeh strani (priprava scenarijev dogodkov, ki odražajo realnost na terenu). Prav tako je potrebno nadaljevati z zbiranjem izkušenj iz združenih vaj in jih posredovati ne samo vojaškemu poveljstvu, pač pa tudi nevladnim organizacijam.

Intervjuvancem sta bili postavljeni še dve dodatni vprašanji.

»Ali naj Natove države od tistih nevladnih organizacij, ki so financirane iz vladnih virov Natovi držav, zahtevajo, da bolj sodelujejo z vojaškimi akterji (v primeru, da ta organizacija ne želi sodelovati z vojsko)? Ali lahko pričakujemo, da bodo v bodoče nekateri donatorji zahtevali sodelovanje nevladnih organizacij z vojsko?«

Na to vprašanje je odgovoril le eden od intervjuvancev; predstavnika ZN se za to nista čutila pristojna. Predstavniki nevladne organizacije pa je zavzel stališče, da nevladne organizacije najverjetneje ne bodo nikoli pristale na to, da bi se odrekle svoji filozofiji neodvisnosti in nepristranskosti, tudi če bi zato izgubile finančna sredstva.

»Ali se strinjate, da bi bilo potrebno spremeniti kulturo v višjih poveljstvih oziroma vodstvih organizacij, kjer se oblikujejo politike in se izvaja načrtovanje, da bi tako zaustavili in spremenili pretirano birokratizacijo postopkov in spodbudili ustvarjanje neodvisnih pa tudi soodvisnih delovnih odnosov med različnimi akterji? Ali menite,

da bi tovrstna transformacija na višjih ravneh pripomogla pri spreminjanju kulture tudi na vseh nižjih ravneh odločanja, vse do delavcev na terenu?»

Intervjuvanci so menili, da so največje ovire za boljše sodelovanje s strani nevladnih organizacij predvsem pomanjkanje finančnih sredstev, s strani vojaških akterjev pa standardizirani postopki delovanja in poveljniki, ki se morajo pri delovanju oziroma sodelovanju s civilnimi akterji opirati na pravniške ekspertize oziroma stroga pravila vojske. Pri ZN pa sta problem visoka stopnja birokratizacije v organizaciji na eni strani, na drugi pa visoka stopnja neodvisnosti odločanja posameznikov na terenu; predstavniki ZN niso zavezani, da morajo nujno zasledovati politiko, ki jo za sodelovanje z vojsko priporočajo višja poveljstva ali vodstva agencij.

2) Intervjuji na Forumu strokovnjakov – intervjuji s predstavniki vladnih organizacij in vojsk držav članic Nata

Intervjuji z enajstim predstavniki vlad in vojaškimi predstavniki so bili opravljeni v času od 1. do 4. decembra 2008. Intervjuvanci so odgovarjali na smiselno enaka vprašanja kot predstavniki civilnih organizacij.

a. Podatki o sodelujočih organizacijah

Intervjuji so bili opravljeni s predstavniki iz naslednjih vladnih organizacij oziroma vojsk: častnik v NATO CIMIC skupina Jug (CIMIC Group South); funkcionar na Italijanskem Ministrstvu za zunanje zadeve, predstavnik EUPOL/IPCIB v Afganistanu (International Police Coordination Board); CIMIC častnik iz Belgijske vojske; civilni strokovnjak v oboroženih silah ZDA (Senior Program Manager – Joint Mission Support Operations), vodja oddelka v Zveznem oddelku civilne zaščite in pomoči ob nesrečah v ZRN (Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance Germany), dva civilna predstavnika ministrstva za obrambo RS (Uprava za civilno obrambo in civilni funkcionalni strokovnjak na misiji v Afganistanu), vojaški svetovalec poveljnika Natovega poveljstva za transformacijo, predstavnik operativnega oddelka za načrtovanje civilnih ukrepov v primeru kriz (Civil Emergency Planning) v Natovem poveljstvu v Bruslju ter profesor na Natovi obrambni univerzi v Rimu.

b. Stališča o možnem sodelovanju s civilnimi organizacijami

Prvo vprašanje: »Glede na vaše izkušnje, kateri so najpomembnejši izzivi pri delu s civilnimi akterji?«

Predstavniki vlad in vojske so izpostavili, da je pri opredeljevanju sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji potrebno upoštevati, da med njimi že obstajajo različne oblike sodelovanja:

- med obrambnimi agencijami in različnimi civilnimi organizacijami;
- med nacionalnimi obrambnimi agencijami;
- znotraj vojske (funkcionalno in hierarhično);
- med različnimi sektorji državne administracije in
- med različnimi civilnimi organizacijami, ki so financirane iz raznih virov: mednarodnih, nacionalnih ali javno/zasebnih. V obdobju, ko so se osnovni cilji vojaških in civilnih akterjev razlikovali, je bilo sodelovanje občasno in pravzaprav nepotrebno. V sedanjih varnostnih in geopolitičnih razmerah pa se cilji različnih akterjev v mnogih pogledih prepletajo, od tod pa izhaja tudi potreba po boljšem sodelovanju.

Po mnenju intervjuvancev je največ ovir za sodelovanje zaradi organizacijskih in kulturnih razlik med obema področjema. Organizacijsko so ovire povezane z zelo strukturirano, tesno povezano in hierarhično vojaško organizacijo ter bolj fluidno in bolj prilagodljivo strukturo v večini civilnih organizacij. Izjeme seveda obstajajo tudi na strani nekaterih civilnih organizacij, ki imajo podobno togo organizacijsko strukturo kot vojska. Razlike v kulturi delovanja in odnosov izhajajo iz dejstva, da je temeljno poslanstvo vojaške organizacije obramba suverenosti države pred zunanjim sovražnikom, vloga civilnih organizacij pa je bila že v preteklosti zelo raznovrstna; preko njih so nacionalne vlade že v preteklosti na mehek način uveljavljale svoje interese, civilne organizacije so bile usmerjene v doseganje različnih ciljev z ohlapno določenimi kriteriji uspeha. To so razlogi, zakaj tudi danes predstavniki civilnih in vojaških organizacij stopajo v medsebojni dialog s povsem različnimi pogledi na določeno situacijo.

Tudi v tej skupini so se vsi intervjuvanci strinjali, da je premagovanje ovir, ki se postavljajo v odnosih med civilnimi in vojaškimi akterji velik izziv, ki ga je mogoče preseči le z graditvijo povezav in medsebojnega razumevanja.

Osredotočenost določene organizacije na strateški, operativni in/ali taktični ravni ter načrtovanje njenih zmogljivosti je lahko zelo zahtevno, še posebej, kadar gre za entitete različnih velikosti in dosega delovanja. S stališča strateškega načrtovalca pa je poznavanje teh razlik pomembno, sploh če gre za razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa. Medtem, ko vse-vladni pristop (whole of government approach) zahteva logiko mreženja, torej poznavanje in graditev mrežnih povezav na podobnih ravneh (networking), so nekatere civilne agencije celo bolj toge kot vojaška in v njihovi hierarhiji prihaja do zastojev v postopkih in pri odločanju.

Pogosto se v razpravah pojavlja prepričanje, da je koordinacija na strateški ravni najbolj učinkovita, saj izvajalcem na terenu zagotavlja znani okvir za delovanje. Ta je nujen, vendar pa je treba upoštevati tudi posebnosti posameznih konfliktov in potrebe po vključevanju lokalnih akterjev, zato lahko učinke pričakujemo le, če se koordinacija izvaja tudi na taktični in operativni ravni na terenu. Postavlja pa se vprašanje, če bi mednarodne organizacije ali vojska sploh dopustile, da določene zadolžitve kot je npr. upravljanje s finančnimi sredstvi, opravljajo na nižji hierarhični ravni in ali bi osebju na nižjih ravneh dopustile prilagajanje načrtov in programov ter vzpostavljanje neposrednih odnosov sodelovanja z drugimi akterji.

Po mnenju večine intervjuvancev je koordinacija odgovornost in ne naloga. Kadar je nekaj potrebno koordinirati, potem je potrebno koordiniranje spodbuditi, k sodelovanju in usklajevanju pa povabiti vse, ki jih določen problem zadeva.

V odgovorih prepoznamo prepričanje, da je sodelovanje mogoče spodbuditi z graditvijo zaupanja v postopke: dogovorjeno usmerjanje finančnih sredstev, transparentno delovanje, pripravljenost na izmenjavo informacij ipd. Vojaški štabi in osebje v civilnih organizacijah imajo finančna sredstva, ki so jim bila dana za izvedbo določenih nalog. Pri porabi so torej omejeni, a imajo precej svobode pri odločanju, za kaj jih bodo namenili. Vojaške organizacije se ne trudijo dovolj, da bi prepričale javnost o svojih namerah (npr. s strategijo dobre komunikacije). Komunikacija med vojaškimi in civilnimi akterji je nezadostna, še posebej, ko gre za izmenjavo pomembnih informacij. Največja ovira je pretirana uporaba stopnje

zaupnosti v vojski; načelo posredovanja informacij »need to know« bi bilo potrebno zamenjati z načelom »need to share«. Zaupanje je težko graditi, če sodelujoči delovanje posameznih akterjev ocenjujejo za ne-transparentno.

Intervjuvanci so izpostavili nujnost oblikovanja formalnega, učinkovitega in uspešnega pristopa do usklajenega delovanja med vladnimi agencijami (vse-vladni pristop) pri reševanju vprašanj, povezanih s kompleksnimi krizami. Ocenjujejo, da so le redke države dosegle raven enotne politične strategije, kot jo lahko najdemo v ZN; implementacija integriranega sistema, koordinacija in kooperacija med agencijami ZN potekajo od strateškega preko operativnega pa vse do taktičnega nivoja,

Intervjuvanci so poudarili nekatere pomembne dejavnike, ki bi lahko izboljšali sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji. Pomembno je poznavanje lastne organizacije, namer in ciljev njenega vodstva, kar omogočata dobra komunikacija in izmenjava informacij. Zavedati se je potrebno, da imajo tako civilni kot vojaški akterji v operaciji samo en mandat, toda razlike so v načinu in sredstvih, s katerimi ga uresničujejo. Razumevanje razlik je naslednji korak, ki omogoča boljše sodelovanje, saj se v vzdušju medsebojnega razumevanja in zaupanja nihče ne počuti ogrožen, vsak pa deluje znotraj svojih okvirov.

Vsi intervjuvanci so izrazili tudi prepričanje, da civilni in vojaški akterji v kompleksnih krizah potrebujejo drug drugega.

Naslednji pomembni dejavnik, ki so ga intervjuvanci izpostavili, je CIMIC – torej izvajanje vojaške doktrine sodelovanja s civilnimi akterji. Menili so, da mora CIMIC usmerjati proaktivno in odprto delovanje. Kot enega od problemov so navedli zaprtost vojaškega sistema, ki ga povzroča zahteva po tajnosti podatkov. Vojska bi s civilnimi akterji lahko izmenjevala bistveno več informacij, če tega ne bi preprečevala pravila o zaupnosti in osebni odgovornosti pripadnikov. Vsi intervjuvanci, brez izjeme, so poudarili, da je potrebno za graditev zaupanja pri civilnih akterjih in za boljše sodelovanje, zagotoviti dvosmerno izmenjavo informacij ter pri tem upoštevati načelo recipročnosti.

CIMIC ima po mnenju intervjuvancev tri ključne naloge: zagotavljati in vzdrževati povezavo med vojaškimi in civilnimi akterji, zagotavljati podporo vojaškim silam in zagotavljati podporo civilnemu okolju. Humanitarne organizacije in drugi civilni akterji izvajajo projekte, ki so povezani s potrebami ljudi in institucij na terenu.

CIMIC lahko podpre izvajanje teh projektov s številnimi aktivnostmi: z dobrimi in zanesljivimi varnostnimi ocenami okolja in z informacijami o delovanju drugih akterjev. Tako lahko prepreči podvajanje določenih aktivnosti oziroma pomanjkanje podpore zanje. Intervjuvanci so prepričani tudi, da bi moral biti CIMIC bolj usmerjen v podporo dejavnostim, ki so namenjene le ljudem v nevarnosti in stiski.

V odgovorih je bila poudarjena tudi potreba po spoštovanju razmejitev med dejavnostmi civilnih in vojaških akterjev; vojska lahko izvaja določene humanitarne naloge izključno tam, kjer civilne organizacije niso prisotne in še takrat le zato, da zagotovi najbolj osnovne potrebe. Pomembno pa je, da civilni akterji čim prej prevzamejo izvajanje teh nalog.

Politike delovanja mnogih civilnih organizacij preprečujejo ali otežujejo sodelovanje z vojaki. Vsi intervjuvanci iz vladnih in vojaških vrst razumejo potrebo civilnih organizacij po ohranjanju neodvisnosti, integritete in nevtralnosti, vendar ugotavljajo, da te ravnaajo pragmatično; kljub svoji deklarativni nevtralnosti in izogibanju sodelovanju z vojaškimi akterji, ne nasprotujejo poceni vojaški podpori pri transportu ali fizičnem varovanju in pomoči. Intervjuvanci pa ugotavljajo tudi, da so mnogi poveljniki pripravljeni poseči v humanitarni prostor za ceno fotografije na naslovnici, oziroma sledijo usmeritvam njihove državne politike, kje in kdaj je potrebno pokazati nacionalno zastavo.

Nekateri intervjuvanci so izpostavili svoje izkušnje iz operacij. Šlo je za slabo komunikacijo med različnimi PRT-ji v Afganistanu, kjer praktično ni bilo nobenih povezav ali izmenjave podatkov. To onemogoča spremljanje aktivnosti določenih civilnih akterjev, identifikacijo njihovih potreb, posredovanje informacij, ki bi zmanjšale podvajanje aktivnosti ipd. Intervjuvanec z izkušnjo civilnega funkcionalnega strokovnjaka na Kosovu je povedal, da je imel pri svojem delu težave z vojaki, ker niso razumeli in sprejemali načel delovanja civilnih organizacij.

Dodatno vprašanje: »Zakaj veljavna NATO doktrina CIMIC ni zadostna podlaga za izvajanje celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz?«

Intervjuvanci so ugotavljali, da NATO nima uradne definicije celovitega pristopa. Splošno sprejeto je, da je celovit pristop konceptualni okvir, ki naj pomaga pri harmonizaciji in sinhronizaciji aktivnosti med različnimi mednarodnimi in lokalnimi akterji (civilnimi in vojaškimi), ki so vpleteni v operacije kriznega odzivanja.

V razpravi na Forumu so udeleženci predstavili različne poglede na doktrino CIMIC-a. Menili so, da predstavlja dobro podlago za uveljavitev celovitega pristopa ali bolje, kot je poudaril eden od intervjuvancev: ne doktrina, kakovostno izvajane dejavnosti na terenu je orodje, ki podpira NATO v prizadevanju za uveljavitev koncepta celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

Eden izmed intervjuvancev je opozoril, da je za polno uveljavitev celovitega pristopa treba posodobiti mednarodno humanitarno pravo. Po njegovem prepričanju le-to jasno in nedvoumno določa delovanje v vojnih pogojih, zelo težko pa ga je uporabljati v operacijah za vzdrževanje miru in v operacijah graditve miru, v katerih mednarodne vojaške sile ne delujejo v konfliktu. Prav tako meni, da bi k celovitosti pristopa do reševanja kriz pripomogla reorganizacija enormnih organizacijskih struktur ZN in Evropske skupnosti. Predlagali so tako strukturo, ki bi delovala na podlagi ene politike, enega vodstva, ene logistike, pod enim poveljstvom, z enotnim komunikacijskim in kontrolnim sistemom. Ocenili so tudi, da sam NATO teh sprememb ne more predlagati, lahko pa bi jih njegove članice. Natove doktrine so utemeljene na vojaških aktivnostih, sodelovanje s civilnim okoljem v okviru CIMIC-a pa podpira vojaško poslanstvo. Zato je poveljnik dolžan zasledovati vojaške cilje in uporabljati CIMIC kot sredstvo za doseg teh ciljev. NATO oziroma vojska ni humanitarna agencija in pri tem bi morale ostati.

Intervjuvanci so opozorili še:

- po prihodu na območje operacije je najprej treba zagotoviti relevantne informacije, ki preprečujejo, da bi vojaški in civilni akterji prišli v konflikt;
- CIMIC lahko zagotovi medsebojno poznavanje in sprejemanje načina razmišljanja, kulture in ciljev sodelujočih pri reševanju krize;
- potrebno je koordinirati aktivnosti vseh vpletenih; če koordinacija poteka dobro, je mogoče razmišljati tudi o integraciji delovanja posameznih akterjev, v obliki, ki jo njihova načela delovanja še dopuščajo;
- nenehno je treba ustvarjati, vzdrževati in nadgrajevati vzdušje medsebojnega razumevanja in spoštovanja ter razvijati pogajalske spretnosti;
- zelo pomemben element dobrega sodelovanja so kakovostni sodelavci na obeh straneh.

Drugo vprašanje: »Kje vidite priložnosti za boljše delovne odnose s civilno skupnostjo v kompleksnih krizah?«

Vsi intervjuvanci so poudarili potrebo po skupnem usposabljanju, seminarjih, konferencah in tečajih s predstavniki humanitarnih organizacij, civilnih agencij in civilne družbe. Izpostavili so naslednja priporočila: v mirnem času je potrebno organizirati usposabljanja in vaje, na katerih lahko spoznajo omejitve in zmogljivosti različnih akterjev; civilne akterje je potrebno bolj vključevati v vojaške vaje, usposabljanja in izobraževanja; izmenjava informacij je potrebna že v času načrtovanja operacij; zagotoviti koordinacijo in sodelovanje na vseh nivojih od strateškega preko operativnega do taktičnega nivoja; naloge CIMIC-a morajo izvajati samo dobro usposobljeni kadri, vendar pa morajo vojaki na vseh ravneh dobro razumeti njegovo delovanje in načine za vzpostavljanje vojaško-civilne interakcije, tudi med različnimi vojaškimi rodovi oziroma štabnimi elementi.

Intervjuvanci so ocenili, da so visoki častniki premalo poučeni o CIMIC-u oziroma imajo o njem velikokrat napačne predstave. Vsaka država bi si morala prizadevati za več in bolj kakovostno izobraževanje in usposabljanje s področja civilno-vojaškega sodelovanja. Izpostavili so, da imajo udeleženci Natovih CIMIC tečajev težave pri prenašanju njegove doktrine oziroma svojega znanja v nacionalne procedure in doktrine. CIMIC morajo razumeti tudi civilni uslužbenci ministrstev za obrambo in zunanjih ministrstev.

Vsi intervjuvanci menili, da je potrebno za učinkovito civilno-vojaško sodelovanje v Natovih operacijah najprej vzpostaviti delujoče in kooperativne odnose med različnimi agencijami znotraj držav in na ravni zveze NATO. Vlade in Zveza imajo vzvode, da tovrstno sodelovanje uresničijo.

Intervjuvancem sta bili na tem mestu postavljeni še dve dodatni vprašanji: »Ali naj Natove države bolj odločno zahtevajo od nevladnih organizacij, ki so financirane iz državnega proračuna, da sodelujejo z vojsko, še posebej, če nevladna organizacija popolnoma odklanja sodelovanje?«

Na to vprašanje so intervjuvanci odgovarjali zelo zadržano. Menijo, da NATO ne sme postavljati tovrstnih zahtev. Odločitev o tem naj bi bila stvar posamezne države članice, ki sredstva oziroma pomoč nevladnim organizacijam daje. Zadržan odnos do tega vprašanja je tudi posledica dejstva, da imajo Natove države različne nacionalne politike financiranja nevladnih organizacij; Zveza sama na to

področje ne more posegati. Noben intervjuvanec pa možnosti take prisile ni odločno zavrnil, kot so to storili intervjuvanci iz civilne skupine foruma.

Drugo vprašanje: »Ali naj NATO uporablja svoje in nacionalne civilne zmogljivosti za pomoč ob nesrečah (civil-emergency capabilities) za podporo ne-Natovim akterjem?«

Večina intervjuvancev je odgovorila, da Zveza oziroma njene članice to že počnejo in sicer v partnerskih državah (Partnerstvo za mir, Mediteranski dialog ipd.). Poudarili so, da je uporaba civilnih zmogljivosti Nata vedno politično občutljiva in sproža razprave o tem, ali mora ostati predvsem vojaška zveza. Nekateri intervjuvanci so poudarili, da tečejo razprave o značaju Nata kot politično-varnostne oziroma civilno-varnostne Zveze. Za nekatere države je ta Natova vloga zaželena, vendar lahko pričakujemo le počasne premike v razumevanju takega značaja Zveze.

Tretje vprašanje: »Kaj bi spremenili v svoji in kaj v kulturi civilnih organizacij, če bi vam bila dana ta možnost?«

Intervjuvanci so izpostavili več področij za katere menijo, da bi lahko tako pri civilnih kot pri vojaških akterjih izboljšali sodelovanje.

Najprej so poudarili potrebo po medsebojnem razumevanju organizacijskih kultur. V nadaljevanju so izpostavili pozitivne spremembe v večini vojska zveze NATO, ki temeljijo na spoznanju, da bodo prihodnji konflikti zahtevali od vpletenih akterjev več komunikacije, sodelovanja in konzultacij. Izkušnje iz Afganistana kažejo, da vojaški poveljniki v veliki meri razumejo, da konflikta ne morejo rešiti samo z vojaško silo in da mora na območju krize vojska delovati tako, da še vedno izvaja svoje osnovno poslanstvo, obenem pa to poslanstvo ni ogroženo z izvajanjem nalog, ki zahtevajo civilno-vojaško sodelovanje.

Vsi intervjuvanci se strinjajo, da bi bilo najbolj koristno izobraziti vojake na vseh ravneh o organizaciji, kulturi in delovanju različnih civilnih agencij. Poveljnikom na terenu je npr. nerazumljivo, zakaj neka nevladna organizacija zavrne sodelovanje tudi, če bi to povečalo varnost njenega osebja. Mnogim civilnim organizacijam pa je ohranjanje videza nevtralnosti in neodvisnosti bolj pomembno od drugih vidikov delovanja na terenu, včasih celo bolj pomembno od varnosti.

Pomemben napredek bi bilo izboljšano sodelovanje med vojaškimi in civilnimi akterji izven kriznih območij. Na konferencah, delavnicah, eksperimentih in vajah bi lahko bistveno povečali zavedanje o zmogljivostih in omejitvah organizacij, ki se srečujejo v kompleksnih krizah, kjer je okolje delovanja nevarno, stresno in negotovo.

Zelo koristna bi bila po mnenju intervjuvancev tudi izmenjava poročil oziroma analiz različnih aktivnosti. Tovrstna izmenjava bi lahko pripomogla k razjasnjevanju nekaterih ocen delovanja posameznih akterjev, dograditvi baz znanja in predvsem k temu, da ne bi ponavljali enakih napak v prihodnosti.

Intervjuvanci so ocenili, da je neznanje in nepopustljivost določenih poveljnikov pri izvajanju civilno-vojaškega sodelovanja večkrat vzrok za slabo sodelovanje s civilnimi akterji. Prav tako je znanje o CIMIC-u nezadostno pri ostalih štabnih organih, ki bi ga morali sicer zelo dobro poznati. Vedeti bi morali, kako v štabnem procesu odločanja prispeva k boljšim odločitvam in na kakšen način je civilno-vojaško sodelovanje treba izvajati, da prispeva k uspehu vojaških nalog. CIMIC doktrina je relativno nov pristop, ki se nenehno razvija, tudi na najvišjih ravneh odločanja v Zvezi. Intervjuvanci so poudarili, da je potrebno vsebine CIMIC-a na sistematičen način vključiti v vse izobraževalne in programe usposabljanja v Natovih in drugih izobraževalnih institucijah za vojaške in civilne strokovnjake. Civilno-vojaško sodelovanje bi moralo postati tema delavnic in seminarjev na med-agencijski ravni v državah članicah in tudi tema na najvišjih srečanjih zveze NATO.

Menijo tudi, da bi civilne organizacije morale na svoja izobraževanja in usposabljanja povabiti CIMIC-ove vojaške inštruktorje, kar bi pripomoglo k izboljšanju znanja in posledično k boljši interakciji.

Izobraževanje o CIMIC-u je po mnenju intervjuvancev najbolj učinkovit način za spremembo dojemanja potrebe in načina sodelovanja med civilnimi in vojaškimi akterji in lahko preseže zastarele vojaške pristope. Poudarili so, da je doktrino CIMIC-a, hierarhično nadrejene dokumente (dokumente vojaškega odbora), doktrine (AJP) ter izvedbene procedure in tehnike (TPP) potrebno nenehno dopolnjevati z izkušnjami iz operacij kriznega odzivanja, k dopolnjevanju izkušenj pa je potrebno povabiti tudi relevantne civilne akterje.

Interakcija med vojaškimi in civilnimi akterji ter zmogljivosti, ki jo omogočajo, morajo postati del doktrine delovanja Zveze NATO.⁸⁸

Dodatni vprašanji: »Kakšen je vaš pogled na razlike v mandatih med vojaškimi in civilnimi akterji? Ali naj bo zagotavljanje humanitarne pomoči ena od vojaških nalog?«

Intervjuvanci so v odgovorih na to vprašanje ugotavljali, da je negativen odnos civilnih akterjev do vojske posledica prepričanja, da ta posega v humanitarni prostor samo zato, da bi na svojo stran pridobila lokalno prebivalstvo (»winning hearts and minds«). Vojska bi se sicer morala omejiti na izvajanje vojaških nalog, vendar to ne pomeni, da ne sme pomagati humanitarnim organizacijam, ki pomoč potrebujejo. Sodelovanje je mogoče brez kompromitiranja humanitarnih načel, zahteva pa usposobljeno CIMIC-ovo osebje ustrezno stopnjo interakcije, povezovanje (liaison), sodelovanje pri načrtovanju delovanja in ocenjevanju uspešnosti delovanja. Vse naštetе oblike sodelovanja pa morajo biti izvedene na vseh ravneh delovanja, od strateške preko operativne do taktične in to pred kriznimi razmerami in v času trajanja krize.

Intervjuvanci so izpostavili še nekaj pomembnih vidikov, ki lahko po njihovem mnenju izboljšajo sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji. Častnike je potrebno izobraziti, da razumejo, da je v kompleksnih krizah potrebno zelo premišljeno presojati o tem, ali bodo uporabili določeno zmogljivost ali ne. Torej to, da je zmogljivost na razpolago in jo lahko uporabimo, še ne pomeni, da jo tudi moramo uporabiti.

Vojaški štabi morajo doumeti, da v določeni kompleksni krizi civilni in vojaški akterji ne morejo stremeti k doseganju enakega končnega stanja (end state). Različne organizacije uspeh aktivnosti oziroma svojega delovanja ocenjujejo zelo različno. Bolj koristno bi bilo sprejeti razmišljanje o skupnih ciljih, pri katerih velja, da se dosega na različne načine, z nekim skupnim ali ločenim delovanjem, na različne načine in na različnih področjih.

⁸⁸ Decembra 2010 je bila sprejeta Direktiva za celovito načrtovanje operacij (Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive). Področje situacijskega zavedanja in razvoja znanja (knowledge development) je opredeljeno kot prva faza operativnega procesa načrtovanja v Natovem poveljstvu za operacije. Med zmogljivosti, ki omogočajo izmenjavo informacij z nevojaškimi akterji, je vključen tudi CFC/CMO.

Vojaški akterji morajo revidirati politiko določanja stopnje tajnosti. Vsi intervjuvanci so ocenili, da vojska brez izjeme še vedno premalo razlikuje stopnje tajnosti različnih podatkov in informacij. To v veliki meri onemogoča preglednost aktivnosti in posledično zmanjšuje možnost za kakovostno sodelovanje s civilnimi akterji.

Civilne akterje je potrebno spodbujati, da na mednarodni ravni sprejmejo potrebo po celovitem pristopu oziroma znotraj nacionalnih držav vse-vladni pristop, ki ni namenjen le izboljševanju odnosa med civilnimi in vojaškimi akterji, ampak tudi med različnimi civilnimi organizacijami.

5.4.4. Ovire in izzivi pri uresničevanju koordinacije in sodelovanja civilnih in vojaških akterjev v kompleksnih krizah

Pri našem delu smo ugotovili, da so problemi sodelovanja raznolikih akterjev v kompleksnih krizah – in posledično razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa - v veliki meri že identificirani. Odgovori naših anketirancev in intervjuvancev kažejo, da je prisotna določena stopnja soglasja o možnih rešitvah, vendar je na poti do uresnitve učinkovite koordinacije ali celo kooperacije in integracije delovanja civilnih in vojaških akterjev, veliko ovir in izzivov.

Ovire, ki izhajajo iz teoretičnih načel in značilnosti celovitega pristopa in izzivi, ki so jih pokazale izkušnje iz Natovih operacij, in ki smo jih potrdili z odgovori na anketni vprašalnik in z intervjuji, lahko uvrstimo v nekaj sklopov:

(1) Razlike v kulturi, vrednotah in principih delovanja

Civili in vojaki imajo različno kulturo razmišljanja in delovanja. To vpliva na percepcijo krizne situacije, kar pomembno zaznamuje delovanje obojih. To različnost lahko zaznamo pri načinu delovanja vladnih organizacij in njihovih predstavnikov, članov mednarodnih in nevladnih organizacij na eni ter vojsko na drugi strani. Mednarodne civilne organizacije na primer sledijo svojim principom nevtralnega in nepristranskega stališča in z vojski večinoma javno sploh ne komunicirajo. Te ugotovitve najdemo v teoriji (Olson 2006), potrjena pa je bila tudi v naši raziskavi. Zaradi načel, ki jih (včasih preveč toga) upoštevajo civilne organizacije, je pogosto prizadeta transparentnost delovanja, posamezni akterji niso odprti za pobude in skupne nastope, ustvarjajo se stereotipi in nezaupanje.

Učinkovito usklajeno delovanje je zelo težko doseči, če akterji v reševanju krize ne sledijo istim ciljem in vrednotam. Usklajen, celovit pristop je še težje doseči v okoliščinah, kjer je sovražna tudi lokalna vlada kot npr. v Sudanu, ali kjer se mednarodna skupnost sooča z uporniškim gibanjem ali drugimi oboroženimi skupinami, proti katerim mora delovati z vojsko, kot je to v Afganistanu. Ugotovitve iz empirične raziskave so podobne, kot smo jih zasledili v teoriji o celovitem pristopu (Jacobsen 2005): celovit, povezan pristop je težje uveljavljati tudi tam, kjer se hkrati izvajajo varnostne in humanitarne aktivnosti in prihaja do napetosti med vojaškimi in humanitarnimi akterji. Slednji si prizadevajo, da bi v očeh vseh, ki so vpleteni v konflikt, ostali nevtralni, zato odklanjajo odkrito sodelovanje z vojsko.

V humanitarnih krizah ob naravnih in drugih nesrečah, kjer ni oboroženih spopadov (non-kinetic environment), ti principi običajno niso ogroženi. Civilni in vojaški akterji sodelujejo, da bi zmanjšali trpljenje prebivalstva. V aktivnostih za doseganje skupnih ciljev prihaja do visoke stopnje kooperativnosti. Nasprotno pa je v krizah, kjer si nasproti stojijo oborožene skupine. Dejstvo, da je vojska instrument politike, seveda pomeni, da ni nepristranska. Celo sile Združenih narodov (Modre čelade) so v kriznih okoljih večkrat sprejete s sumničenjem in mnogi humanitarni akterji jih obravnavajo kot pristranske; to se je dogajalo v Somaliji v zgodnjih 90. letih prejšnjega stoletja (Olson, 2006). Naša analiza je potrdila, da v tovrstnih krizah vojaki lahko pričakujejo, da bo potencialno sodelovanje z večino civilnih akterjev možno doseči na ravni najbolj preproste koeksistence in morda izmenjave informacij.

Razlike v vrednotah in principih delovanja niso omejene le na konfliktne situacije v krizi (non-permissive) oziroma na sovražno okolje (hostile, kinetic). V medsebojnem konfliktu so že prioritete različnih organizacij. Tiste, ki delujejo na posameznih nivojih, pri usmerjanju sredstev upoštevajo različne "lokalne zahteve", kar tudi ne prispeva k sodelovanju. Posamezni akterji imajo celo nasprotujoče si poglede na določanje prednostnih nalog in rokov za njihovo izvedbo. Vojska in policija običajno dajeta prednost stabilizaciji razmer pred upoštevanjem človekovih pravic, pred odkrivanjem korupcije ali drugimi nezakonitimi posli (preprodajo mamil). Organizacije z obeh strani so lahko v konfliktu tudi zaradi časovnih zahtev oziroma dejstvu, da dajejo prednosti reševanje posameznih problemov. Prav tako je lahko vzrok za konflikt to, da

njihovo delovanje temelji na različnih načelih in da zasledujejo različne cilje, ki so npr. kratkoročno ali dolgoročno naravnani.

(2) Različno razumevanje in odnos do koordinacije pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti

Akterji v operacijah se velikokrat ne morejo dogovoriti, kam naj bodo usmerjeni osnovni napor pri koordinaciji aktivnosti. Celo med civilnimi organizacijami, ki delujejo na področju zagotavljanja humanitarne pomoči, je razumevanje potrebe po sodelovanju in usklajevanju vseh vpletenih v reševanje krize, različno (Icayan in drugi 2008). Nekateri prisegajo na enostavno izmenjavo informacij, drugi na skupno analizo in strateško načrtovanje, spet tretji morda odklanjajo vsako sodelovanje.

Številne organizacije so izjemno občutljive na dejstvo, da koordinacija ne odpravlja neskladnosti v porazdelitvi moči oziroma vpliva. Posebno to poudarjajo nevladne organizacije, medtem ko velike mednarodne organizacije in vojska običajno gledajo na koordinacijo kot na tehnično aktivnost, ki je nevtralna in ni povezana s prevlado ene ali druge strani (Maill 2004). Kot so pokazale izkušnje iz operacije v Afganistanu, različna percepcija porazdelitve moči lahko bistveno vpliva na ustvarjanje zaupanja med akterji.

(3) Neuravnoteženost med pričakovanji javnosti in načrti pomoči

Vojaške in civilne akterje pri sodelovanju med drugim ovirajo tudi prevelika pričakovanja javnosti in preveč ambiciozni načrti posameznih akterjev. Oboje je značilno za operacije, namenjene vzdrževanju miru in kratkoročno močno otežuje koordinacijo aktivnosti in sodelovanje vojske in civilnih organizacij (Suhrke 2002). Mednarodna skupnost potrebuje za doseganje trajnejših rezultatov določen čas. Iz preučevanih poročil in analiz je razvidno, da so v kriznih situacijah prisotni številni problemi in nevarnosti, kot so razpad državnih institucij, izguba legalnega monopola nad silo (vojsko, policijo, drugimi varnostnimi organi) in vse posledice, ki iz tega izhajajo. Razmere so dodatno otežene s pojavom uporniških gibanj, katerih značilnost je, da niso omejena na eno konfliktno območje, da so organizirana v mreže in včasih povezana z legitimnimi akterji. V posameznih obdobjih krize ni jasno, kdo je nasprotnik mednarodne skupnosti v konfliktu in, ali je po določenem času nasprotnik še vedno isti kot v začetni fazi.

(4) Nedorečena pravila delovanja

Slabše stanje na področju varnosti oziroma na drugih področjih, kot je ekonomija, socialno varstvo, graditev institucij ipd. je pogosto odsev nedorečenih pravil delovanja med akterji, ki delujejo na kriznem področju.

Dosedanje izkušnje iz kompleksnih operacij kažejo, da je prepletenost varnostnih in razvojnih elementov realnost, ki se ji pri reševanju kriz ni mogoče izogniti. Zagotovljena varnost šele omogoča osnovno humanitarno pomoč in izvedbo razvojnih projektov, ki bodo imeli dolgoročne pozitivne učinke. V kompleksnih krizah se tako vojaki kot mednarodne organizacije, donatorji in organi države gostiteljice (tam, kjer ti še delujejo ali so že oblikovani) soočajo s humanitarnimi problemi in se hkrati trudijo napredovati pri razvoju in graditvi civilnih in državnih institucij (Ritjens 2006). Oblikovanje slednjih je večkrat pod vplivom političnih interesov posameznih donatorjev in odvisno od njihove moči. Mandati in vloge vojaških in civilnih organizacij se prepletajo, sezname nalog so sicer lahko konceptualno neodvisni in različni, a v praksi se soočajo in razlike ali podvajanja večkrat povzročajo nesoglasja. Kot so pokazali rezultati intervjujev, med vojaki in civilnimi akterji na terenu obstaja napetost tudi zaradi različnega razumevanja pristojnosti oziroma različne percepcije potrebnih in izvedenih aktivnosti, kar potrjuje teoretične predpostavke o problemih razvoja in uveljavljanja celovitega pristopa.

Akterji človekoljubne pomoči očitajo vojaški strani, da s svojimi aktivnostmi posega na humanitarno področje. Pri tem mislijo na aktivnosti, ki jih vojska izvaja za pridobivanje lokalnega prebivalstva v boju proti upornikom.⁸⁹ Ta »poseg« v humanitarno sfero je definiran kot »neodvisnost in nevtralnost vojaških in političnih sil«, zaradi katere je nevladnim organizacijam in do določene mere tudi ZN dovoljeno, da rešujejo življenja in pomagajo ljudem ne glede na to, kateri strani v konfliktu pripadajo (Olson 2006). Iz preučevanih virov izhaja, da so mnogi civilni akterji prepričani, da taki posegi vplivajo na značaj humanitarne pomoči, ki postaja militarizirana. Vojaški poseg v humanitarno sfero delovanja lahko ogrozi humanitarne akterje. Vendar pa lahko ugotovimo, da mnogo mednarodnih in nevladnih organizacij v konfliktnih razmerah krize oziroma v sovražnem okolju izvaja poleg humanitarne pomoči,

⁸⁹ Tovrstne dejavnosti so znane kot operacije "hearts and minds operations/campaigns".

ki je nepolitična, tudi dejavnosti za razvoj, ki pa so lahko politično stimulirane, še posebej, če jih financirajo posamezne države po svojih interesih. To dejstvo lahko v očeh prebivalstva in uporniških skupin pomeni izgubo nevtralnosti in ogrozi varnost teh organizacij enako kot njihovo sodelovanje z vojsko.

(5) Različni interesi

Nacionalni interesi pogosto ovirajo koherentne politike in prakse organizacij kot sta ZN in EU. Mednarodne organizacije kot so Mednarodni odbor rdečega kriza (International Committee of the Red Cross - ICRC) ali Visoki komisariat ZN za begunce (UN High Commissioner for Refugees - UNHCR) imajo specifične mandate, ki niso vedno usklajeni z organizacijami, ki so zadolžene za reševanje politične in varnostne komponente krize. Tudi znotraj zveze NATO so lahko, kljub skupnemu mandatu in skupni strukturi poveljevanja in kontrole, pristopi za reševanje konflikta različni. Med nacionalnimi interesi so razlike največje pri izmenjavi obveščevalnih podatkov in usmerjanju razvojnih projektov.

Različni mandati in principi delovanja vseh vpletenih v reševanje krize nemalokrat služijo tudi kot pretveza za uveljavljanje interesov posamezne organizacije (IFK 2006). Nekaterim neusklajeno delovanje koristi pri pridobivanju boljšega položaja v tekmi za finančna sredstva in pridobivanje donatorjev.

Iz preučevanih virov je razvidno, da lahko različni interesi vpletenih akterjev, ki odstopajo od uradno sprejetih usmeritev, vplivajo na učinkovitost pri (iz)rabi resursov. V aktualnih dostopnih analizah operacij smo ugotovili tudi, da je porabljenega ogromno časa, sredstev in virov za izvedbo enostavnih projektov, ki nimajo dolgoročnih učinkov, sredstva se porabljajo neusklajeno, neuravnoteženo in neskladno s sprejetimi cilji mednarodne skupnosti.

(6) Procesi odločanja

Ugotovili smo, da civilne organizacije, še posebej tiste, ki zagotavljajo humanitarno pomoč, pri svojem delu uporabljajo svojstven proces odločanja. Odvisen je od ciljev delovanja, vrednot, pogledov, mandatov in časovnega obdobja, v katerem poteka. Temelji na principih nevtralnosti in nujnosti odzivanja na potrebe po humanitarni pomoči. Na drugi strani pa so vladne

organizacije in vojska usmerjene v doseganje ciljev za zaščito nacionalne varnosti in interesov vlad, ki jih zastopajo.

Pogosto principi nevtralnosti in nujnosti odziva na humanitarne potrebe prihajajo v nasprotje s principi organizacij kot so npr. ZN, ki usmerjajo politične in vojaške akterje pri izgradnji državnih institucij. Za večino nevladnih organizacij je kriterij uspeha izključno napredek pri izboljšanju življenjskih pogojev ljudi, ne pa tudi na primer napredek na področju urejanja upravnih zadev.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ

»Naj bo strategija še tako dobra, je občasno potrebno preveriti njene rezultate. «

Winston Churchill

Varnostna vprašanja, s katerimi se je soočil NATO po koncu hladne vojne, so morala upoštevati nove dimenzije varnosti ter prerasti dotedanje politične in geografske okvire Zveze. Transformacija Nata je bila torej nujna za ohranitev relevantnosti in obstoja zavezništva v novem mednarodnem varnostnem okolju.

Izkušnje lastnih sil v operacijah na Balkanu in kasneje v Afganistanu, so NATO prisilile, da se je neposredno opredelil do svoje vloge in nalog v mednarodnem varnostnem okolju, hkrati pa mu ponudile priložnost, da svetu pokaže, da se je iz obrambnega zavezništva preoblikoval tako, da lahko obvladuje kompleksne krize. Te izkušnje so botrovale tudi prepričanju, da je uveljavljanje in podpora celovitemu pristopu pri reševanju kompleksnih kriz priložnost, da NATO okrepi svojo vlogo in morda poveže mednarodna prizadevanja pri zagotavljanju mednarodne varnosti.

Od začetka naše analize, leta 2005⁹⁰, pa vse do danes, smo lahko spremljali, kako je v Natu dozorevalo zavedanje, da lahko svojo kredibilnost in svoj obstoj zagotavlja tako, da aktivno prispeva k mednarodni varnosti. Le-te pa, kljub svoji izjemni politično-vojaški premoči, v sodobnih varnostnih razmerah ne more zagotoviti brez tvornega sodelovanja s civilnimi akterji.

Zveza NATO je to spoznanje pridobila posebno v dveh operacijah kriznega odzivanja in sicer na Kosovu in v Afganistanu, in ga tudi potrdila v najpomembnejših dokumentih vrhunskih zasedanj in v novem Strateškem konceptu Nata v letu 2010.

Miselnost odločujočih v Zvezi je bila še dolgo potem, ko je NATO že deloval v kompleksnih krizah, usmerjena predvsem na reševanje problemov z vojaškimi instrumenti moči.

⁹⁰ Avtorica šteje v obdobje dela na disertaciji tudi čas nastajanja magistrske naloge, ki je obravnavala tematiko operacij, ki temeljijo na učinkih. Ti predstavljajo eno izmed zmogljivosti zveze NATO v okviru celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz. Pričujoče delo je logično nadaljevanje omenjene raziskave, ki je bila zaključena leta 2007.

Po odločitvi o prevzemu vloge vodilne vojaške sile v konfliktu v Bosni in Hercegovini, so v Natu prevladovali različni pogledi na vojaško posredovanje izven območja Zveze, pa tudi na načine, kako reševati kompleksne krize. Velike razlike v pogledih na to, kako ustvariti trajen mir, so obstajale tudi med Združenimi narodi in Natom, kar je bilo posebej izrazito v primeru Natovega vojaškega posredovanja v Srbiji in na Kosovu leta 1999.

Transformacija Nata se je začela v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je pričel sprejemati naloge, ki niso bile povsem vojaške. Njegova doktrina se je spreminjala. Iz organizacije, ki je temeljila na kolektivni obrambi, je postopoma postajal organizacija, ki poleg kolektivne obrambe izvaja tudi ukrepe za kolektivno varnost. Na eni strani je bilo očitno, da je vedno težje dosegati skupni imenovalec med različnimi interesi članic Zveze o tem, v kakšnih konfliktih lahko NATO posreduje, s kakšno intenzivnostjo in na kakšen način naj se vključi v reševanje konfliktov in na kakšen način naj sodeluje v stabilizacijskih aktivnostih in obnovi držav po končani vojaški operaciji. Po drugi strani pa je NATO kot politično-vojaška organizacija moral sodelovati v konfliktih, kjer je lahko uporabil vojaški instrument moči in upravičil svoj obstoj.

Potreba po novi viziji delovanja in opredelitvi nove vloge ter izkušnje iz operacij na Balkanu, so se združile v Strateškem konceptu iz leta 1999. V njem je Zveza opredelila izvajanje operacij v podporo miru izven ozemlja svojih članic, v aktivnostih razoroževanja in pri obnovi držav v času po konfliktu (NATO 1999). Zveza se je zavezala tudi k širšemu pristopu do varnosti, ki poleg obrambnega, priznava tudi pomen drugih elementov, kot so politični, ekonomski, socialni in okoljski ter potrebo po učinkovitem sodelovanju z drugimi organizacijami in Združenimi narodi (NATO 1999).

Še bolj izrazito se je potreba po sodelovanju s civilnimi akterji pokazala v operaciji in Afganistanu. Izkušnje največje vojaške članice, ZDA, v Iraku ter Natovih sil v Afganistanu, so ustvarile zavedanje o nujnosti celovitega in usklajenega pristopa do reševanja kompleksnih kriz. Razvoj je bil postopen, previden in tudi zadržan, kar je razvidno tudi iz besedil deklaracij zasedanj vrha Zveze od leta 2002 pa vse do Lizbonskega vrha leta 2010. Takrat je bil sprejet nov Strateški koncept Zveze, ki predstavlja odločitev Natovih članic o tem, katere vrednote in strateške cilje bodo, povezane v Natu, zasledovale v naslednji dekad.

V novem strateškem konceptu iz leta 2010 je nedvoumno opredeljena Natova zaveza, da bo podpiral celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. NATO se je zavezal k preprečevanju kriz, upravljanju konfliktov in k stabilizaciji pokonfliktnih razmer ter boljšemu sodelovanju z mednarodnimi partnerji, še posebej z ZN in EU. Poleg kolektivne obrambe in kriznega menedžmenta je Zveza opredelila kot svojo ključno nalogo tudi kolektivno varnost, v okviru katere bo še naprej aktivno, v sodelovanju s partnerji ter mednarodnimi organizacijami, izboljševala mednarodno varnost. V sklopu poglavij o kriznem menedžmentu ugotavlja, da so izkušnje iz operacij, predvsem v Afganistanu in na Balkanu, pokazale, da je lahko krizni menedžment učinkovit le, če je utemeljen na celovitem političnem, civilnem in vojaškem pristopu. Zato bo Zveza aktivno sodelovala z mednarodnimi akterji pred krizo, med njo in po končanem kriznem obdobju. Spodbujala bo sodelovanje pri analizah, načrtovanju in izvajanju aktivnosti, da bi čim bolj povečala usklajenost in učinkovitost mednarodnih prizadevanj (NATO 2010c).

Razvoj in uresničevanje celovitega pristopa do reševanja kompleksnih kriz v Zvezi pa ne poteka skladno z deklarativnimi zavezami in cilji, postavljenimi v izvedbenih dokumentih.

Med Natovimi članicami se vse od začetka uveljavljanja celovitega pristopa do danes, pojavljajo nasprotovanja do koncepta ali nekaterih vidikov njegovega uveljavljanja.

Težave oziroma ovire izvirajo iz nesoglasij o tem, kako naj Zveza udejanja konceptualne zamisli. Nekatere zaveznice vztrajajo na Natovih osnovnih nalogah in niso naklonjene novim oziroma širitvi obsega delovanja. Celovit koncept naj bi pogojeval prav to: razširil bi nabor nalog. NATO namreč nima civilnih zmogljivosti, ki bi jih lahko napotil v operacije.

Za nekatere zaveznice, še posebej tiste, ki so članice zveze NATO in Evropske unije, mora biti delitev vlog med Natom in EU zelo jasna. To pomeni, da Nato ne sme intervenirati tam, kjer EU izvaja civilni krizni menedžment s civilnimi zmogljivostmi, ki so že institucionalni del te organizacije.

Natova organizacijska kultura, procedure in doktrine so predvsem vojaške in puščajo le malo prostora civilnim pristopom. To otežuje sodelovanje s civilnimi

organizacijami, ki delujejo na povsem drugačnih načelih in uporabljajo drugačne prakse, kar se je pokazalo tudi v operaciji v Afganistanu.

Naslednje področje za nesoglasja je financiranje dejavnosti, povezanih s civilnim vidikom celovitega pristopa. V Afganistanu NATO financira zelo drage infrastrukturne projekte, izgradnjo bolnic, šol ipd. kar je posebej občutljivo v časih, ko večino Natovih držav pesti notranja finančna kriza.

Med Natovimi članicami ni soglasja o tem, kaj celovit pristop pomeni v praksi. Za ZDA je celovit pristop le bolj prijazen termin, oblikovan za Evropsko unijo in uporabljen namesto termina protiuporniško delovanje (counterinsurgency operations). Natovi zavezniki so v Afganistanu ustanovili regionalne skupine za obnovo provinc (PRT), vendar so v praksi samo tiste na jugu v resnici integrirale civilno in vojaško delovanje, medtem ko so v drugih PRT-jih večinoma samo izboljšali koordinacijo delovanja. Natove članice gledajo na celovit pristop z različnih zornih kotov in pod tem izrazom razumejo in izvajajo različne dejavnosti.

Koncept se ni uspel uveljaviti na strateški ravni v Zvezi. Dva bistvena problema sta zadrževala razvoj potrebnih mehanizmov in enotno razumevanje celovitega pristopa. Prvi problem so bili pomisleki Francije, da bo razvoj celovitega pristopa na zvezni ravni v prihodnje okrepil Natovo globalno vlogo. Pomisleki so nastajali zaradi domneve, da se bo porušilo ravnotežje v razmerju moči in vpliva med EU in Natom. Drugi problem je dejstvo, da se koncept celovitega pristopa zveze NATO dejansko razvija, preizkuša in udejanja v Afganistanu, posamezne Natove članice pa se niso strinjale o tem, za kakšno operacijo v Afganistanu sploh gre. Britanci, Kanadčani, Danci, Američani in Nizozemci so bili mnenja, da gre v Afganistanu za stabilizacijsko operacijo, medtem ko so Nemci, Italijani in Španci operacijo videli predvsem kot tip operacije v podporo miru. Pojavljajo se razprave o odnosih med različnimi koncepti in celovitim pristopom ter o tem, kateri je krovni, vseobsegajoč in strateško-politični koncept. Določene države na ta način želijo vplivati na nadaljnji razvoj Nata skladno s svojimi interesi.

Mnoge članice Zveze govorijo o potrebi po celovitosti. Toda večina zaveznic nima civilnih zmogljivosti, ki bi dopolnjevale vojaško strategijo delovanja. Evropske države, ki imajo dobro razvite civilne instrumente moči, merljive s finančnimi prispevki, s številom napotenih civilnih strokovnjakov in z oblikovanimi institucijami so Britanija, Nizozemska, Danska, Finska, Nemčija, Švedska in Norveška. Te

države lahko tudi podprejo medagencijsko sodelovanje, toda za Natov celovit pristop morajo civilne zmogljivosti razviti tudi ostale članice.⁹¹

Evropske članice Nata so bile v zadnjih letih delovanja v ISAF vedno manj voljne prispevati vojake, civilno osebje in vire za reševanje Afganistanske krize. Zaradi tega so ZDA vse bolj prepričane, da NATO ni sposoben delovati v celotnem spektru operacij in kot zavezništvo, ki lahko implementira celovit pristop. Po njihovem mnenju NATO vse bolj postaja akter, ki zagotavlja manjkajoče zmogljivosti (shortfall capabilities) v operacijah za vzdrževanje miru na Balkanu, v operacijah kot je ISAF, pa zagotavlja varnost za druge akterje.

V letu 2009 je nastala pobuda za transformacijo strukture Natovih poveljstev, ki je v začetni fazi predvidevala vključevanje določenih delovnih mest oziroma strokovnih nalog, tudi civilnih, ki naj bi zagotovile višjo strokovnost na področju rekonstrukcijskih in razvojnih dejavnosti in boljše civilno-vojaško sodelovanje. Vendar danes poveljniška struktura Nata te namere ne odraža. Odločitev o tem, ali bodo v poveljstva vključeni tudi civilni (razvojni) ali politični svetovalci, je na operativni ravni še vedno v pristojnosti posameznega poveljnika.⁹²

Kar zadeva celovit pristop, tudi med ZN in Natom ter EU in Natom ni pravega sodelovanja.

Mnoge države, članice ZN, zvezo NATO še vedno dojemajo kot organizacijo, ki svet in dogajanje v njem obravnava pod vplivom vodilne države, to je ZDA. To mnoge članice ZN odvrča od tesnejšega sodelovanja z Zvezo. Ne gre pozabiti tudi na dejstvo, da je Nato interveniral na Kosovu brez resolucije ZN, kar seveda vpliva na odnos nekaterih članic ZN do Nata.

Boljše medsebojno poznavanje načel in praks ene in druge organizacije bi lahko izboljšalo odnose med ZN in Natom; skupna prizadevanja za uveljavljanje

⁹¹ V letu 2008 so vse članice EU trdile, da imajo 6050 policistov pripravljenih za napotitev v Afganistan. Napotili so jih 1422. V pripravljenosti naj bi bilo 939 strokovnjakov s področja prava, napotenih je bilo samo 132. Kot del civilnih ciljev in zmogljivosti, zapisanih v Headline Goal 2008, je EU prijavila 11.112 strokovnjakov, toda v operacijo jih je bilo napotenih samo 1928 (podatki iz rednih poročil v letu 2008 na portalu CMO, ki so dostopni preko arhiva CFC v Natovem poveljstvu za transformacijo).

⁹² NATO je že v letu 2003 napotil civilnega predstavnika (Senior Civilian Representative - SCR) v poveljstvo ISAF-a v Afganistan. Izkušnja bi lahko bila pozitivna, toda SCR je večino časa preživel v neposredni bližini poveljnika ISAF-a in poskušal ugotoviti, kaj so njegove pristojnosti.

celovitega pristopa bi morda pri tem pomagala. Načrtovanje je gotovo eno od bistvenih področjih, kjer bi lahko obe organizaciji dorekli, kdaj bosta posredovali v posamezni situaciji in kako bosta izmenjevali svoje poglede na reševanje določenih problemov (Jakobsen 2010).

NATO bo pri uveljavljanju celovitega pristopa imel težave, če z EU ne bo vzpostavil boljšega sodelovanja in permanentne povezanosti. Mnoge ključne članice zveze, predvsem Francija in Nemčija, bodo nasprotovale graditvi civilnih zmogljivosti znotraj Nata in vztrajale, da mora ostati osredotočen na svojo vojaško vlogo. Kljub vsem ukrepom za zблиžanje stališč med Natom in EU, tega ni pričakovati v bližnji prihodnosti, saj je očitno, da bodo še naprej nasprotovali Turčija, Grčija in Ciper, ki so vse do danes blokirali tesnejše sodelovanje med EU in Natom.

NATO mora izboljšati sodelovanje tudi z drugimi civilnimi akterji. Pri določanju ciljev operacij za stabilizacijo razmer, ki jih vodi, mora upoštevati tudi cilje, ki jih zasledujejo druge organizacije. Podpreti mora sodelovanje med civilnimi akterji, da bodo z medsebojnim dopolnjevanjem zmogljivosti dvignili kakovost delovanja vseh in se bodo zmanjšale ovire za sodelovanje. Sodelovanje mora biti konsistentno, učinkovito, zagotoviti je treba smotrno (u)porabo sredstev in virov ter medsebojno dopolnjevanje zmogljivosti in znanja.

Z institucionalizacijo usposabljanja vseh vpletenih v reševanje krize bi lahko rešili tudi problem, ki ga pri sodelovanju s civilnimi akterji povzroča različna kultura, način razmišljanja in delovanja.⁹³ Poleg poznavanja postopkov in procedur, bi skupno usposabljanje pri sodelujočih zagotovilo medsebojno razumevanje in spoštovanje razlik.

V deklaraciji z vrha v Londonu (NATO 2014a) se je Zveza ponovno zavezala k sodelovanju v duhu celovitega pristopa s partnerskimi državami in drugimi akterji, vključno z mednarodnimi organizacijami kot so ZN, EU in OVSE in nevladnimi organizacijami. NATO zagotavlja, da bo vse izkušnje, pridobljene na področju

⁹³ Trenutno sta za civilne akterje, ki niso iz upravnih civilnih struktur Nata oziroma članic zveze, odprta dva tečaja NATO: CIMIC tečaj v Natovi šoli v Oberammergau in CIMIC tečaj v Centru odličnosti za civilno-vojaško sodelovanje (CIMIC Centre of Excellency – CCOE) na Nizozemskem.

celovitega pristopa, vključno s tistimi iz operacije v Afganistanu, preučil in vgradil v nove pobude za razvoj vojaških zmogljivosti kot so: Akcijski načrt pripravljenosti, Pametna obramba in Povezane sile ter z obrambo povezane pobude za graditev varnostnih zmogljivosti (Security Capacity Building) in interoperabilnosti s partnerji (Partnership Interoperability). Tudi koncepta Strateška analiza prihodnosti (SFA – Strategic Foresight Analysis) in Bodoči okvir za izvajanje operacij Zveze (FFAO-Future Framework for Alliance Operations) predvidevata, da bo NATO v prihodnjem varnostnem okolju soočen s situacijami, v katerih bo potrebno vzpostaviti koordinacijo, sodelovanje in interoperabilnost med Natom in široko mrežo obrambnih, varnostnih in drugih relevantnih akterjev, da bo zagotovljeno usklajeno delovanje. NATO sicer ne bo vodilni akter v bodočih krizah, toda lahko bo deloval kot povezovalec oziroma podpornik učinkovitega delovanja vseh sodelujočih v bodočih obrambnih ali varnostnih povezavah (NATO 2014e).⁹⁴

Naslednja kompleksna kriza, v kateri bo NATO sodeloval, bo pokazala, ali se je organizacija dejansko kaj naučila iz izkušenj, ki jih je v času reševanja kriz prepoznala, preučevala in vgradila v svoje dokumente ali pa se bodo ponovno odpirala vprašanja o tem, kako bodo sredstva, kadri in načini za njihovo uporabo usklajeno usmerjeni v uresničevanje tistih ciljev, ki si jih bo zastavila mednarodna skupnost.

Nazadovanje pri nadaljevanju podpore dejanskemu uresničevanju celovitega pristopa je zagotovo tudi posledica političnega vpliva držav, ki ne podpirajo implementacije celovitega pristopa zveze NATO, ker primarno vlogo na tem področju pripisujejo EU, in dejstva, da je zaradi nasprotovanja določenih držav v ZN, sodelovanje med ZN in Natom zastalo na določeni stopnji in vsaj v bližnji prihodnosti ne bo doživelo bistvenega napredovanja.

NATO mora zato, da bi bil uspešen pri uveljavljanju celovitega pristopa, oblikovati kulturo interoperabilnosti s civilnimi akterji, uporabljati mehanizme, ki so jih na

⁹⁴ Koncept FFAO je pričel nastajati v letu 2013 in predstavlja operativno nadaljevanje dela na konceptu Strateška analiza prihodnost (Strategic Foresight Analysis), ki orisuje varnostno okolje in potencialne grožnje do leta 2030 in naprej ter morebitne vojaške posledice za Zvezo.

področju interakcije in sodelovanja razvili Združeni narodi ter institucionalizirati sodelovanje s civilnimi akterji na svoji strateški ravni.

6.1 Spremembe in možnosti, ki bi Natu omogočile učinkovito podporo uveljavljanju celovitega pristopa

V nadaljevanju navajamo tiste elemente Natove politike in delovanja, ki jih mora Nato spremeniti in možnosti, za katere ocenjujemo, da bi Natu omogočile, da učinkovito podpre napore mednarodne skupnosti za uveljavitev celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz.

6.1.1 Kaj mora NATO spremeniti v svoji politiki in delovanju, da bo prispeval k uresničevanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti

Pri delu na disertaciji smo ugotovili, da NATO lahko v krizni situaciji zagotovi močno vojaško prisotnost, ne more pa prispevati političnih, administrativnih, pravnih in ekonomskih elementov, ki so nujni za učinkovito reformo varnostnega ustroja. Skupno delovanje civilnih in vojaških akterjev je nujno za uspešno upravljanje z varnostnim sektorjem, kar je ključno za doseganje širšega strateškega cilja - za ustvarjanje razmer, v katerih je mogoče razviti dinamiko graditve trajnega miru.

(1) NATO je sposoben zagotoviti pogoje za kooperativno razmerje z drugimi akterji, vendar bi moral izvesti določene aktivnosti oziroma sprejeti nekatere ukrepe:

- Prihodnje operacije zveze NATO bodo najverjetneje operacije, ki bodo, tako kot operacija v Afganistanu, obsegale delovanje za zagotavljanje varnosti (stabilizacija), obnovo in razvoj. Natu ni potrebno spremeniti namena in poslanstva ali oblikovati lastnih zmogljivosti, ki jih zahtevajo procesi razvoja in obnove v državah v krizi. Zagotoviti mora podlage za organiziranje in načrtovanje aktivnosti, ki jih že izvaja na področju stabilizacije in obnove, da bodo usklajene s tradicionalnimi vojaškimi aktivnostmi, ki jih izvaja na področju stabilizacije. Te podlage so politika in filozofija celovitega pristopa v kriznem menedžmentu ter Natovih doktrinah delovanja, kar pomeni uveljavljanje načel celovitega pristopa (v celotnem spektru delovanja), potrjuje pa jih s civilnimi strokovnjaki dopolnjena struktura na strateški, operativni in taktični ravni odločanja v Natu.

- V Natu bi morali pripraviti študije območij potencialnih kriz s klasifikacijo organizacij (akterjev), ki tam delujejo (ali predvidoma še bodo), njihovih mandatov, principov delovanja, nalog ter podatkov o kontaktnih osebah, strokovnjakih. Klasifikacija bi morala vsebovati značaj teh akterjev, njihove navade, možne načine kooperacije z drugimi akterji in to od strateške do taktične ravni ter njihov odnos do vojske oziroma vojaških aktivnosti za reševanje krize.
- NATO bi si moral prizadevati, da oblikuje in udejanji ustrezne sporazume z najpomembnejšimi akterji, ki nastopajo v kriznih situacijah in to za čas pred začetkom reševanja konflikta in za obdobje kriznega delovanja. Doslej je bil sklenjen sporazum med sekretariatoma ZN in Nata (ne pa s posameznimi agencijami ZN) ter sporazuma z Mednarodnim odborom rdečega križa in z Mednarodno organizacijo za migracije (podpisan 2014), ki omogočata sodelovanje teh organizacij na Natovih vajah (po predhodnem soglasju Severnoatlantskega sveta za vsako vajo posebej) in izmenjavo častnikov za povezavo.⁹⁵
- V obstoječi katalog Natovih civilnih zmogljivosti (Civil Emergency Planning Catalog – CEPC), ki je namenjen podpori vojaškim poveljnikom ali vojaškim avtoritetam (tudi v državah članicah), vsebuje pa logistične zmogljivosti ter spisek strokovnjakov na različnih področjih (inženirji, prometniki, pravniki ipd.), je treba vključiti strokovnjake iz držav Zveze in partnerskih držav, ki so ali so bili člani mednarodnih ali nevladnih organizacij. Ti ljudje uživajo ugled civilnih strokovnjakov na področju humanitarnih, razvojnih in drugih vsebin, imajo pa tudi konkretne izkušnje iz kompleksnih kriz. V primeru angažiranja Nata bi te strokovnjake povabili, da sodelujejo v pripravah na operacijo (načrtovanje civilnih zmogljivosti, ocenjevanje situacije, predvidevanje

⁹⁵ Oba sporazuma sta trilateralna, sklenjena med obema strateškima poveljstvoma (Natovim poveljstvom za transformacijo in Natovim poveljstvom za operacije) ter IOM in ICRC. NATO in ZN sta septembra 2008 podpisala skupno deklaracijo o sodelovanju obeh sekretariatov, ki določa okvir sodelovanja in povezave. Organizaciji sta medsebojno odprli predstavništvi na svojih sedežih v letu 2010, med sekretariatoma potekajo skupne konsultacije, NATO sodeluje v okviru določenih odborov in programov ter pri uveljavljanju določenih resolucij ZN npr. V odboru za protiterorizem, v programu za boj proti trgovanju z nelegalnim orožjem malega kalibra, v uveljavljanju resolucij ZN na področju zaščite pravic žensk, njihovi vlogi v preprečevanju in reševanju konfliktov ipd. Pogajanja za sklenitev mednarodnega sporazuma o sodelovanju na najvišji strateški ravni pa potekajo že nekaj let, vendar do sedaj brez uspeha.

učinkov), hkrati pa bi bili s svojimi izkušnjami in socialno mrežo sposobni pridobiti podatke, ki so vojakom običajno nedostopni ali pa ne vedo, da jih potrebujejo oziroma kje jih iskati. V obdobju, ko teh strokovnjakov ne bi angažirale neposredne priprave na reševanje, bi lahko kontinuirano skrbeli za obnavljanje klasifikacij in opravljali potrebne študije. Katalog civilnih zmogljivosti bi moral postati dokument, namenjen tako Natovim silam kot podpori civilnih organizacij. NATO bi s takim pristopom materialno, kadrovsko in strokovno podprl delovanje civilnega sektorja v reševanju kriz. NATO naj bi tudi dodelal katalog svojih civilnih zmogljivosti (CEPC) ter inventar zmogljivosti svojih članic in partnerskih držav in ga dopolnil z zmogljivostmi, ki bi jih morda dodale druge organizacije. Na tej podlagi bi lahko vodil koordinirano uporabo teh zmogljivosti in jih usmerjal za izvedbo nalog na posameznih področjih/območjih krize. Pri tem bi NATO prevzel vodilno vlogo usklajevanja uporabe zmogljivosti ter spodbudil izdelavo standardov sodelovanja in programov skupnega usposabljanja.

- NATO bi moral najti način, da spodbudi sodelovanje vojske s civilni in vnaprej pripravi načrte za širok spekter vojaških in civilnih nalog, v katerih bi oba sektorja sodelovala. Za tak pristop bi Zveza izkoristila potencialne, ki jih že ima (strukturirano načrtovanje, usposobljeni kadri) in ne bi čakala na pobude civilnih akterjev. Ti namreč ne razpolagajo s strokovnjaki za načrtovanje, ki bi v tej fazi lahko sodelovali z vojsko. Trenutno so za podporo skupnemu načrtovanju vzpostavljene le povezave s t.i. častniki za povezavo iz ZN, Mednarodne organizacije za migracije in Mednarodnega komiteja rdečega križa. V predvidenem načrtovanju pa bi lahko sodelovali civilni strokovnjaki držav članic in partnerskih držav ter eksperti iz EU in ZN. Unija v svojih organih za načrtovanje že sedaj združuje civilne in vojaške strokovnjake. Transformacija Nata in njegove poveljniške strukture bi že danes lahko vključila civilne strokovnjake v poveljstva, odgovorna za načrtovanje operacij in ocenjevanje stanja v krizah. Kljub nameri, da se organ, odgovoren za področje civilno-vojaškega sodelovanja (J9), v Natovem strateškem poveljstvu za operacije dopolni s predstavniki mednarodnih civilnih organizacij, se to v letu 2014 še ni uresničilo, dopolnjevanje nižjih poveljstev pa zaenkrat niti ni predvideno.

- NATO bi si moral prizadevati za skupen dogovor o tem, katere so vodilne agencije na posameznih področjih v krizi. To vlogo bi lahko prevzel, ker so članice Nata tudi najvplivnejše in najštevilčnejše v različnih mednarodnih povezavah, poleg tega pa financirajo večino nevladnih organizacij. Svoj vpliv, moč in sredstva bi morale usmeriti v določitev vodilnih agencij za razvoj določenih področij, s tem pa bi dobile nekaj prednosti:
 - manjše število relevantnih akterjev bi uspešno koordiniralo dejavnosti v krizi znotraj določenega področja;
 - usmerjanje zmogljivosti v podporo delovanja vodilne agencije bi bilo lažje in sledljivo;
 - zagotovljeno bi bilo ocenjevanje stanja na določenem področju ter oblikovanje celostne slike o krizni situaciji (to bi omogočilo načrtovanje usklajenih aktivnosti, smotrno usmerjanje sredstev in zmogljivosti na področja/območja, kjer bi bilo moč doseči predvidene zelene učinke);
 - donatorji bi imeli pregled nad porabo sredstev in doseženimi rezultati, tekmovalnost med različnimi organizacijami pa bi se zmanjšala;
 - zavrnil bi poglavitni ugovor mednarodnih in nevladnih organizacij, da vojska posega na humanitarno področje in s tem ogroža poslanstvo in varnost pripadnikov civilnih organizacij.
 - Vojaške organizacije članic Zveze bi morale svoje strukture dopolniti s civilnimi strokovnjaki, ki bi dopolnili proces načrtovanja in ocenjevanja stanja, predstavljali bi del civilno-vojaških zmogljivosti za operacije izven ozemlja države oziroma civilne zmogljivosti, ki jih država lahko napoti tudi pod okrilje ustrezne civilne organizacije v operaciji.

(2) Če NATO želi tvorno prispevati k uresničevanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, mora njegovo delovanje temeljiti še na nekaterih načelih, ki smo jih identificirali v teoretičnem okviru za uveljavljanje celovitega pristopa:

- Proaktivno angažiranje; če je le mogoče, mora delovati že pred nastalo krizo, ker to omogoča koordiniran pristop k reševanju kompleksnih situacij; gre za medsebojno izmenjavo zbranih informacij in indikatorjev ter izmenjavo analiz (interpretacij dogajanja), kar vse zagotavlja informirano načrtovanje in povečuje odzivnost.
- Razumevanje in zaupanje med akterji; ključno je za kar največjo učinkovitost njihovih zmogljivosti. Ustvarja se s kooperativnimi delovnimi projekti, povezavami (liaison) in skupnim izobraževanjem ter usposabljanjem.
- Razmišljanje, ki je usmerjeno v rezultate; vsi akterji, ki si prizadevajo za razrešitev krize morajo svoje razmišljanje v procesih načrtovanj in izvajanja svojih aktivnosti usmeriti v rezultate, v najboljše možne rešitve. Načrtovanje in aktivnosti morajo biti usmerjene, cilji morajo biti jasno postavljeni, napredek pa mora biti ocenjevan na podlagi skupaj sprejetih meril za merjenje učinkovitosti.
- Medsebojno poznavanje akterjev (organizacij in njihove organizacijske kulture), ki se je ustvarilo skozi skupna usposabljanja, osebne kontakte in socialno povezovanje, povečuje pripravljenost na skupno delovanje in zaupanje.

(3) Če NATO želi učinkovito podpreti celovit pristop mednarodne skupnosti do reševanja kompleksnih kriz, mora upoštevati naslednje izkušnje in stališča civilnih akterjev:

- Pretesno sodelovanje med vojsko in civilnimi akterji vpliva na učinkovitost humanitarne pomoči, v nekaterih primerih pa tudi na varnost humanitarnega osebja.
- Prednost celovitega pristopa je predvsem v zagotavljanju varnega okolja v katerem se lahko odvijajo humanitarne in razvojne aktivnosti. Civilni akterji so naklonjeni uveljavljanju naslednjih pozitivnih elementov celovitega pristopa:
 - koordinacija aktivnosti, ki sega preko obrambnega (vojaškega), razvojnega in diplomatskega področja;

- koherentnost vladne politike na nacionalni ravni, kar podpira izvajanje delovanja nevladnih organizacij;
- oblikovanje pogojev za pogovore, ki vključujejo več različnih akterjev in dajejo prednost vključevanju (in ne izključevanju ali razvrščanju na bolj in manj pomembne akterje), kar zagotavlja, da je lahko posredovanje pri zagotavljanju pomoči civilistom v določeni krizni situaciji bolj učinkovito;
- celovit pristop naj se uveljavlja takrat, ko je zagotovljeno ustrezno ravnotežje med njegovimi različnimi elementi. Celovit pristop mora zagotoviti:
 - da so razlike med humanitarnimi in vojaškimi akterji priznane in spoštovane in da obstaja prostor (humanitarian space) v katerem lahko humanitarne organizacije delujejo varno in učinkovito;
 - da se ne zamegljuje meja med humanitarnimi in vojaškimi organizacijami, pač pa da se ves čas zagotavlja neokrnjena percepcija o nevtralnosti, nepristranskosti in neodvisnosti nevladnih organizacij;
 - da se civilna sredstva in infrastruktura v operaciji ne militarizirajo;⁹⁶
 - da se učinkovito porabljajo finančna sredstva za projekte, ki so sposobni podpreti ključne razvojne izzive in da preusmerjanje virov od humanitarnih in razvojnih potreb v stabilizacijske aktivnosti ne povzroči motnje v dotoku pomoči.
- v center celovitega pristopa je potrebno postaviti lokalno prebivalstvo; od boljšega poznavanja lokalne kulture do položaja, ki jim bo dajal možnost vpliva na oblikovanje programov razvoja in drugih aktivnosti;
- politični pritisk za hitrejše rezultate je neproduktiven in ne prispeva k uspešnosti programov in tudi ne k učinkovitosti celovitega pristopa;
- izkušnje iz konkretnih operacij v drugih kriznih situacijah je potrebno uporabljati previdno, saj se razlogi za konflikte in njihova narava od krize do krize bistveno razlikujejo;

⁹⁶ V Afganistanu je prisotnost privatnih varnostnih služb v bolnicah (ki so varovali osebje DFID – mednarodnega oddelka za razvoj iz Velike Britanije) povzročila, da so objekti, osebje in afganistanski bolniki postali tarča upornikov.

- celovit pristop ne sme biti skupek predpisanih postopkov, biti mora prilagodljiv, odražati in upoštevati posebne okoliščine v konkretni krizni situaciji.

6.1.2 Možnosti za uresničevanje Natovih strateških ciljev

Poglavitne ovire za razvoj in uveljavljanje celovitega pristopa, ki so jih pokazale izkušnje iz sodobnih kriznih operacij, izhajajo iz različnih interesov, mandatov, principov in prioritet, ki jih zasledujejo akterji, vpleteni v reševanje krize. Kot ovire prepoznavamo tudi različne strukture in sisteme kriznega menedžmenta. Iz tega izhaja tudi vprašanje, ali naj celovit pristop integrira ali koordinira aktivnosti vseh (ali določenih) akterjev. Odgovor na to vprašanje vodi do problema opredelitve elementov vodenja in kontrole. Neodgovorjeno ostaja tudi vprašanje, v kolikšni meri naj bodo v celovit pristop vključeni lokalni akterji.

Kaj torej lahko stori NATO, da bi uresničil cilj, ki ga je zapisal v svoje strateške dokumente, da bo izboljšal svoj prispevek k celovitemu pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz?

Menimo, da mora NATO prioriteto storiti korak naprej na naslednjih področjih:

(1) Oblikovanje sporazumov

NATO bi si kot partner v mirovnem procesu moral prizadevati, da se v mirovnem sporazumu k trajnemu miru in razvoju (za določeno krizo) določno in zavezujoče opredelijo lokalni akterji, mednarodna skupnost in največji donatorji ter države v regiji.

V naši raziskavi smo ugotovili tudi, da bi NATO moral oblikovati in udejanjiti ustrezne sporazume z najpomembnejšimi akterji, ki nastopajo v kriznih situacijah in to za čas pred začetkom reševanja konflikta in za obdobje kriznega delovanja. Sporazumi, sklenjeni na ravni sekretariatov med Natom in ZN ter z Mednarodnim odborom rdečega križa (ICRC) in Mednarodno organizacijo za migracije (IOM), omogočajo izmenjavo častnikov za povezavo in sodelovanje na različnih oblikah usposabljanja. Sporazume bi bilo potrebno skleniti tudi z drugimi organizacijami, predvsem tistimi, ki delujejo na področju obnove in razvoja na kriznih območjih. To bi Natu omogočilo napredovanje pri

uresničevanju ciljev, povezanih z izmenjavo informacij, pri pogajanjih, oblikovanju kompromisnih stališč ter določanju sredstev in zmogljivosti - šele to pa bi posledično omogočilo usklajeno delovanje civilno- vojaških akterjev.

(2) Dogovor o vodenju aktivnosti oziroma o vodilni agenciji

NATO bi si moral prizadevati za skupen dogovor o tem, katere so vodilne agencije na posameznih področjih v krizi. To vlogo bi lahko prevzel, ker so članice Nata tudi najvplivnejše in najštevilčnejše v različnih mednarodnih povezavah, poleg tega pa financirajo večino nevladnih organizacij. Svoj vpliv, moč in sredstva bi morali usmeriti v določitev vodilnih agencij za razvoj določenih področij in s tem doseči nekatere izboljšave:

- manjše število relevantnih akterjev bi uspešno koordiniralo dejavnosti v krizi znotraj določenega področja;
- usmerjanje zmogljivosti v podporo delovanja vodilne agencije bi bilo lažje in sledljivo;
- zagotovljeno bi bilo ocenjevanje stanja na določenem področju ter oblikovanje celostne slike o krizni situaciji, možno bi bilo načrtovati usklajene aktivnosti, smotrno usmerjati sredstva in zmogljivosti na področja/območja, kjer bi bilo moč doseči predvidene želene učinke;
- donatorjem bi tako zagotovili jasen pregled nad porabo sredstev in doseženimi rezultati in s tem zmanjšali tekmovalnost med različnimi organizacijami;
- s takim načinom delovanja bi zavrnili tudi glavni ugovor mednarodnih in nevladnih organizacij, da vojska posega na humanitarno področje in s tem ogroža poslanstvo in varnost pripadnikov civilnih organizacij.

(3) Sprememba Natove strategije za delovanje v mednarodnih operacijah

Strateška vizija delovanja Nata v kompleksni krizi je podlaga za oblikovanje Natovega pristopa do sodelovanja z drugimi akterji pri reševanju kriz in vzpostavitev učinkovite koordinacije v mednarodni skupnosti. Strategija Nata za delovanje v konkretni operaciji bi morala predstavljati del celovite strategije mednarodne skupnosti za reševanje kompleksne krize.

(4) Izboljšanje sodelovanja na lokalni ravni

NATO bi si moral prizadevati tudi za izboljšanje sodelovanja z lokalnimi akterji v posamezni krizi. Le-ti imajo pomembno vlogo pri uveljavljanju celovitega koncepta za reševanje kompleksnih kriz. K sodelovanju jih je potrebno pritegniti v najzgodnejši fazi krize, da prepoznajo in začutijo pomen mednarodnih naporov. Mir in varnost, ki ju bo mogoče vzdrževati, lahko zgradijo le lokalne oblasti in organizacije, mednarodni akterji pa jim morajo pri tem pomagati z ustrezno koordinacijo dejavnosti znotraj civilnega oziroma vojaškega sektorja in kar je ključnega pomena – tudi med njima.

(5) Holistično razumevanje situacije v krizi v procesu odločanja

Delovanje Nata v kompleksnih krizah zahteva holistično (celostno) razumevanje situacije. Civilni strokovnjaki so tisti, ki lahko v procesu načrtovanja zagotovijo ekspertizo, ki je v vojaški strukturi Zveze ni.

Natovi odločevalci na strateški ravni morajo razumeti situacijo v krizi celovito, kar pomeni tudi predvideti, katere zmogljivosti potrebuje NATO za doseganje političnih ciljev v konkretni kompleksni krizi. V ta namen bi bilo potrebno zagotoviti pravočasno analizo zmogljivosti ne-Natovih akterjev ter lokalnih vladnih institucij na vseh področjih (ekonomskem, socialnem, infrastrukturnem ipd.). To bi bila podlaga za odločanje na strateški ravni in za določitev vojaških ciljev in načrtovanje delovanja na operativni ravni. Načrtovalci na operativni ravni potrebujejo civilne ekspertize z različnih področij za pripravo celovitega načrta operacije, ki obsega tradicionalne vojaške naloge in vojaško podporo stabilizaciji in obnovi. Skozi celotno hierarhično strukturo poveljevanja in vodenja, vse do poveljstev v sami operaciji, bi bilo potrebno zagotoviti zmogljivosti za vzpostavljanje povezav in koordinacijo vojaških in civilnih akterjev.

(6) Pravočasna izmenjava bistvenih informacij, enotno razumevanje situacije

Učinkovito sodelovanje med civilnimi in vojaškimi akterji predstavlja ključ do uspeha pri reševanju kompleksnih kriz v sodobnem mednarodnem okolju. NATO bi si moral prizadevati, da se med civilnimi in vojaškimi akterji v kompleksni krizi vzpostavi pravočasna izmenjava bistvenih informacij, ki je

odločilnega pomena za sodelovanje. Poznavanje (istih) podatkov o posameznih vidikih krize tako na vojaški kot na civilni strani zagotavlja poenoteno zavedanje o situaciji, to pa pomaga pri vzpostavljanju medsebojnega zaupanja med vojsko in civilnimi akterji in posledično prispeva k učinkovitejšemu reševanju težav na kriznem območju.

(7) Zadostne zmogljivosti in viri

Situacija, v kateri ni zagotovljena ustrezna stopnja varnosti, neposredno vpliva na konsolidacijo države na vseh področjih, izjemno neugodno pa vpliva tudi na izvajanje projektov mednarodne skupnosti. NATO si mora prizadevati, da na območje operacije pošilja zadostne sile in sredstva za doseg zastavljenih političnih in vojaških ciljev. Vojaške sile morajo biti vse od začetka delovanja v krizi strukturirane, opremljene in podprte z zadostnimi viri, da so sposobne opraviti naloge, ki zagotavljajo varnostne razmere, primerne za izvajanje projektov obnove in ponovno vzpostavljanje kontrole lokalne vlade nad razmerami v državi.

(8) Demilitarizacija in integracija pripadnikov oboroženih sil

Kadar se po končanem konfliktu in umiku nasprotnih vojaških sil ustvari varnostni vakuum, ga je potrebno čim prej zapolniti. NATO si mora prizadevati za aktivno vlogo v procesu demilitarizacije in za integracijo pripadnikov oboroženih sil v lokalne varnostne strukture.

Demobilizacija in načrtovana ponovna integracija bivših vojakov v družbo je pogoj za profesionalizacijo in bojno pripravljenost vojske. Kakovost bojne pripravljenosti vojske je odvisna od politike rekrutiranja in zadrževanja kadra, ustrezne logistike, zadostnega usposabljanja in konsistentnega vodenja. Kakovostne varnostne sile, ki so sposobne zagotoviti stabilno varnost, so pogoj za ekonomski razvoj, ta pa pogojuje nadaljnji razvoj varnostnih sil, pravnega sistema in civilnih institucij.

(9) Sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in lokalnimi varnostnimi silami pri odvrčanju uporniških groženj

NATO si mora prizadevati za sprejem sporazumov, ki bodo v primeru potrebe omogočali združeno policijsko-vojaško protiuporniško delovanje. Učinkovito združeno delovanje temelji na ustreznih programih usposabljanja (kakovostni standardi) in na sredstvih, ki zagotavljajo učinkovito skupno delovanje (interoperabilnost).

(10) Pomoč po zaključku mednarodne mirovne operacije

NATO mora po zaključku operacije v državi zadržati določene strokovnjake, ki bodo varnostnim silam pomagali pri izobraževanju in usposabljanju ključnega kadra: vodilnih ljudi in ljudi za kakovostno delo na področju načrtovanja razvoja, financ in logistike, za načrtovanje in izvajanje politike rekrutiranja in zadrževanja kadra. Ustrezno pozornost je potrebno nameniti graditvi zmogljivosti civilnega nadzora nad vojsko, kar pomeni tudi izobraževanje in usposabljanje najvišjih funkcionarjev v ministrstvu za obrambo in v drugih vladnih agencijah, ki morajo biti sposobni sodelovati pri reševanju nacionalno-varnostnih vprašanj.

6.2 Verifikacija hipotez

6.2.1 Verifikacija osnovne hipoteze

V osrednji hipotezi smo predpostavljali, da je **oblikovanje in uveljavitev celovitega pristopa, ki omogoča, spodbuja in zagotavlja sodelovanje in usklajevanje delovanja zveze NATO z drugimi akterji mednarodne skupnosti, bistveno za reševanje mednarodnih kompleksnih kriz.**

Ugotavljamo, da osnovno hipotezo lahko potrdimo.

Naše preučevanje, še posebej operacije v Afganistanu, je pokazalo, da je krizni menedžment v kompleksnih krizah postal izjemno zapleten proces. Namesto, da bi bil usmerjen v reševanje krize, je postal proces, ki se ukvarja z upravljanjem kompleksnosti krize.

Na delovanje Nata in drugih mednarodnih akterjev v kompleksnih krizah vplivajo nepredvidljivost in večdimenzionalnost kriz, povečan razpon nalog in veliko število vpletenih akterjev. Našteto je botrovalo spremembi v pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz.

Kompleksne krize zahtevajo od kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti, da preprečuje in zaustavi vojaško nasilje, hkrati pa mora zato, da bi dosegli celovito rešitev krize, obnoviti, oblikovati in preoblikovati ekonomske, politične in socialne dejavnike subjekta v krizi. Naloge, ki jih je potrebno v tem procesu koordinirati in uskladiti, obsegajo širok spekter: od fizične zaščite prebivalstva, humanitarne pomoči, zagotovitve vladavine prava, delujočo socialno sfero in ekonomijo, s katero je mogoče z lastnimi močmi vzdrževati doseženo stanje.

Kompleksne krize so povzročile, da je te naloge treba izvajati ne le med krizo, temveč tudi v začetni fazi preprečevanja krize, med samo krizo, ko se izvajajo ukrepi humanitarne intervencije, vsiljevanja in graditve miru ter v fazi vzdrževanja miru, rekonstrukcije in obnove. Posamezna faza krize zahteva od kriznega menedžmenta različne ukrepe in uporabo različnih mehanizmov. Zaradi kompleksnosti kriz je celoten proces še težje izvajati, saj posamezne faze ne prehajajo gladko ena v drugo, pač pa se v posamezni operaciji mnogokrat prekrivajo.

Število akterjev v kompleksnih krizah je izjemno veliko. V različnih fazah kriznega menedžmenta sta potrebna sodelovanje različnih strokovnjakov z raznovrstnimi znanji in uporaba specializiranih instrumentov, ki jih danes nobena organizacija ne more zagotoviti sama.

Ugotovili smo tudi, da ima delovanje mednarodne skupnosti v določeni krizi večjo legitimnost, če je v reševanje vpletenih več akterjev.

Lokalni dejavniki so v krizi zelo pomembni. Če lokalni akterji ukrepov in mehanizmov kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti ne vzamejo za svoje in jih ne podpirajo z aktivno udeležbo, potem je nemogoče zagotoviti stabilnost in vzdrževanje doseženega izboljšanja stanja na območju krize.

Različne naloge in časovnice, veliko število akterjev, zahteve po večji in bolj učinkoviti interakciji med akterji ter potrebe po usklajevanju nalog so izjemno povečali kompleksnost procesa kriznega menedžmenta. Uspešen odgovor na kompleksne krize je zato odvisen od sodelovanja, koordinacije in sočasnosti

delovanja ter natančne določitve skupnih ciljev vseh vpleteni v posamezno operacijo.

Skupna strategija (krizni menedžment), s katero bo mogoče koordinirati vse večdimenzionalne pristope različnih akterjev (celovit pristop) je nujnost. Ta pristop podpira vedno večje število mednarodnih subjektov. Njegova ustrezna implementacija predpostavlja usklajenost naporov in delovanja, interakcijo, vključevanje ter zavedanje o soodvisnosti vseh vpletenih v krizo. Skupno izvajanje nalog, s katerimi je mogoče doseči za vse sprejemljive cilje, predstavlja način delovanja, ki lahko poveča učinkovitost in legitimnost mednarodnega kriznega menedžmenta pri reševanju kompleksnih kriz.

S sprejetjem političnih usmeritev na zasedanju v Rigi 2006, je NATO oblikoval svoj načrt za uveljavitev celovitega pristopa. Uresničitev je bila zastavljena na področju vojaškega načrtovanja, ki naj bi vključilo vse civilne in vojaške vidike delovanja. Politčne usmeritve so bile potrjene na vseh dosedanjih zasedanjih najvišjih predstavnikov Nata (od 2008 do vključno 2014) ter s strateškim konceptom, sprejetim leta 2010.

Ker NATO nima lasnih civilnih zmogljivosti, je svoj koncept celovitega pristopa usmeril v izboljšanje sodelovanja z zunanjimi civilnimi akterji, mednarodnimi vladnimi in nevladnimi organizacijami. Na Kosovu in v Afganistanu je NATO uspel delno uveljaviti celovit pristop, najbolj uspešno z oblikovanjem regionalnih skupin za obnovo provinc (PRT).

Natove največje težave pri uveljavljanju celovitega pristopa pa so: premalo uveljavljena filozofija (mind set) celovitega pristopa pri reševanju kompleksnih kriz na vseh ravneh odločanja v Zvezi in ne dovolj trdno prepričanje v nujnost njene uresničitve ter pomanjkanje znanja o civilni dimenziji kriznega menedžmenta, kar vse neposredno vpliva na Natovo kredibilnost pri zagovarjanju celovitega pristopa ter na dejstvo, da celovitega pristopa ni uspel uveljaviti na strateški ravni delovanja.

Notranja in zunanja koordinacija vseh razpoložljivih instrumentov in akterjev, njihova ustrezna in pravočasna umestitev v proces kriznega menedžmenta (napotitev, uskladitev naporov, učinkovito doseganje usklajenih ciljev) v različnih fazah krize in pravilna opredelitev skupnih ciljev operacije, je postala ključni dejavnik za uspeh pri reševanju kriz. Ugotovili smo, da je skupna strategija, ki obsega več dimenzij krize (vojaško, ekonomsko, politično, socialno) nujna zato, da

bi bilo sploh mogoče koordinirati delovanje različnih mednarodnih akterjev v krizah. Konceptualni odgovor na te zahteve je celovit pristop do reševanja kompleksnih kriz.

6.2.2 Verifikacija izvedenih hipotez

Izvedena hipoteza 1: Oblikovanje novih, vnaprej dogovorjenih in sprejetih metod za usklajeno delovanje mednarodnih akterjev, opredelitev najbolj pomembnih področij, kjer je nujno sodelovati, in vzpostavitev procesov, v katerih bi potekala skupno načrtovanje in usklajevanje, so pogoj za boljšo interakcijo med zvezo NATO in drugimi mednarodnimi akterji v kompleksnih mednarodnih krizah.

Naša analiza je pokazala, da številne formalne spodbude in konkretne operative izkušnje iz kompleksnih kriz kažejo, da je napočil čas, da se »na hitro roko« vzpostavljene oblike sodelovanja preoblikujejo v sistematični pristop in institucionalizirane procedure. Te pa morajo biti fleksibilne in pragmatične, saj ni mogoče zagotoviti, da bi za sodelovanje v vseh primerih obstajal zadosten skupni imenoalec (različne vrednote, principi, cilji oziroma upoštevanje trenutne situacije).

Te ugotovitve potrjujejo prvo izvedeno hipotezo s pridržkom; procesi usklajevanja vojaških in civilnih akterjev so šele v fazi razvoja, ki pa je oviran z razlikami v pogledih na koordinacijo in sodelovanje med Natom (vojaškimi) in civilnimi organizacijami.

Mednarodna varnost se vedno bolj institucionalizira v sistemih kooperativne varnosti v okviru ZN, zveze NATO in drugih obrambnih in vojaško-političnih zvez. Kljub temu pa svetovna skupnost nima univerzalno sprejetega, multilateralnega in interdisciplinarnega koncepta za reševanje kompleksnih kriz. Procedure in pristopi se menjajo vsakokrat, ko se mednarodna skupnost sooči z novo situacijo v določeni krizi ali kadar je potrebno preoblikovati mandate, sklepati nove koalicije in v podobnih primerih.

Koordinacija vseh aktivnosti v kompleksnih operacijah je nujno potrebna vsaj na ravni skupne strateške vizije in to z ustvarjanjem bolj uravnoteženega delovanja različnih agencij ter z zmanjševanjem razlik pri definiranju najbolj pomembnih problemov in poti do rešitev.

Celovit pristop in usklajeno delovanje ne zahtevata popolne integracije vseh akterjev v eno hierarhično strukturo. Zahtevata pa določeno stopnjo koordinacije pri uporabi zmogljivosti, kar je možno doseči s poenoteno opredelitvijo prioritet. Koordinacijo izboljšujejo tudi v horizontalne in vertikalne mreže povezani akterji za določeno področje kot so na primer skupine (clusters) za humanitarno pomoč, ki delujejo znotraj ene ali več dimenzij posamezne krize.

Izvedena hipoteza 2: Sodelovanje med civilnimi zmogljivostmi in vojskami v državah, članicah Zveze, omogoča Natu, da lahko te zmogljivosti:

(1) ponudi v uporabo mednarodni skupnosti in zagotovi ustrezno koordinacijo njihovih aktivnosti pri reševanju kompleksnih mednarodnih kriz v skladu z izkušnjami nacionalnih držav ali pa

(2) zmogljivosti članic združi na mednarodni ravni na način, ki omogoča sodelovanje oziroma koordinacijo pod vodstvom določene mednarodne organizacije.

Rezultati ankete in polstrukturiranih intervjujev so predstavili prevladujoče mnenje predstavnikov tako vojaških kot civilnih akterjev, da Natu ni potrebno oblikovati podobnih civilnih zmogljivosti, kot jih imajo druge mednarodne organizacije in Natove članice za pomoč v krizah. Analize iz operacij pa so pokazale, da mora dograditi civilno-vojaške zmogljivosti, s katerimi bi lahko uspešno deloval v operacijah za stabilizacijo razmer in v operacijah, ki so usmerjene v obnovo državnih institucij. V ta namen bi lahko uporabil že oblikovane zmogljivosti svojih članic in uveljavil svojo vodilno vlogo pri vzpostavljanju tvornega sodelovanja.

Te ugotovitve delno potrjujejo drugo izvedeno hipotezo, vendar pa za vplivnejšo vlogo Nata pri usklajevanju delovanja vseh akterjev v krizah in združevanju zmogljivosti njegovih članic, ni zadostne mere soglasja niti med državami članicami niti v civilnih organizacijah.

Vojaške organizacije članic bi morale svoje strukture dopolniti s civilnimi strokovnjaki, ki bi dopolnili proces načrtovanja in ocenjevanja stanja, predstavljali pa bi del civilno-vojaških zmogljivosti za operacije izven ozemlja države oziroma civilne zmogljivosti, ki jih država lahko napoti tudi pod okrilje ustrezne civilne organizacije v operaciji.

Ocenjujemo, da bo NATO še naprej sposoben spodbujati sodelovanje med različnimi akterji pri reševanju kompleksnih kriz tudi v fazi obnove in razvoja (stabilization and reconstruction); verjetnost uresničitve predpostavke pa temelji na dejstvih, da je v Zvezo vključenih kar šest držav G8, da je med 30 najbogatejšimi državami na svetu kar trinajst držav članic Nata, da je 21 članic Nata tudi članic EU, da so vse Natove države tudi članice ZN in da so tri izmed njih stalne članice varnostnega sveta ZN. Vplivno območje širijo še države iz NATO Partnerstva za mir, še posebej Švedska in Švica ter zdaj že tradicionalni zaveznici Avstralija in Nova Zelandija, vedno pogosteje pa tudi Japonska.

Zveza NATO je na zasedanju v Londonu 2014 obnovila svojo zavezanost k podpori celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, ki ga je NATO opredelil v Strateškem konceptu iz leta 2010. Vendar bo za večjo učinkovitost Natovih formalnih zavez, potrebno pristopiti tudi k njihovem dejanskemu uresničevanju. Po odločitvi o umiku sil iz operacije v Afganistanu in zmanjševanju vojaških proračunov članic Nata zaradi ekonomske krize, so ostali v ozadju operativna prizadevanja in graditev zmogljivosti na področju civilno-vojaškega sodelovanja.

6.3 Zaključne misli

Pristop mednarodne skupnosti do reševanja kompleksnih kriz je predvsem v zadnjem desetletju doživel korenite spremembe. Razširitev nabora nalog, časovne zahteve za doseg določenih ciljev in vedno večje število vpletenih akterjev so dokaz, da je postaja učinkovito sodelovanje in usklajeno delovanje vseh razpoložljivih instrumentov mednarodne skupnosti nujnost. Zamisel o celovitem pristopu pri reševanju kompleksnih kriz je posledica tega spoznanja in mnoge države ter mednarodne organizacije so ga pričele razvijati in uveljavljati kot nov model kriznega menedžmenta. Naše preučevanje je pokazalo, da so rezultati teh naporov zaradi različnih razlogov nezadostni, uspešnost mednarodne skupnosti pri doseganju zastavljenih ciljev v kompleksnih krizah pa vprašljiva.

Avtorica pričujoče disertacije se je v Natovo poveljstvo za transformacijo, kjer je službovala že od leta 2005 do 2008, vrnila poleti 2013. Takrat sta bili zaključeni

analiza pisnih virov in obdelava empiričnih podatkov za disertacijo. Sledili so še popravki in brušenje besedila. Ugotovila je, da je v poveljstvu, v katerem so se oblikovale ideje in so tekli projekti, ki so udeleževali Natovo zavezanost k podpori celovitega pristopa, razvoj tega področja povsem zastal. V tem času se je poveljstvo preoblikovalo, postavljena je bila nova struktura: na vrhu so Evropejci, poveljnik je Francoz, namestnik Poljak oziroma Italijan, načelnik štaba pa Britanec. Od konca leta 2011 se na področju razvoja koncepta celovitega pristopa ni dogajalo ničesar, še več -- konec leta 2013 so zaradi pomanjkanja finančnih sredstev zaprli edino Natovo operativno zmogljivost, oblikovano v duhu celovitega pristopa, to je Civil-Military Fusion Centre/Civil-Military Overview. Za 70 odstotkov so zmanjšali osebje in vire na področju razvoja doktrin in zmogljivosti civilno-vojaškega sodelovanja. Po dopolnitvi Akcijskega načrta (2008) z dopolnjenim seznamom nalog marca 2011, ni bilo bistvenega napredka na področju uresničitve zapisanih nalog.

Vrh NATA septembra 2014 je obnovil Natovo deklarativno zavezanost k podpori celovitemu pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. Toda z odločitvijo o umiku Natovih sil iz Afganistana in upoštevanjem krize v Ukrajini, se Nato ukvarja predvsem s tem, kako ohraniti in izboljšati pripravljenost Natovih poveljstev in sil po koncu največje Natove operacije in zagotoviti izgradnjo vojaških zmogljivosti za situacije, kot jo trenutno predstavlja potencialna ruska vojaška grožnja. Zveza in njene članice so pod pritiskom ekonomske krize, ki je, z redkimi izjemami, prizadela večino držav članic in še posebej njihove obrambne proračune. V času, ko zaključujemo delo na disertaciji, se na politični ravni pojavljajo razprave o vrnitvi h koreninam; severno-atlantsko zavezništvo naj bo omejeno s članstvom na severno-atlantski geografski prostor; poudarek se daje vzdrževanju in izboljšanju transatlantske povezave in iskanju rešitev za porazdelitev bremen (viri in razvoj vojaških zmogljivosti, ki se namenjajo za operacije); predlagajo se pobude in iščejo možnosti za zaposlitve številnih zaposlenih v poveljstvih in strukturah Natovih sil (v razvoju zmogljivosti, na področju raketne obrambe, mobilnosti, izvidovanju, opazovanju, kibernetiki obrambi).

Toda NATO in mednarodna skupnost se morata soočiti tudi z realnostjo sedanjega trenutka ter stanjem, ki je doseženo v največji skupni mirovni operaciji v Afganistanu, in odraža uspešnost uresničevanja celovitega pristopa v praksi.

Neprofitna raziskovalna in izobraževalna organizacija Fundacija za mir vsako leto izda seznam ranljivih držav (Fragile States Index). Seznam je izdelan na podlagi analize kazalcev tveganja oziroma kazalcev razvoja na naslednjih področjih: demografski pritiski (bolezni, podhranjenost, pomanjkanje vode ali hrane, povečano število mladostnikov brez perspektive), število beguncev in razseljenih oseb, napetost in nasilje med različnimi skupinami, emigracija in beg možganov. V analizi so upoštevani še (ne)enakomernost ekonomskega razvoja, indikatorji ekonomske rasti in razvoja, dojemanje legitimnosti države, razvoj in učinkovitost javnih služb, spoštovanje človekovih pravic in vladavina prava, razvoj in delovanje varnostnih struktur, obstoj klik med elitami in prisotnost grožnje zunanje intervencije. Ocena vseh navedenih kazalcev je izdelana na podlagi posebne metodologije in analize kazalcev, ki so dostopni v številnih javnih virih.

Analiza stanja v Afganistanu za leto 2014 državo uvršča v kategorijo visoke alarmantne ogroženosti in sicer na sedmo mesto med stoosemisedemdesetimi državami. Države so uvrščene v enajst skupin. Sedem skupin predstavlja ogrožene oziroma šibke države in skupina v kateri se nahaja Afganistan, je druga po oceni ogroženosti. Deset izmed dvanajstih indikatorjev, na podlagi katerih se države uvrščajo v skupine, je za Afganistan ocenjenih z najslabšo oceno »slabo«, dva izmed njih (preprečevanje emigracije in bega možganov ter skrb za enakomeren ekonomski razvoj) sta ocenjena z oceno »šibko«. Analiza je pokazala tudi, da se je stanje na področju človekovih pravic in vladavine prava, učinkovitosti javnih služb in varnostnih struktur v letu 2014 v primerjavi z letom 2013, poslabšalo. Od leta 2009 do leta 2014 pa so se poslabšale razmere na več področjih: begunci in notranje razseljene osebe, človekove pravice, vladavina prava in politična stabilnost; zadnjo povzroča predvsem boj za oblast in zastoji pri sprejemanju potrebnih političnih odločitev, ki bi podpirale razvoj države (FFP 2014).

Zadnje poročilo o razvoju Afganistana iz aprila 2014, ki ga je izdala svetovna banka, ugotavlja velik korak naprej na področju ekonomskega in socialnega razvoja. Potrebno pa je upoštevati, da na več področjih, ki jih spremlja svetovna banka, v Afganistanu pred letom 2001 praktično ni bilo ne obstoječih institucij ne siceršnjega zagotavljanja uslug prebivalstvu, zato lahko dosežke ocenjujemo kot relativne. Bolj pomembno je, ali sta stabilnost in stanje doseženega razvoja takšna, da bo država po odhodu vojaških enot in prenosu pristojnosti vodenja večine razvojnih projektov, ki so jih do sedaj izvajali mednarodne civilne organizacije, doseženo stanje lahko vzdrževala sama oziroma se tudi razvijala.

Afganistan na področju ekonomske rasti zaostaja že od leta 2012 (v letu 2012 je bila 14,4 odstotna, v letu 2014 je znašala le še 3,6 odstotka). Vse manj je privatnih investicij, občutno se je zmanjšala rast v nekmetijskih panogah. Davčni prihodek in prihodek od carin je upadel za približno 2 odstotka. Dostop do elektrike ima le 30 odstotkov prebivalstva. Na področju izobraževanja se še vedno srečujejo s težavami pri zagotavljanju usposobljenih učiteljev, niso zagotovljeni niti pogoji, ki bi zagotavljali dostop do kakovostnega šolanja na celotnem ozemlju države. Na področju zdravstva se kaže največji napredek, vendar ima še vedno le 46 odstotkov prebivalstva dostop do čiste vode, samo 8,3 odstotkov prebivalstva uporablja izboljšano sanitarno infrastrukturo. Tudi umrljivost je še vedno visoka: pričakovana življenjska doba je 64 let, umrljivost novorojenčkov je od 77 do 97 na 1000 živorojenih, še vedno pa vsake dve uri za zapleti, povezanimi z nosečnostjo, umre porodnica (World Bank 2014a).

V Afganistanu še vedno ostajajo največji izzivi zmanjševanje revščine, ustvarjanje delovnih mest in izvajanje dejavnosti na področju sociale, izobraževanja, zdravstva. Poročilo poudarja, da je negotova varnostna situacija tista, ki bo še naprej vplivala na razsežnost in trajanje trenutnega zastoja v doseganju ciljev razvojnih programov (World Bank 2014).

Kako uspešno in kako dolgo bo Afganistan sposoben nadaljevati razvojne programe, katerih vodenje je prevzel v letu 2015, je odvisno od napredka reform v ključnih sektorjih države (kmetijstvo, rudarstvo in sociala), zagotoviti pa bo moral

tudi izboljšanje varnosti in stabilnosti. Če najpomembnejše reforme ne bodo izvedene v nekaj naslednjih mesecih, se bo nova vlada soočila z obsežnejšim zastojem pri izvajanju vseh ključnih reform, nazadovanje, ki ga lahko spremljamo že od leta 2012, pa se bo še nadaljevalo. Predvidevamo lahko, da odhod mednarodne skupnosti iz Afganistana, še posebej mednarodnih vojaških sil (v celoti predviden za leto 2016), in nazadovanje v razvoju, ne bodo pozitivno vplivali na pripravljenost donatorjev, da zagotavljajo nujno potrebna sredstva za nadaljevanje reform.

Celovitega pristopa, kot novega, skupnega modela kriznega menedžmenta mednarodne skupnosti, ni mogoče niti implementirati niti vzdrževati, če ne bo postal del kulture vseh akterjev, ki v njem sodelujejo oziroma želijo sodelovati. To pa tudi pomeni, da morajo razlogi za sodelovanje v celovitem pristopu postati bistveno drugačni; celovit pristop ne more zaživeti v nenehnem boju za prestiž in tekmovalnost na področju virov. Preseči bo potrebno zavračanje kakršnega koli predloga, povezanega s celovitim pristopom samo zato, ker ni v skladu s trenutnimi nacionalnim ali kakšnim drugim parcialnim interesom. Uveljavljanje celovitega pristopa bo vedno razpeto med učinkovitostjo in političnimi interesi.

Vprašanje, ki si ga morajo postaviti vsi akterji v mednarodni skupnosti je: »Kakšne bodo posledice, če se bo v kompleksnih krizah, v katerih bodo sodelovali akterji mednarodne skupnosti (tudi NATO), izvajal nekoordiniran in neusklajen krizni menedžment, s katerim ni mogoče doseči zastavljenih ciljev?« Posledice nesodelovanja in uresničevanja le parcialnih interesov bodo izgubljeni viri (kadrovski, finančni in drugi), vprašljivi pa bosta postali tudi relevantnost in legitimnost vpletenih akterjev.

7 LITERATURA

1. Abiew., Francis Kofi. 2003. NGO-Military Relations in Peace operations. V *International Peacekeeping* 10 (1): 24–39.
2. ACBAR. 2002. *To the Members of UN Security Council*. Dostopno preko http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/06252002_afghanistan.asp (30.maj 2013).
3. ---.2003. *NGO Position Paper Concerning the Provisional Reconstruction Teams: Policy Brief*. Dostopno preko http://www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/01152003_ngorec.pdf (26.maj 2013).
4. Annan, Kofi Atta. 1993. UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO. *NATO Review* 41 (5): 3-7.
5. BAAG in ENNA. 2009. *Policy briefing: Aid and Civil-military Relations in Afghanistan*. Dostopno preko <http://www.eisf.eu/resources/item/?d=1549> (23.april 2013).
6. Barnett, N. Mischael in Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca : Cornell University Press.
7. Barfield, Thomas, Nojumi Neamat in Thier. J. Alexander 2006. The Clash of Two Goods State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan. USIP.
8. Beckman, Steve. 2005. *From Assumption to Expansion: Planning and Executing NATO's First Year in Afghanistan at the Strategic Level*. U.S. Army War College Strategy Research Project. Dostopno preko <http://www.dtic.mil/cgi-in/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA431768> (2.junij 2013)
9. Belasco, Amy. 2009. Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues. *CRS Report for Congress*. Dostopno preko <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf> (20.avgust 2010).
10. Bellamy, Alex J., Paul Williams in Stuart Griffin. 2004. Understanding peackeping. Cambridge: *Polity*: 5–6.
11. Benko, Vlado. 1997. Znanost o mednarodnih odnosih. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

12. ---.2000. Zgodovina mednarodnih odnosov. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
13. Brocades, Zaalberg T. 2005. *Soldiers and Civil power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
14. Bhatia, Michael, Kevin Lanigan in Philip Wilkinson. 2004. *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*. AREU Briefing paper. Dostopno preko <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/handle/123456789/7496> (27.maj 2013).
15. Boerner, Karl-Heinz. 1996. The future of German operations out of NATO area. V *Parameters*, Spring: 62–72. Dostopno preko <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/96spring/borner.htm> (23.april 2013).
16. *Boon Agreement*. 2001. Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions. Dostopno preko <http://www.un.org/news/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm> (25.maj 2013).
17. Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*. Cambridge Studies in International relations. Cambridge University Press.
18. Boutros-Ghali, Boutros. 1995. *An Agenda for Peace*, New York: United Nations.
19. Bull Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Macmillan, London.
20. Bundesregierung 2004. *Aktionsplan: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*. Berlin. Dostopno preko http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/aktionsplan.pdf (24.april 2013).
21. Bush, George W. 2005. *National Security Presidential Directive 44*. Washington: The White House. Dostopno preko <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html> (20.april 2013).
22. Burton, John W. 1990. *Conflict: Resolution and Prevention*. New York: St. Martin.
23. Burton, John W, 1991. Conflict Resolution as a Political System. V Volkan Vamik, ur. *The Psychodynamics of International Relationships: Volume II: Unofficial Diplomacy at Work*, 71–89. Lexington, MA: Lexington Books.

24. Buzzan, Barry. 1991. *People, States and Fear*. London: Lienne Rienner: 14 in 329.
25. Buzzan, Barry, Ole Waever in Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder CO&London: Lynne Rienner, 23.
26. Call, Charles T. 2005. *Institutionalizing Peace: A Review of Post-Conflict Peacebuilding Concepts and Issues for DPA*. New York: United Nations Department of Political Affairs.
27. CARE. 2003. *Good Intentions Will Not Pave The Road to Peace: Policy Brief*. Center on International Cooperation. Dostopno preko www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/09152003_afghanistan_brief.pdf (30.maj 2013).
28. Carment, David in Schnabel, Albrecht. 2003. Introduction – Conflict Prevention: A concept in search of a policy. V Carment, David in Schnabel, Albrecht ur.: *Conflict Prevention. Path to Peace or Grand Illusion?*. 1–11. Tokyo: The United Nations University Press.
29. CLMO (Center for Law and Military Operations). 2004. *Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq: Volume I, Major Combat Operations (11 September 2001 to 1 May 2003)*.
30. Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building (Project of the International Peace Academy)*. Oxford: Oxford University Press.
31. Chopra, Jarat. 1999. *Peace Maintenance; The Evolution of the International Political Authority*. New York: Rutledge.
32. Chopra, Jarat, Jim McCallum in Alexander Thier. 2002. Plannend Considerations for International Involvement in Post-Taliban Afghanistan. V *Brown Jurnal of World Affairs* 8 (2), Winter 2002, 43–60.
33. Cockell, John G. 2002. *Civil-military responses to security challenges in peace operations: ten lessons from Kosovo*. Dostopno preko http://findarticles.com/p/articles/mi_7055/is_4_8/ai_n28130804/?tag=content;col1 (4.april 2012).
34. Collins, Joseph J. 2009. Afghanistan: the Path to Victory. *Joint Force Quarterly*. 54 (3 Quarter 2009).
35. Council FASS (Council On Foreign Relations and the Asia Society). 2003. *Afghanistan: Are we Losing the Peace?* Dostopno preko www.cfr.org/content/publications (30.maj 2013).

36. Council of Europe. 2010. *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Committee on Legal Affairs and Human Rights Report . Dostopno preko <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/ajdoc462010prov.pdf> (21.februar 2011).
37. Covey, Jock. 2008. The Custodian of the Peace process. V *Quest for Viable Peace: International Intervention and Strategies for Conflict Transformation*.ur. Covey, Dziedzic in Hawley. 77–98: Washington DC: USIP.
38. CPSA (Canadian Political Science Association). 2012. Integrating Civilian-Military Operations: The Comprehensive Approach and the ATF Experience, 2008-2009. Dostopno preko <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Gammer.pdf> (3.oktober 2013)
39. Crisis Group. 2002. *Securing Afghanistan: The Need for More International Action*. Dostopno preko <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/B013-securing-afghanistan-the-need-for-more-international-action.aspx> (29.maj 2013).
40. CSDG (Conflict, Security and Development Group). 2003. *A Review of Peace Operations: a Case for Change: Kosovo Report*. London: Kings College. Dostopno preko <http://www.securityanddevelopment.org/> (3.april 2012).
41. CSIS in AUSA 2003. *Play to Win: Report of the Bipartisan Commission on Post-Conflict Reconstruction*. Dostopno preko <http://csis.org/files/media/csis/pubs/playtowin.pdf> (17.november 2011).
42. Currey, Craig J. 2003. *A new model for Military/Nongovernmental Relations in Post-Conflict Operations*. Carlisle: US Army War College.
43. De Coning, Cedric. 2008. The UN and the Comprehensive Approach. DIIS Report 14. Copenhagen -Danish Institute for International Studies (DIIS).
44. De Coning in Friis, Karsten.2008. How to conceptualise »comprehensive approach«. V *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. Friis, Karsten in Jarmyr, Pia ur. Oslo, Norwegian Institute of International Affairs.
45. Dent, Martin. 2001. Lessons of Kosovo. V *The Politics of Delusion* ur. Frank Kass, Waller M., Drezov K. in Gokay B. Kosovo. 120–130.London. New York: Routledge.
46. Dewitt, David.1994. Common, Comprehensive and Co-operative Security. *Pacific Review*, 7 (8).

47. Diehl, Paul, in Daniel Druckman. 2010. *Evaluating Peace Operations*. Lynne Rienner Publishers.
48. Doyle, Michael W. .1997. *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*. New York: Norton.
49. Dofour, Jean-Louis.2002. *International Crisis: From Beijing (1900) to Kosovo (1999)*. Bucharest. Corint Publishing House.
50. Durch, William J. in Berkman, Tobias C. 2006. Resorting and Maintaining Peace, v *Twenty-First-Century peace Operations*. ur. Durch, William J in drugi. Washington: US Institute of Peace and The Henry L. Stimson Center: 28.
51. Dziedzic, Michael J. in Seidl, Michael K.. 2005. *PRTs and Military Relations with Intenational and Nongovermental Organisations in Afghanistan*. Special report No.147. Washington: United States Institute for Peace.
52. Dziedzic, Michael J.2006. Kosovo. V *Twenty-First-Century peace Operations*. ur. Durch, William J in drugi. Washington: US Institute of Peace and The Henry L. Stimson Center.319-388.
53. EC (European Commision). 2010. *Focus – Comprehensive approach*. Dostopno preko <http://www.focusproject.eu/web/focus/wiki/> (27. marec 2013).
54. ---- 2014. *Razvojna pomoč in razvojni cilji tisočletja* (serija dokumentov). Dostopno preko http://ec.europa.eu/index_sl.htm (17. maj 2014).
55. Egeland, Jan in Abby Stoddard. 2011. *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarian in complex security envionments*. UN OCHA. Dostopno preko <http://www.unocha.org/about-us/publications/stay-and-deliver-good-practice-humanitarians-complex-security-environments> (29.april 2013).
56. Eriksson, Par. 2002. Civil-Military Co-ordination in Peace support Operations – an Impossible Necessity? V *The Journal of Humanitarian Assistance*.Dostopno preko www.sites.tufts.edu/jha/archives/1469 (8.marec 2012).
57. ESDA/AWEU (European Security and Defence Assembly/Assembly of Western EU). 2009. *The EU-NATO Berlin Plus Agreement*. [http://www.shape.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus\[1\].pdf](http://www.shape.nato.int/resources/4/documents/14E_Fact_Sheet_Berlin_Plus[1].pdf) (29.marec 2013).
58. Evans, Gareth. 1993. *Co-Operating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*. St.Leonards: NSW, Allen and Unwin. 16.
59. Fenton, Wendy in Melissa Phillips. 2009. Funding mechanisms in Southern Sudan: NGO perspectives. V *Humanitarian Exchange Magazine*. Issue 42,

- March 2009. Dostopno preko <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-42/funding-mechanisms-in-southern-sudan-ngo-perspectives> (24. april 2013).
60. FFP (The Found for Peace). 2014. Fragile State Index. Dostopno preko <http://ffp.statesindex.org/> (12. oktober 2014).
61. Findlay, Trevor. 2002. *The use of Force in UN Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press: 3–7
62. Fishstein, Paul in Andrew Wilder. 2012. *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Tufts University. Dostopno preko http://afg.humanitarianresponse.info/sites/default/files/Winning%20Hearts%20and%20Minds_%20Examining%20the%20Relationship%20between%20Aid%20and%20Securit.pdf (28. april 2013).
63. Flournoy, Michael A. 2006. Nation-Building, Lessons learned and Unlearned v Fukuyama, Francis ur. *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press: 86–96.
64. Friis, Karsten in Jarmyr Pia, ur. 2008. *Comprehensive Approach - Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
65. Fukuyama, Francis. 2006. Guidelines for Future Nation-Builders v Fukuyama, Francis ur. *Nation-Building, Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press: 241–242
66. Gifford, Andrew in George Cameron. 2008. *Humanitarian Directed Violence in Afghanistan: Neutrality and Humanitarian Space*. MPhil: Massey University. Dostopno preko <http://hdl.handle.net/10179/582> (26. april 2011).
67. Giustozzi, Antonio. 2010. The Taliban beyond the Pashtuns. *The Afghanistan paper* (5). The Centre for Internal Governance Innovation.
68. Global Security. Report 1: *Afghan National Army – Early Development*. Dostopno preko <http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/ana-early.htm> (25. maj 2013).
69. ---Report 2: *Development and progress of Afghanistan National Army*. Dostopno preko <http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/ana.htm> (25. maj 2013).
70. Goldstone, Jack A. , Robert H. Bates in drugi. 2010. A Global Forecasting Model of Political instability. V *American Journal of Political Science*. Vol.54,

No.1.:190-208. Dostopno preko <http://www.systemicpeace.org> (4. november 2011).

71. Gourlay, Catriona. 2000. Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Interventions. *Disarmament Forum* (3).
72. Gregor, William J. 2010. Military Planning System and Stability Operations. *Prism*. Washington: Centre for Complex Operations 1(3).
73. Grizold, Anton. 1998. Institucionalizacija zagotavljanja sodobne varnosti. V *Perspektive sodobne varnosti*, ur. Grizold, Anton, 2–15. Ljubljana: FDV.
74. ---.1999a. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana. Visoka policijsko varnostna šola.
75. ---.1999b. Evropska varnost. *Teorija in praksa* 38(5): 786–797.
76. ---.2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju. K razvoju obrambno-zaščitnega sistema: izzivi in spodbude*. Ljubljana. Varnostne študije. FDV.
77. ---.2006. Rekonceptualizacija Natovega preoblikovanja: naslednji krog.V *Varnost v postmoderni družbi*, ur. Malešič, Marjan. 13–23. Ljubljana: FDV.
78. --- in Zupančič, Rok. 2009. Pet let v zavezništvu in 60 let zavezništva: Slovenija in NATO (Five years in the alliance and 60 years of the alliance: Slovenia and NATO. *Bilten Slovenske vojske* 11(3): 197–218.
79. ---in Bučar, Bojko. 2011. Izzivi sodobne varnosti: od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti. *Teorija in praksa* 48 (4): 827–851.
80. Grono, Nick. 2010. Dealing with brutal Afghan warlords is a mistake. *The Boston Globe*. 17.januar. Dostopno preko <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/op-eds/dealing-with-brutal-afghan-warlords-is-a-mistake.aspx> (25.maj 2013).
81. Haus, Charles. 2001. *International Conflict resolution*. London, New York: Continuum.
82. *HIK* (Heidelberg Institute for International Conflict Research). 2014. *Conflict Barometer 2013*. Dostopno preko <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer> (31.oktober 2014).
83. Heldt, Birger in Wallensteen, Peter.2004. *Peacekeeping Operations:Global Patterns of Intervention and Success, 1948–2000*. Folke Bernadotte Academy Publications.

84. Hermann, Charles F. 1972. Some Issues in the Study of International Crisis, in *International Crises: Insights from Behavioral Research*. Free Press.
85. Hoekstra, Robert in Charles E. Tucker, Jr..2010. Adjusting to Stabilization and Reconstruction Operations. *Prism*. Washington: Center for Complex Operations 1(2).
86. Holshek, Christopher. 2002. The Operational Art of Civil-Military Operations: Promoting Unity of Effort. V *Lessons from Kosovo: The KFOR Experience*. ur. Wentz. Washington: CCRP. Dostopno preko http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Kosovo.pdf (3.april 2012).
87. HRRAC (Human Rights Research and Advocacy Consortium). 2004. *Take the Guns Away: Afghan Voices on Security and Elections*. Dostopno preko <http://afghanistan-canada-solidarity.org/links/take-guns-away-afghan-voices-security-and-elections> (24. maj 2013).
88. Icyan, Anthony, Pešec, Mojca and Laurent Zazzara. 2008. Concept of the Civil-military Fusion Centre/Civil-Military Overview (CFC/CMO). Norfolk: HQ SACT.
89. ICRC. 1994. *Kodeks vedenja*. Dostopno preko <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm> (14.april 2012)
90. Inman, Molly. 2002. Information Sharing in Kosovo: A Humanitarian Perspective. V *Lessons from Kosovo: The KFOR Experience*. ur. Wentz. Washington: CCRP. Dostopno preko http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Kosovo.pdf (6. april 2012).
91. ICG (International Crisis Group). 2004. *Afghanistan National Army Progress Report*. Dostopno preko http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/Asia_report/ (20. maj 2013)
92. -----2010. *A Force in Fragments: Reconstituting Afghanistan National Army, Asia Report No. 190*. Dostopno preko <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/190-a-force-in-fragments-reconstituting-the-afghan-national-army.aspx> (26.5.2013).
93. Irwin, Lewis G. 2009. Reforming the Afghan National Police. *Joint Force Quarterly* 52.
94. ISAF. (International Security Assistance Force). Placemat: Troop numbers and contribution (2003-2013). Dostopno preko <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php> (nazadnje 12.september 2013)

95. ---.2002. Technical Agreement between ISAF and Interim Government of Afghanistan.
http://psm.du.edu/media/documents/us_regulations/sofas/us_isaf_military_technical_agreement.pdf (30.maj 2013)
96. ---.2007. PRT (*Provincial Reconstruction Team*) Handbook. Third edition, 3 February 2007. Kabul.
97. ---.2009. ISAF Support to Reintegration and Reconciliation. Dostopno preko <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Dec%202009-Backgrounder%20Support%20to%20reintegration.pdf> (20.maj 2012)
98. ITSA (Islamic Transitional State of Afghanistan). 2001. Decree of the President of the Islamic Transitional State of Afghanistan on the Afghan National Army. Dostopno preko <http://www.unric.org/html/german/afghanistan/talks2002/decreed.pdf> (23.maj 2013).
99. Jacobsen, Peter Viggo. 2005. PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient v *DIIS Report* 6. Copenhagen. Danish Institute for International Affairs: 17-28
100. ---. 2010. *Right strategy, wrong place - Why NATO's Comprehensive approach will fail in Afghanistan*. Copenhagen. UNISCI Discussion Papers 22.
101. Jelinek, Emilie. 2009. NGO relations with the government and communities in Afghanistan. V *Humanitarian Exchange Magazine*. Issue 42, March 2009, Dostopno preko <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-42/ngo-relations-with-the-government-and-communities-in-afghanistan> (24. april 2013).
102. Jelušič, Ljubica. 2003. Mirovne operacije kot oblika globalne mirovne preventive pred širjenjem groženj. *Teorija in praksa* 40 (4): 627-647.
103. Jervis, Robert.1989. *The meaning of the Nuclear Revolution. Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Cornell University Press.
104. Jones, Seth G. 2009. *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*. New York: Norton & Company.
105. ---.2010. Community Defence in Afghanistan. *Joint Force Quarterly* 57.
106. Kaldor, Mary , Kostovicova, Denisa in Said, Yahia (2006) War and peace: the role of global civil society. V *Global civil society 2006/7*. Anheier, Helmut K., Kaldor, Mary and Glasius, Marlies ur. Global civil society - year books. SAGE, London, UK: 94-119.

107. Kaufman, Joyce P. 2002. *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict and the Atlantic Alliance*. Rowman & Littlefield Publishers.
108. Katzman, Kenneth. 2004. *Afghanistan: Post-war Governance, Security, and U.S. Policy*, No.RL30588.
109. ---. 2013. *Afghanistan: Post-war Governance, Security, and U.S. Policy*, No.RL30588, dopolnjeno 9.4.2013, dostopno preko <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> (25. maj 2013).
110. Ku, Charlotte in Jacobson, Harold. 2002. Broaching the Issues. V *Democratic Accountability and the Use of Force in International law*. ur. Ku, Charlotte in Jacobson, Harold, Cambridge University Press: 19-24.
111. Kurth, James. 2001. First War of the Global Era. V *War Over Kosovo*, ur. Bacevich A.J. in Cohen E.A. Columbia University Press.
112. Lamb, Christopher J. in Cinnamond, Martin. 2009. Unity of Effort: Key to Success in Afghanistan. *Strategic Forum*. No.248. Washington: Institute for National Strategic Studies, NDU
113. Lund, Michael S. 1996. Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy. United States Institute of Peace Press.
114. Lutovac, Zoran. 1999. *Medunarodna zajednica i Kosovsko pitanje 1997-1999*. Dostopno preko <http://scindeks.nb.rs/article.aspx?artid=1450-73829903093L> (20. november 2011).
115. Mackinlay, John in Jarat Chopra. 1992. Second Generation Multinational Operations. *Washington Quarterly* (Summer 1992): 116-117.
116. Malešič, Marjan. 2003. Uvod – Vsebinska in metodološka izhodišča raziskave. V *Poročilo raziskovalnega projekta Upravljanje in vodenje v kriznih razmerah* ur. Malešič, Marjan, Polič Marko in Prezelj, Iztok. Ljubljana. FDV.
117. ---. 2004. Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti. Ljubljana. FDV.
118. ---. 2012. Teoretske paradigme sodobne varnosti in okolje kot varnostno vprašanje. *Teorija in praksa* 49 (2): 264–282.
119. Maloney, Dr. Sean M. 2004. Afghanistan: From here to Eternity? *Parameters*. Dostopno preko http://www.army.mil/professionalwriting/volumes/volume2/october_2004/10_04_1.html (20. avgust 2010).

120. Mattelaer, Alexander. 2002. How Afghanistan was Strengthened NATO. V *Survival: Global Politics and Strategy* 53, December 2011- januar 2012: 127–140.
121. McCormack, Tara. 2008. *What is Critical about Critical Security Theory?*. San Francisco. ISA's 49th Annual Convention. Bridging Multiple Divides.
122. Mearsheimer, John J. 1994. The False Promise of International Institutions, v *International Security* 19 (3): 5–49
123. *Merriam-Websterov slovar*. Dostopen preko <http://www.merriam-webster.com/dictionary/crisis>.
124. Metz, Steven. 2009. Destroy the Taliban's Sanctuary. *Joint Force Quarterly* 54.
125. Michael, Leo. 2010. *NATO and the EU: Achieving unity of effort in a comprehensive approach*. Atlantic Council. Dostopno preko <http://www.acus.org> (22. april 2013)
126. ---. 2011. *EUCOM and NATO-EU Relations After the Lisbon Summit: Bank Shots Score, Too*. Atlantic Council. Dostopno preko <http://www.acus.org> (22. april 2013).
127. Minear, L., U. Chellia, J. Crisp, J. Macinlay in T. Weiss. 1992. *UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990-1992*. Thomas J. Watson Institute for International Studies.
128. Mingst, Karen. 2006. War and Strife v *Essentials of International Relations*, 4.ed.. New York: Norton: 239–243
129. Moravcsik, Andrew. 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. V *International Organisation* 51 (4): 513–553.
130. Morgenthau, Hans. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf.
131. Mölling, Christian. 2008. *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich 3 (42).
132. NATO. 1949. *The North Atlantic Treaty*, Washington DC. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm (24. september 2009)

133. ---.1999. *The Alliance's Strategic Concept*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (24.september 2009).
134. ---. 2002. *Prag Summit Declaration*. Dostopno prek www.nato.int (25. september 2009)
135. ---.2003. *ISAF Assumption of Command Ceremony Speech*. Dostopno preko <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030811a.htm> (2.junij 2013).
136. ---.2004a.*Istanbul Summit Declaration*. Dostopno prek www.nato.int (25. september 2009).
137. --- .2004b. *Istambul Summit Communique*. Dostopno preko <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> (20. april 2013).
138. ---.2006a. *MC position on an Effects-based Approach to Operations*. MCM-0052-2006.
139. ---.2006b. *Riga Summit Declaration*. Dostopno prek www.nato.int (25. september 2009).
140. ---.2006c. *Framework for Future Civil-Military Cooperation – FFCMI*.Dostopno preko arhiva NATO.
141. ---.2008a. *Bucharest Summit Declaration*. Dostopno prek www.nato.int (25. september 2009).
142. ---.2008b. *ISAF-s Strategic Vision*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm (3.junij 2013).
143. ---.2009a. *NATO Strategic Communications Policy*. Dostopno preko <http://publicintelligence.net/nato-stratcom-policy> (25.april 2013).
144. ---.2009b. *Statement on Afghanistan*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59701.htm (3.junij 2013).
145. ---.2010a. *Lisbon Summit Declaration*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en (23.november 2012).
146. ---.2010b. *NATO Comprehensive Operations Planning Directive - COPD V1.0*. Dostopno preko <http://publicintelligence.net/nato-copd/> (12.april 2013).
147. ---.2010c. *NATO Strategic Concept*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/SID-2D91151B-80668EFE/natolive/topics_82705.htm (17.maj 2012).

148. ---.2010d. AJP 3.4.(A) *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operation*.
149. ---.2010e. AJP -01(D). *Allied Joint Doctrine*. Dostopno preko <http://nso.nato.int/nso/nsdd/APdetails.html?APNo=1329&LA=EN> (10.maj 2012).
150. ---2011a. Political Guidance on Ways to improve NATO's involvement in Stabilization and Reconstruction. Dostopno preko http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20111004_110922-political-guidance.pdf (12.april 2013).
151. ---.2011b. NATO Crisis Management: NATO's assessment of a crisis and development of response strategies. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm?selectedLocale=en (10.maj 2012).
152. ---2012. *Chicago Summit Declaration*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/SID-C71C8734_5B3ECD1F/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en (23.november 2012).
153. ---2013. AJP 3.4.9. *Allied joint Doctrine for Civil-Military Operations*, Ed.Version 1A. Dostopno preko <http://www.cimic-coe.org/download/AJP-3.4.9%20EDA%20V1%20E.pdf> (13.april 2013).
154. ---2014a. *London Summit Declaration*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (30.oktober 2014).
155. ---2014b. *NATO ISAF's Mission in Afganistan*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm (13.oktober 2014).
156. ---2014c. *Inteqal: Transition to Afghan lead*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm (5.junij 2014).
157. ---2014d. *NATO-led Resolute Support Mission in Afghanistan*. Dostopno preko http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm?selectedLocale=en (30.oktober 2014)
158. ---.2014e. Future Framework for Alience Operations. Dostopno preko <http://www.act.nato.int/futures-ws-1> (1.januar 2014).
159. NDU (National Defence University in Royal Danish Embassy). 2009. *NATO Comprehensive Approach*. Final Proceedings Report. Washington: NDU Press.
160. Nicholson, Michael. 1992. *Rationality and the Analysis of International Conflict*. Cambridge University Press: 11–41.

161. Noorzai, Najibullah. 2011. *Peacebuilding in Afghanistan: An Interlocked Regional Security Dilemma*. Amsterdam: VU University. Dostopno preko http://www.ubvu.vu.nl/scripts/ft/14_21357602.pdf (12.5.2011).
162. Nye Joseph S.Jr. 2004. *Soft Power: The means to success in World Politics*. Public Affairs.
163. ---.2007. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. New York: Longman.
164. Olson, Lara. 2006. Fighting for Humatieran Space: NGOs in Afghanistan v *Journal of Military and Strategic Studies*, Volume 9, Issue1 (Fall): 10. Dostopno preko www.jmss.org/2006/2006fall/articles/Olson_ngo-afghanistan.pdf (13.avgust 2008).
165. Orr, Robert C. 2004. Constructing a Cohesive Strategic International Response. V *Winning the Peace: An American Stratgy for Post-Conflict reconstruction*, ur. Orr, Robert. Washington: CSIS Press: 19–36.
166. Orr, Allan. 2009. Recasting Afghan Strategy. V *Small Wars and Insurgencies*. Vol.20, No1.
167. OSCE (Organisation of Security and Cooperation in Europe).2003. Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Centruy. Dostopno preko <http://www.osce.org/mc/17504> (22.april 2013).
168. ---.2009. The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones. SEC.GAL/100/09. Dostopno preko <http://www.osce.org/cpc/37592> (22.april 2013).
169. ---. History of OSCE mission in Kosovo. Dostopno preko <http://www.osce.org/kosovo/13194.html> (19.november 2011).
170. OXFAM. 2007. OI Policy compedium note on the European Union's role in protecting civilians. Dostopno preko https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_european_union_protecting_civilians_0.pdf (22.april 2013).
171. Pack, Doris. 2005. *Standards and status' should go hand in hand*,. European Parliament, Committee on Foreign Affairs. Dostopno preko http://europa-eu-un.org/articles/lt/article_4265_lt.htm (2.april 2012).
172. Palmer Diego A. Ruiz. 2003. The Road to Kabul. *NATO Review* . Dostopno preko www.nato.int/docu/review/2003/issue2/english/art3.html (3.junij 2013).

173. Peabody, David. 2006. The Challenges of Doing Good Work: The Development of Canadian Forces CIMIC Capability and NGO's. v *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol.8, No.3.. Dostopno prek www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/artcle/view/130/146 (23.februar 2011).
174. Pesec, Mojca. 2007a. *Na učinkih temelječ koncept operacij*. Magistrsko delo. Ljubljana. FDV.
175. ---.2007b. Načrtovanje operacij: nov pristop. *Revija obramba*. 39 (7). 47–50.
176. ---.2008. Razvoj konceptov celovitega in usklajenega delovanja mednarodnih dejavnikov pri reševanju kompleksnih kriz. V *Bilten Slovenske vojske*. 10 (4), 261–273.
177. Petersen, Friis Arne in Binnendijk, Hans. 2007. The Comprehensive Approach Initiative: Future Operations for NATO. *Defense Horizons*. NDU Press.
178. Picciotto, Robert. 2005. *The Evaluation of Policy Coherence for Development*. Sage Publications. London. Dostopno preko <https://community.oecd.org/docs/DOC-32747> (12.april 2012).
179. Plogmaker, Katharina. 2010. *The Comprehensive Approach - International Definitions and a German Case Study*. Dostopno preko http://essay.utwente.nl/60294/1/BSc_K_Plogmaker.pdf (24.arpil 2013).
180. Prezelj, Iztok. 2005. *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana. FDV.
181. Rashid Ahmed. 2001. Breaking the Cyle. *Far Eastern Economic Review*. 6. december 6: 16.
182. Rietjens, Sebastiaan. 2006. *CIMIC in response to a Complex Emergency: Just Another Drill?*. University of Twente, Netherland.
183. Rogel, Carole. 2004. *The Breakup of Yugoslavia and its Aftermath*. Westport, London: Greenwood Press.
184. Rothschild, Emma. 1995. What is Security? V *Daedalus*, The Quest for World Order, Summer, Vol 124: 53–98.
185. Rubin, Barnett R., Humayun Hamidzada in Soddard, Abby. 2005. *Afghanistan 2005 and Beyond: Prospects for Improved Stability Reference Document*. Clingendael, NIIR. Dostopno preko www.clingendael.nl/cscp/publications/occasional%2Dpapers/ (24.maj 2013).

186. Ruggie, John G. 1996. The United Nations and the Collective Use of Force: Whither or Whether. V *International Peacekeeping*. Volume 3, Special Issue: The UN, Peace and Force. London:1–20.
187. Scheye, Eric. 2008. UNMIK and the Significance of Effective Programme Management: The Case of Kosovo. V *Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo*, ur. Hanggi Heiner in Vincenza Scherrer, Geneva: DCAF,169-228. Dostopno preko, http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4170/unmik-and-the-significance-of-effective-programme-management-the-case-of-kosovo (2.april 2012)
188. Schnaubelt, Christopher M. 2007.Whither the RMA. V *Parameters* (20): 95–107.
189. Sedra, Mark. 2004. *Civil-military relations in Afghanistan: the Provincial Reconstruction Team debate*. Asia Pacific Foundation of Canada. Dostopno preko http://www.asiapacificresearch.ca/caprn/afghan_project/m_sedra.pdf, last (21.november 2012).
190. Seybolt T. Taylor. 2007. *Humanitarian Military Intervention: The Conditions For Success and Failure*. New York: Oxford University Press, SIPRI.
191. Sherman, Jake. 2005. Disarming Afghanistans Warlords. V *Praxis, The Fletcher Jurnal of Human Security*. Vol. XX. Dostopno preko <http://fletcher.tufts.edu/Praxis/Archives/~media/Fletcher/Microsites/praxis/xx/sherman.pdf> (25.maj 2013).
192. SSKJ (Slovar slovenskega knjižnega jezika). 2008. Dostopno preko <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (14.junij 2013).
193. Smith-Windsor, Brooke. 2008. *Hasten slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations, Making sense of the past and future prospects*. NDU Research Papers. Rome.
194. Spencer, David K..2010. *Enhancing the European Union Development Strategy in Afghanistan*. Naval Postgraduate School. Dostopno preko <http://afghanistan-analyst.org/Documents/Spencer.pdf> (22.marec 2011).
195. Stapelton, Barbara J. 2003. *Briefing paper on the Development of Joint Regional Teams in Afghanistan*. BAAG. Dostopno preko <http://www.baag.org.uk> (26.maj 2013).
196. Strand, Arne. 2010. *Drawing the Lines: The Norwegian Debate on Civil-military Relations in Afghanistan*. No.8.Norwegian Peacebuilding Centre.

197. Stuart, Gordon. 2006. The changing role of the military in assistance strategies. V *Re-setting the rules of engagement: Trends and issues in military humanitarian relations: HPG Report*. Overseas Development Institute. Dostopno preko www.odi.org.uk/resources/docs/273.pdf (22.april 2013).
198. Suhrke, Astri, Arne Strand in Kristian Berg Harpviken 2002. *Peace-Building Strategies for Afghanistan*. Bergen: Christian Michelson Institute.
199. Tavzes, Miloš. 2002. *Veliki slovar tujk*. Ljubljana. Cankarjeva založba.
200. Terry, James P. 2010. Stabilization Operations: A Successful Strategy for Postconflict management. *Joint Force Quarterly*. Issue 58.
201. Teuten, Richard. 2007. *Stabilisation and "postconflict" reconstruction*. London: UK Stabilisation Unit in RUSI.
202. Thier, Alexander J.. 2006. Afghanistan. V *Twenty- First Century Peace Operations*. Durch W. ur.. Washington, DC. United States Institute of Peace.
203. Tullier, Melody E. 2005. Building a State or Saving Lives? The Processes, motives and Politics Afghanistan's Health System. MIT. Dostopno preko <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/30283/60933255.pdf?sequence=1> (5.marec 2011).
204. Udalov, Vadim. 1995. National Interests and Conflict Reduction in *Cooperative security: Reducting Third World Wars*, ur. Zartman, William in Victor A. Kremenyuk, Syracuse: Syracuse University Press.
205. UIA (Union of International Associations) 2014. Dostopno preko www.uia.org (13.maj 2011)
206. UK MOD (United Kingdom Ministry of Defence). 2006. *The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4/05*. The Joint Doctrine & Concepts Centre, Shrivenham, SWINDON, Wilts SN6 8RF. Dostopno preko <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence/series/joint-doctrine-note-jdn> (17.februar 2010).
207. ---. 2007, *Countering Irregular Activity within a Comprehensive Approach*. Joint Discussion Note 2/07, The Joint Doctrine & Concepts Centre, Shrivenham, SWINDON, Wilts SN6 8RF. Dostopno preko <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence/series/joint-doctrine-note-jdn> (17.februar 2010).
208. UK GOV (United Kingdom Government). 2010. *A strong Britain in an age of uncertainty: the national security strategy*. Dostopno preko

- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf (12.april 2012).
209. *UK HCDC* (United Kingdom House of Commons Defence Committee). 2010. *Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, 7th Report.
 210. *United Nations*.1949. UN Charter. Dostopno preko <http://www.un.org/en/documents/charter> (19.november 2010)
 211. ---.1996. Sub-Commission Resolution 1996/2: Situation on Human rights in Kosovo. Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (19.november 2010).
 212. ---.1997. United Nations General Assembly Resolution 51/111. Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (21.november 2010).
 213. ---.2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations. A/55/305-S/2000/809*. Dostopno preko http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/ (2.maj 2013).
 214. ---.2001. Letter from the UK Permanent Representation to the President of the SC. *S/2001/1217*. Dostopno preko <http://www.undemocracy.com/S-2001-1217.pdf> (31.maj 2013).
 215. ---.2005: *United Nations Millennium Declaration*. Dostopno preko www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html (10.julij 2007).
 216. *UN IMPP*. 2006: *Integrated Missions Planning Processs (IMPP) Guidelines endorsed by SG* . Sprejeto 13.6.2006. New York: UN. Dostopno preko www.undg.org (5.april 2012).
 217. *UN DPKO*. 2007. Policy Directive on Quick Impact Projects). Dostopno preko [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Guidelines%20and%20Policy%20Directive%20on%20Quick%20Impact%20Projects%20\(QIPs\)%20\(2007%20and%202009\).pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Guidelines%20and%20Policy%20Directive%20on%20Quick%20Impact%20Projects%20(QIPs)%20(2007%20and%202009).pdf) (26.april 2012).
 218. ---. 2008. *Capstone Doctrine: Peacekeeping Operations, Principles and Guidelienes*. Dostopno preko http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (12.junij 2010)
 219. ---.2010. Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC).
 220. *UN SG Report* (United Nations Secretary-General Report). 2003.The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and

- Security. *A/57/762-S/2003/333*. Marec 2003. Dostopno preko <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/281/29/PDF/N0328129.pdf?OpenElement> (24.maj 2013).
221. ---2004a. The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. *A/58/742-S/2004/230*, Marec 2004. Dostopno preko <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/277/36/PDF/N0427736.pdf?OpenElement> (24.maj 2013).
222. ---.2004b: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. *A/58/868-S/2004/634*. Avgust 2004. Dostopno preko <http://reliefweb.int/report/afghanistan/un-sg-report-situation-afghanistan-and-its-implications-international-peace-and-5> (28.maj 2013).
223. ---.2004c. The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. *A/59/581-S/2004/925*. November 2004. Dostopno preko <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/625/41/PDF/N0462541.pdf?OpenElement> (24.maj 2013).
224. ---. 2005a. The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. *A/60/224-S/2005/525*. Avgust 2005. Dostopno preko <http://www.afghanistan-un.org/wp-content/uploads/2010/11/S20055251.pdf> (27.maj 2013).
225. ---.2005b: Secretary General Report. *Eide Report*. *S/2005/635* Dostopno preko <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/540/69/PDF/N0554069.pdf?OpenElement> (5.april 2012).
226. ---.2006: *Delivering as One*, Report: UN Secretary General High-level Panel on System Wide Coherence. Dostopno preko www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf (1.junij 2013)
227. ---.2007: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security. *S/2007/555*. September 2007. Dostopno preko www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/SecretaryGeneralreports/AF.aspx (1.junij 2013)
228. ---.2009. Report on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. *A/63/881-S/2009/304*. Dostopno preko http://www.unrol.org/files/pbf_090611_sg.pdf (12.junij 2008).

229. *UN GA Resolution* (UN General Assembly).2005. Draft Resolution *A/60_L.1*. 2005 World Summit Outcome. Dostopno preko [http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005(1).pdf) (12.fenruar 2011).
230. *UN SC Resolution* (United Nations Security Council Resolution). 1995. Resolucija *1022/1995*. Dostopno preko <http://www.nato.int/ifor/un/u951122b.htm> (19.februar 2011).
231. ---1994. *A/RES/49/2004*. Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (20.november 2010).
232. ---1994. *49/2004* . Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (20.november 2010).
233. ---1995. R *A/50/190/1995*: Situation on Human rights in Kosovo. 22.12.1995. Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (20.november 2010).
234. ---1997. *A/C.3/52/L.61*. Draft Resolution Dostopno preko <http://www.undemocracy.com> (21.november 2010).
235. ---1998. *S/RES/1160* . Dostopno preko <http://www.nato.int/ifor/un/un-resol.htm> (19.november 2010)
236. ---.1999. *S/RES/1244*. Dostopno preko <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (18.november 2010).
237. ---.2000. *A/55/305-S/2000/809*. Brahimi Report - Panel on United Nations Peace operations. 21.avgust: odstavki 12,13,18.
238. ---.2001. *S/RES/1383*. Dostopno preko <http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm> (23.maj 2013).
239. ---.2002. *S/RES/1401*. Dostopno preko <http://www.un.org/docs/scres/2002/sc2002.htm> (23.maj 2013).
240. ---.2003a. *S/RES/1510*. Dostopno preko http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1510.pdf (30.maj 2013).
241. UN Security Council Report. 2003. *Kosovo standards*. Dostopno preko <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20Standards.pdf> (21.maj 2013).

242. ---.2008. *S/PRST/2008/16*. Statement by the president of the Security Council Post-conflict peacebuilding. Dostopno preko <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20SPRST200816.pdf> (25.avgust 2012)
243. UN OCHA. 1995. *Inter-Agency Standing Committee Working Group Report on The Use of Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Operations*. Dostopno preko <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docID=4409> (25.maj 2013)
244. ---.2001. *Inter-Agency Standing Committee Working Group Report on The Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, dostopno preko <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4289f1b54> (20.april 2012)
245. ---.2004. *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies: Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*. IASC Reference Paper. Dostopno preko <http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines> (20.april 2012)
246. ---.2006a. *Oslo Guidelines*. Dostopno preko <http://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guidelines> (20.april 2012)
247. ---.2006b. *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Dostopno preko <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications> (20.april 2012)
248. UNAMA. 2002. *Local coordination and capacity building: Conclusions from five AACA-UNAMA-donor joint missions May-July 2002*. Dostopno preko <http://reliefweb.int/report/afghanistan/local-coordination-and-capacity-building-conclusions-five-aaca-unama-donor-joint> (27.maj 2013).
249. UNDP (United Nations Development Programme). 2007. *Afghanistan Human Development Report*. Dostopno preko <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/name,3408,en.html> (19.avgust 2010).
250. ---.2008. *Afghanistan National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013)*.http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf (19.avgust 2010).
251. UN ODC (United Nations Office on Drugs and Crime) and Government of Afghanistan Counter Narcotics Directorate/Afghanistan Ministry of Counter

- Narcotics. 2002-2012. *Fact Sheets: Afghanistan Opium Survey*. Dostopno preko <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/Afghanistan> (25.maj 2013)
252. USAID. 2005. *Fragile states strategy*. Dostopno preko http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf (20.april 2013).
253. US DOD 2010. *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*. Dostopno preko http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf (20.november 2010).
254. ---.2012. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Dostopno preko http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf (23.maj 2013).
255. Vegič, Vinko. 2005. Vloga in funkcije Nata po koncu hladne vojne. V *Sodobno vojaštvo in družba*, ur. Bebler, Anton, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Knjižna zbirka Varnostne študije.
256. Vlada RS. 2006. Vojaška doktrina. Dostopno preko http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/vojd2006_slo.pdf (3.junij 2012).
257. ---.2010a. Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Uradni list RS št.19/2010 z dne 12.3.2010, dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/content?id=96635> (15.junij 2012).
258. ---.2010b. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti. Uradni list št. 27/2010 z dne 2.4.2010, dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201027&stevilka=1189> (16.junij 2012).
259. ---.2011. Strategija delovanja Republike Slovenije v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan., št. 51100-38/2010/4 z dne 6.1.2011.
260. ---.2012a. Analiza in ocena delovanja RS v Islamski Republiki Afganistanu s priporočili za pot naprej, št.51100-9/2012/7 z dne 29.3.2012
261. ---.2012b. Dopolnitev Strategije delovanja RS v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske Republike Afganistan, št. I-ZIE 17/12 z dne 7.12.2012.
262. Vlada Švedske. 2009. *New Horizon – Food for Thought Paper*. Dostopno preko www.un.int/swe (27.marec 2013).

263. Vukadinović, Radovan, Vukadinović Čehulić, Lidija in Božinović, Davor. 2007. *NATO, Euroatlantska integracija*. Zagreb:Topical.
264. Vukadinović Čehulić, Lidija. 2010. *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*. Zagreb:Politička kultura.
265. Wallensteen, Peter.2007. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*. London: Sage Publications.
266. Walt, Stephen M. 2008. Why alliances endure or collapse. V *Survival: Global Politics and Strategy* 39:1, 156-179, dosegljivo preko <http://dx.doi.org> (23. april 2013)
267. Waltz, Kenneth N..1959. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
268. ---.1979. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Reading.
269. Weinbaum, Marvin G. 2006. *Afghanistan and its Neighbors – An Ever Dangerous Neighborhood*. Special Report: USIP. Dostopno preko <http://www.usip.org/files/resources/sr162.pdf> (25.maj 2013).
270. Wentz, Larry. 2002. Peace Support Operations Cooperation, Coordination, and Information Sharing: Lessons from Kosovo. V *Lessons from Kosovo, The KFOR Experience*, ur. Wentz, Larry. Washington: CCRP. Dostopno preko http://www.dodccrp.org/files/Wentz_Kosovo.pdf (3.april 2012).
271. Wiharta , Sharon, Hamad H., Haine J. in Lofgren J. 2008.*The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, ur. Randall Tirn. Stockholm: SIPRI. Dostopno preko <http://books.sipri.org/files/misc/FMA/SIPRI08FMAprelims.pdf> (20.april 2013).
272. World Bank. 2014. Afghanistan Country Update. Issue 44, April 2014,. Dostopno preko <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/04/19402108/country-update-world-bank-group-afghanistan> (17.april 2014).
273. ---.2014a. World Bank. Afghanistan Overview. April 2014. Dostopno preko <http://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview> (17.april 2014).
274. Zartman, William I.2007. Toward the Resolution of International Conflicts.V *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. Ur. Zartman.3–22.Washington DC. USIP.

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

B

Booth 26, 60, 62, 270
Burton 52, 270
Buzzan..... 43, 61, 270, 271

C

celovit pristop.. 12, 13, 16, 17, 18, 26, 30,
31, 32, 33, 34, 42, 46, 53, 63, 66, 67,
68, 71, 72, 80, 84, 86, 88, 89, 91, 92,
95, 96, 100, 106, 110, 111, 113, 117,
118, 119, 120, 121, 122, 124, 125,
126, 137, 138, 139, 141, 142, 144,
145, 151, 153, 190, 200, 205, 211,
220, 225, 232, 238, 245, 246, 247,
254, 255, 256, 261, 262, 267, 299,
301, 302, 303, 304, 305
Chopra 108, 168, 271, 278
civilni akterji 30, 53, 76, 96, 100, 105,
144, 152, 210, 214, 215, 217, 223,
231, 232, 241, 306
civilno-vojaško sodelovanje 94, 184, 188,
235
Covey..... 160, 272

D

De Coning..... 82, 272
Dziedzic 158, 160, 161, 162, 163, 164,
188, 272, 273

F

Friis 66, 68, 73, 74, 272, 274, 283

G

Grizold 13, 25, 26, 28, 29, 44, 59, 141,
275

I

instrumenti moči..... 26, 71, 141, 153, 243
integriran pristop 66, 97, 303

J

Jarmyr 68, 73, 74, 272, 274

K

Katzman 172, 184, 196, 277
kolektivna obramba 46
kompleksne mednarodne krize 16
konflikt 45, 46, 47, 50, 51, 52, 76, 82,
97, 101, 104, 108, 122, 132, 156, 157,
167, 168, 172, 232, 238, 239
kritične teorije varnosti 16, 25, 64
kriza..... 18, 26, 32, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
122, 131, 132, 135, 147, 157, 167,
241, 246, 249
krizni menedžment 52, 53, 134, 136

M

Malešič 50, 58, 69, 275, 278
medagencijski pristop..... 66
mednarodna skupnost. 16, 18, 25, 26, 30,
42, 44, 63, 81, 105, 141, 157, 158,
168, 173, 175, 190, 192, 194, 195,
206, 212, 216, 238, 249, 256, 263, 266
mednarodna varnost 44
mednarodne nevladne organizacije 95,
201
mednarodne vladne organizacije 79
Michael... 50, 93, 270, 273, 278, 279, 281
mirovne operacije .. 18, 84, 114, 135, 160,
259
Mölling 94, 119, 279

N

NATO .. 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22,
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 49, 56,
59, 63, 65, 67, 68, 70, 71, 79, 85, 86,
89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 111, 112,
122, 125, 126, 127, 128, 129, 130,
131, 132, 133, 134, 135, 136, 137,

138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 166, 175, 178, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 219, 221, 222, 227, 232, 233, 234, 235, 236, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 268, 269, 270, 273, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 290, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 312, 313, 314	
O	
operacije kriznega odzivanja ...29, 30, 35, 129, 131, 232	
P	
Pešec ..12, 13, 29, 30, 78, 147, 221, 222, 308, 309	
Prezelj49, 50, 51, 278, 283	
	R
	Rietjens 283
	S
	Smith-Windsor 72, 284
	V
	varnost 16, 25, 27, 30, 34, 43, 44, 45, 46, 49, 58, 60, 61, 62, 66, 80, 89, 91, 92, 104, 106, 114, 115, 118, 127, 134, 147, 157, 158, 170, 179, 185, 186, 189, 190, 193, 195, 198, 235, 240, 241, 244, 245, 247, 253, 254, 257, 259, 263, 275, 300, 303, 304, 306
	vojaški akterji 54, 66, 96, 97, 108, 124, 223, 226, 230, 237, 238
	vsevladni pristop 67
	W
	Walt..... 56, 57, 290
	Z
	Zartman 285, 291
	zavezništvo ... 27, 31, 46, 55, 57, 63, 126, 127, 131, 169, 247, 266, 300

PRILOGA A: Mejniki v oblikovanju stališč o podpori NATO v uveljavljanju celovitega pristopa mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, ki so bila sprejeta v okviru nastajanja novega Strateškega koncepta NATO (2010)

V besedilu je predstavljen povzetek pomembnejših dogodkov, ki so potekali v času ustvarjanja novega strateškega koncepta Zveze (2009-2010). Štejemo jih za *mejnike pri definiranju podpore NATO celovitem pristopu mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz, ki je formalizirana v Strateškem konceptu NATO 2010*. Povzetki so oblikovani na podlagi uradnih zapisnikov dogodkov oziroma so povzetek originalnega zapisa avtorice disertacije. Za tak način zapisa smo se odločili, ker je dostop do zapisnikov mogoč le preko posebnega in omejenega režima dostopa v NATO poveljstvu v Bruslju.

1) NATO delavnica na temo civilne podpore v Afganistanu

Delavnica na temo civilne podpore v Afganistanu je potekala od 1. do 2.7.2009 v Bruslju. Na delavnici je bilo več kot 60 udeležencev iz 40 različnih držav, predstavniki NATO, EU in ZN. Delavnice so se udeležili tudi predstavniki iz Afganistana. Namen delavnice je bil, ugotoviti, kako uspešno vključiti Natove zmogljivosti civilnega kriznega načrtovanja (Civil Emergency Planning – CEP) v podporo civilnim dejavnikom v Afganistanu, ki so del Natove strukture. V njej deluje 380 civilnih strokovnjakov za posredovanje v različnih kriznih razmerah, nastalih po naravnih ali tehnoloških nesrečah ali vojni. V razpravah na delavnici so prisotni izpostavili številna, že znana dejstva: od splošno znanega, da Afganistan potrebuje mednarodno pomoč in podporo, do posameznih potreb po podpori na področjih izgradnje infrastrukture, civilnih zmogljivosti, varnostnega sistema, sistema izobraževanja itd. (Poročilo MZZ 2009).

Na delavnici so bili posebne pozornosti deležni Afganistanski predstavniki, ki so izpostavili potrebe in predloge na področju civilne podpore zaradi kriznih dogodkov:

- Naravne nesreče v Afganistanu, kot so plazovi, poplave, potresi, suša, vsako leto predstavljajo veliko breme za ekonomijo države in lokalnih skupnosti, država pa nima ustreznih načrtov in ne opreme za reševanje in sanacijo po nesrečah. Afganistanska vlada si prizadeva, da bi nacionalni program za reševanje ob naravnih nesrečah lahko vodili sami, zato so mednarodni skupnosti predstavili načrt za civilno-tehnično pomoč. Le-ta

vključuje predstavitev potrebnih virov, vsebuje izgradnjo zmogljivosti civilne zaščite ter potrebe po civilno-tehničnih strokovnjakih.

- Humanitarno pomoč bi morala razdeljevati afganistanska vlada.
- Nizki prihodki Afganistancev povzročajo njihovo odvisnost od mednarodnih organizacij in so razlog, da se zatekajo k upornikom, ki ponujajo več denarja.
- Predolgo se že ignorira dejstvo, da je več kot 80% afganistanskega prebivalstva odvisnega od kmetijstva. Veliko proizvodov, ki se uvažajo, bi lahko v Afganistanci izdelali oziroma pridelali sami, če bi obstajala podporna industrija, kot na primer predelava in pakiranje živil.

Po razpravi niso sprejeli konkretnih sklepov, kako uporabiti Natov koncept civilno-kriznega načrtovanja v Afganistanu. Udeleženci so se strinjali, da je prišel čas za konkretno ukrepanje tudi pri uveljavljanju celovitega pristopa in da je dovolj teoretiziranja; vedno vnovično prepoznavanje dejstev brez ukrepanja ne prinaša učinkov.

Delavnica je prinesla nekaj splošnih ugotovitev:

- Potrebno je zagotoviti ljudi in zmogljivosti za izvedbeno raven koncepta ter številne dobre strategije uresničiti v praksi. Na izvajalski ravni je premalo kadrovskih in finančnih virov, še posebej za izvajanje dolgoročnih projektov, njihovo zagotavljanje pa bi morale financirati posamezne države, ne zveza NATO:
- CEP bi se lahko odzival na postavljene zahteve. ISAF-u lahko ponudi civilne strokovnjake in tehnično pomoč v obliki svetovanja in pridobivanja strokovnih napotil v CEP-ovo bazo znanja (reach-back) in v mrežo povezav, ki jo vzpostavljajo strokovnjaki (expertise network) v okviru civilno-kriznega načrtovanja.
- Koristna bi bila tudi neposredna podpora CEP-a obliki »Usposabljanje tiste, ki usposablja« (Train the Trainers), ki bi zagotovila usposobljene civilne strokovnjake v Afganistanu.

Iz dokumentov je razvidno, da so na delavnici udeleženci, predvsem predstavniki civilnih organizacij, zahtevali implementacijo ukrepov, ki sodijo v okvir celovitega pristopa. Previdno so izrazili naklonjenost uporabi civilnih zmogljivosti, ki pa jih očitno še vedno zaznavajo kot del vojaških zmogljivosti Nata.

2) Prispevek najvišjih vojaških in političnih predstavnikov (EAPMC/PS)

Na četrtem sestanku vojaškega komiteja in političnih predstavnikov v Bruslju 2.7.2009, so se udeleženci seznanili z Natovim delovanjem na področju celovitega pristopa. Namestnica pomočnika generalnega sekretarja za politične in varnostne zadeve gospa Bouchez je spomnila navzoče, da je osnovna ideja koncepta celovitega pristopa zagotoviti koordinirano in skladno delovanje med različnimi vojaškimi in civilnimi organizacijami. Osnovni mejniki v razvoju koncepta so: Vrh v Rigi (2006), ko je bila sprejeta odločitev o razvoju lastnih instrumentov za krizno vodenje in praktično sodelovanje z drugimi akterji; Vrh v Bukarešti (NATO 2008a), na katerem je bil sprejet akcijski plan za razvoj in implementacijo Natovega celovitega pristopa; ter Vrh v Strasbourgu (NATO 2009a), na katerem je bila potreba po civilno-vojaškem sodelovanju dokončno potrjena in je bilo podano poročilo o dosežkih na področju implementacije celovitega pristopa. Natov celoviti pristop je obravnavan z različnih vidikov, na različnih ravneh in področjih:

- g. Osnovni vidiki predstavljajo potrebo po izboljšanju Natovih orodij kriznega menedžmenta, boljše sodelovanje Zavezništva s partnerji, mednarodnimi in nevladnimi organizacijami in Natovo vojaško podporo v okviru stabilizacijskih naporov in obnove.
- h. Celovit pristop se lahko izvaja na politično-strateškem nivoju s sodelovanjem z različnimi mednarodnimi akterji. Na operativni ravni je to sodelovanje z drugimi akterji pri planiranju na civilno-vojaškem področju, na taktični pa z bolj učinkovitim civilno-vojaškim sodelovanjem pri izvedbi na terenu.
- i. Možna področja uveljavljanja celovitega pristopa so: planiranje in vodenje operacij, učenje iz izkušenj, skupno izobraževanje in usposabljanje in vaje; sodelovanje v projektih za stabilizacijo in obnovo, izmenjava informacij in informiranje javnosti.

Najpomembnejši zaključki s srečanja so, da NATO nima ambicije postati glavni koordinator odnosov med različnimi organizacijami in da Natov celoviti pristop ne sme postati vojaški koncept.

3) Seminar na temo celovitega pristopa v Afganistanu

Seminar na temo celovitega pristopa v Afganistanu so 6.7.2009 na sedežu Nata v Bruslju organizirale Kanada, Danska, Nizozemska, Velika Britanija in ZDA. Na seminarju so udeleženci ob treh panelih razpravljali o implementaciji pristopa v Afganistanu, o mestu celovitega pristopa v posameznih organizacijah ter o izgradnji civilno-vojaških zmogljivosti na nacionalni ravni in na ravni mednarodnih organizacij. V razpravo na prvih dveh panelih so bile vključene tudi države, ki ne

sodelujejo v ISAF, tretji panel pa so sestavljali samo predstavniki držav članic Zaveznitva. Na seminarju so sodelovali predstavniki vladnih institucij NATO-vih držav, predstavnik Svetovne banke, posebna odposlanka Švedske za Afganistan in Pakistan ter direktor za Azijo (DG-RELEX) v Evropski komisiji.

V razpravi na seminarju so bila izpostavljena predvsem naslednja spoznanja:

- Za uveljavitev celovitega pristopa v Afganistanu je potrebno vzpostaviti ne samo civilno-vojaško temveč tudi sodelovanje med civilnimi mednarodnimi, vladnimi in nevladnimi organizacijami, kar je za uveljavljanje pristopa ključno.
- Pomembna je tudi koordinacija na ravni ministrstev v državah, ki v operaciji sodelujejo. Ista nacionalna stališča morajo zastopati vse organizacije posamezne države, ki je prisotna v operaciji.
- Potrebno je izboljšati koordinacijo Skupin za obnovo provinc (PRT) z lokalnimi akterji in Afganistanskimi vladnimi institucijami, predvsem kadar se odloča o CIMIC projektih oziroma projektih za obnovo in razvoj.
- Izboljšati je potrebno tudi sodelovanje med državami, ki delujejo v operaciji in sicer v ožji in širši regiji.
- V Afganistanu je prišlo do pomembnih spoznanj o Natovem načinu delovanja. NATO svojih nalog ne more opravljati izolirano, je le del v mozaiku dejavnosti vseh akterjev, za uspeh v operaciji je potrebno združiti moči vseh vpletenih in to na operativni in na strateški ravni delovanja.
- Za učinkovito delovanje v Afganistanu ni dovolj le koordinacija med vojaško in civilno komponento v PRT-jih. Potreben je integriran civilno-vojaški pristop, ki bo obsegal skupno strategijo, skupno vodenje, celo skupno dogovorjeno fizično namestitev civilnih in vojaških predstavnikov. Za uspešno udejanjanje celovitega pristopa je potrebna močna politična podpora in jasne prioritete v državi, ki je v operacijo napotila civilno-vojaško misijo.
- Ključnega pomena za uspeh pri uveljavljanju celovitega pristopa je komplementarnost in ne podvajanje aktivnosti različnih akterjev. Pristop mora biti pragmatično zasnovan in temeljiti na učinkih.
- UNAMA mora imeti osrednjo vlogo pri koordinaciji civilnih aktivnosti v Afganistanu. Zato potrebuje zadostne resurse, posebni odposlanec generalnega sekretarja pa mora zato imeti močno podporo odločilnih akterjev v operaciji.

- Stabilnega Afganistana ne bo brez krepitve njegove politične vloge, vzpostavitve vladavine prava, ekonomskega razvoja in brez ustreznih afganistanskih varnostnih sil.
- V Afganistanu so potrebni tako projekti s hitrimi učinki kot projekti, ki so razvojno naravnani.

V razpravi so bili identificirani tudi določeni problemi, ki zavirajo vzpostavitev boljšega sodelovanja in koordinacije naporov v Afganistanu:

- Kljub napredku v sodelovanju določene nevladne organizacije še vedno zavračajo sodelovanje z vojaškimi predstavniki.
- PRT-ji v Afganistanu še vedno delujejo, kot da so »otoki« v različnih provincah.

Vprašanje ali naj NATO razvije lastne civilno-vojaške zmogljivosti, je ostalo neodgovorjeno. Nekateri udeleženci so menili, da bi lahko odgovor ponudil nov proces obrambnega planiranja, ki ga oblikujejo v Natu. Drugi udeleženci so izpostavili svoje stališče, da je NATO organizacija, ki je primarno namenjena vojaškemu odgovoru na krizne situacije in so civilni elementi krize prepuščeni v reševanje drugim akterjem. NATO bi lahko izboljšal sposobnost t.i. »plug&play«⁹⁷ pristopa pri angažiranju civilnih akterjev, ter okrepil mandate obstoječih civilnih struktur znotraj Zveze. Prav tako bi moral okrepiti svoje delovanje na področju reforme varnostnega sektorja.⁹⁸ Vsi udeleženci pa so se strinjali, da je potrebno jasno opredeliti vlogo zveze NATO v operaciji v Afganistanu.

Razprave na seminarju niso nedvoumno pokazale, da udeleženci enako razumejo koncept celovitega pristopa. Večkrat pa je bilo zaznati, da nekateri udeleženci razumejo, da gre le za Natov pristop v Afganistanu, drugi pa so koncept razumeli širše, kot splošen pristop, na seminarju pa da je govor le o Natovem prispevku k celovitemu pristopu do reševanja krize v Afganistanu. Celovit pristop ne more uspeti brez sodelovanja vseh vpletenih akterjev. Uveljaviti ga je potrebno najprej v državah, ki v operaciji sodelujejo s svojimi resursi. Komunikacija med vsemi relevantnimi akterji na nacionalni ravni, medresorska usklajenost in skupen, usklajen nastop v Afganistanu, so pogoji za uspešno sodelovanje v operaciji.

⁹⁷ »Plug&play« predpostavlja, da se lahko akter ob prihodu na območje operacije takoj poveže s širšo strukturo, ki je lahko mreža organizacij in njihov sistem sodelovanja, koordiniranja ipd., mreža izmenjave informacij.

⁹⁸ Turčija je pred seminarjem posredovala članicam Nata food-for-thought-paper na temo CA, ki pa je označen z oznako tajnosti.

4) Sestanek višjega političnega odbora v okrepljeni sestavi

Konec meseca septembra 2009 je v Bruslju potekal sestanek Višjega političnega odbora v razširjeni sestavi. Udeležili so se ga člani odbora in eksperti iz nacionalnih delegacij, ki se ukvarjajo s celovitim pristopom. Sestanek je bil namenjen pregledu akcijskega načrta o predlogih za razvoj in implementacijo Natovega prispevka k celovitemu pristopu.

Na sestanku so ugotovili, da je bil na področju razvoja in implementacije celovitega pristopa dosežen pomemben napredek. Sodelovanje Nata z mednarodnimi akterji se je občutno okrepilo po sprejetju akcijskega načrta. Veliko naporov je usmerjenih v izmenjavo informacij v štabnih pogovorih z mednarodnimi organizacijami.

Izpostavljeno je bilo:

- Potrebno je optimizirati vlogo civilnega in političnega svetovalca na terenu.
- V Afganistanu je treba zagotoviti dobro izmenjavo informacij, prvenstveno med PRT-ji, kjer je že bil dosežen pozitiven premik pri izmenjavi izkušenj in dobrih praks, še vedno pa ni kontinuiranega dopolnjevanje podatkovnih baz. Med organizacijami na terenu je potrebno vzpostaviti bolj določno sodelovanje, ki bo pripomoglo k dejanskemu izvajanju integriranega pristopa, kar je po oceni oddelka za operacije v Afganistanu možno.
- Dosežen je napredek na področju zmanjšanja tveganja za civilne žrtve tako pri načrtovanju vojaških operacij, pri pridobivanju izkušenj v stabilizacijskih in rekonstrukcijskih aktivnostih kot na področju skupnega usposabljanja civilnih akterjev in vojakov.
- Celovit pristop ni omejen zgolj na sodelovanje z drugimi akterji na območju krize, ampak ponuja možnosti za izboljšanje internega sodelovanja med civilnimi in vojaškimi zmogljivostmi v Natu – za celovit pristop so potrebne izkušnje vseh članic.
- Potrebno je izboljšati komuniciranje z javnostmi. Pripravljena je nova Natova politika strateških komunikacij, ki naj bi se v naslednjih fazah implementirala in operacionalizirala. Sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami je potrebno izboljšati predvsem na strateški ravni.
- V pripravi je nov Natov proces obrambnega načrtovanja v okviru stabilizacije in rekonstrukcije, ki bo opredelil vlogo civilnih zmogljivosti za dopolnjevanje vojaške moči.

Predstavljen je bil Food-for-Thought dokument z naslovom NATO-v prispevek k celovitemu pristopu⁹⁹.

Razpravljavci so poudarjali potrebo po nadaljnjem razvoju celovitega pristopa. Ugotovili so, da gre pri celovitem pristopu za dve dimenziji: krepitev Natovih zmogljivosti ter sodelovanje z drugimi akterji. Oboje zahteva jasno definiranje postopkov, virov, opredelitev uporabe civilnih ekspertov in uravnoteženje civilne in vojaške moči. V razpravi je bilo izraženo mnenje, da je civilne zmogljivosti potrebno razviti, vendar morajo biti to izključno zmogljivosti posameznih držav in ne Nata. Potrebno se je izogniti podvajanju ter upoštevati komparativne prednosti posameznih akterjev. Vse to lahko zagotovi sodelovanje v zgodnjih fazah načrtovanja.

5) Prvi seminar za pripravo Strateškega koncepta NATO

Prvi seminar za pripravo strateškega koncepta (NSK) je potekal 16.10.2009 v Luksemburgu. Izveden je bil kot prvi izmed štirih načrtovanih, namenjen pripravi novega strateškega koncepta Zveze na temo »Temeljne varnostne naloge Nata«. Seminarja so se udeležili predstavniki skupine ekspertov za pripravo NSK, predstavnik ZN, stalni predstavniki držav članic, vojaški predstavniki in predstavniki prestolnic ter IS (NATO mednarodni štab) in IMS (NATO vojaški štab), nekaterih Natovih poveljstev, izobraževalnih institucij in think-thankov.

V razpravi o vlogi Nata v spreminjajočem se varnostnem okolju so razpravljavci ugotavljali, da NATO ni več pretežno vojaško zavezništvo, pač pa dobivata na pomenu njegovi varnostna in politična dimenzija. Prihodnost je nepredvidljiva in zato NATO potrebuje zmogljivosti, s katerimi se bo sposoben odzvati na različne grožnje. Grožnje v bodoče bodo različne: teroristični napadi, grožnje z orožjem za množično uničevanje, klimatske spremembe, energetska varnost, medtem ko so grožnje napada s konvencionalnim orožjem manj verjetne. Potrebna bo visoka stopnja prilagodljivosti, ki pa jo omogočajo le ekspedicijske sile. Tradicionalna strategija Nata sta obramba in odvrčanje. V prihodnje bo potrebno razdelati strategijo preprečevanja in več naporov usmeriti tako na politično kot tudi na vojaško preprečevanje konfliktov. NATO bi se moral osredotočiti na tiste krize, ki so pomembne z vidika njegove varnosti.

Pomemben poudarek v tej razpravi je dobilo tudi sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami. Razpravljavci so poudarili, da je potrebno okrepiti sodelovanje in koordiniranje aktivnosti z vsemi akterji, predvsem pa z EU, ki ima veliko virov in mehko moč (soft power). NATO bo razvijal nevojaške instrumente,

⁹⁹ Natov prispevek k celostnemu pristopu, AC/119-N(2009)0134 (SPC(R)) ima oznako tajnosti

potrebno je samo določiti, kako daleč lahko v tem razvoju gre, glede na svoj vojaško-politični značaj.

Na drugem panelu seminarja je tekla razprava o temeljnih nalogah Zavezništva. O tej temi je razpravljal tudi Kai Eide, posebni odposlanec generalnega sekretarja ZN v Afganistanu in vodja UNAMA.

Tudi v tej razpravi so govorili o spremenjeni vlogi Nata, ki se je razvil v politično in varnostno organizacijo. Poudarili so, da bi NATO lahko deloval zunaj območja zavezništva, vendar mora ohraniti svoje temeljno poslanstvo, to je kolektivno obrambo, za kar je potrebno spremeniti vsebino 5. člena Washingtonske pogodbe. Nekateri so v razpravi zagovarjali celo potrebo po razširitvi interpretacije 5. člena, ki je v SKN iz leta 1999 omejen na oborožen napad. Kot primer so navedli uporabo 5. člena v primeru kibernetkega napada.

V nadaljevanju razprave je bilo poudarjeno, da je uspešno opravljanje nalog in aktivnosti v krizah odvisno od dobrega načrtovanja in sodelovanja med partnerji. Več je potrebno narediti na področju inter-operabilnosti s tradicionalnimi partnerji in v proces čim prej vključiti tudi nove partnerje (v tem delu razprave je bil govor predvsem o vojaških partnerstvih).

Ob tej temi je razprava potekala tudi o transformaciji Zveze, inter-operabilnosti, novi doktrini Nata, odnosu do Rusije in še nekaterih odprtih vprašanjih.

Pomembnejši poudarki, ki kažejo na potrebo po celovitem pristopu in sodelovanju z drugimi akterji, so bili prisotni v razpravi ob dejstvu, da NATO ne more storiti vsega (da mora prenehati s »shopping-list« pristopom) in da je potrebno določiti, kje je dovolj pomemben in prisoten, kje pa še lahko prispeva h kakovosti in učinkovitosti delovanja. NATO lahko igra vlogo v preprečevanju konfliktov na več h načinov: z odvrčanjem, pa tudi z dialogom, izgradnjo partnerstev, s strateškimi komunikacijami, s spodbujanjem razprav o grožnjah in konfliktih ipd.

V nadaljevanju seminarja so potekale tri okrogle mize na katerih so razpravljavci izpostavili:

- Za odgovor na nove grožnje in krize je potrebno oblikovati celovit pristop.
- NATO mora uporabljati »hard« in »soft power« instrumente, ki jih ima na razpolago. Razvijati mora zmogljivosti, da bo lahko učinkovit deloval v celotnem spektru operacij in misij.
- Sodelovanje z drugimi organizacijami se mora začeti že v fazi načrtovanja in na vseh ravneh: strateški, operativni in taktični. Za sodelovanje je potrebno določiti natančno določene okvire ter upoštevati zmogljivosti in prednosti posameznih organizacij.

- Potrebno je bolj učinkovito vključevati že vzpostavljena in formalizirana partnerstva.
- Osrednja naloga Nata v prihodnje bo razvijanje in uporaba kriznega menedžmenta.
- Natove naloge morajo biti oblikovane na podlagi skupnih interesov zaveznic. Potrebno je vzpostaviti ustrezno prioriteto glede tega, kje NATO lahko prispeva k varnosti in pri tem upoštevati omejitve v virih in zmogljivostih.
- Pri dodajanju novih nalog je treba več pozornosti nameniti nalogam na področju reform varnostnega sektorja (usposabljanje oboroženih sil) in področju preprečevanja kriz.

6) Zasedanje Višjega političnega odbora (SPC)

Celovitemu pristopu do reševanja kriz je bilo posvečeno tudi zasedanje SPC 22.10.2009 v Bruslju. Razprava je potekala na podlagi dopolnjenega Food-for-Thought dokumenta, ki ga je pripravil Mednarodni štab (IS) ter dokumenta »Non-paper«, ki ga je pripravilo 6 držav zaveznic (Danska, Španija, Italija, Grčija, Belgija in Luksemburg). Namen prvega je bil, doseči ravnotežje med celovitim pristopom, ki krepí Zvezo kot organizacijo in prispevkom NATO, ki podpira celovit pristop mednarodne skupnosti pri reševanju kompleksnih kriz. »Non paper« pa poudarja, da je celovit pristop eden največjih izzivov za Zavezništvo. Izpostavlja pomen Natovega sodelovanja z drugimi mednarodnimi organizacijami že v fazi načrtovanja, celovit pristop pa šteje za prispevek Nata k naporom mednarodne skupnosti za bolj učinkovito delovanje. Vendar NATO ostaja politično-vojaška organizacija, zato ne more biti »super koordinator« in ne more razvijati civilnih zmogljivosti.

Na zasedanju je prišlo do širokega soglasja o tem, da je mednarodne operacije in misije potrebno dopolniti s civilno dimenzijo. Natovi napori v smeri razvoja celovitega pristopa niso, da bi postal vseobsegajoča ali vodilna mednarodna organizacija. Ugotovili so, da je razvoj celovitega pristopa tesno povezan z Afganistanom, da pa vendar gre za veliko širši koncept, ki ga ne bi smeli obravnavati le v kontekstu reševanja krize v Afganistanu. Pri sodelovanju z drugimi organizacijami je predvsem pomembno, da se le-to vzpostavi na vseh ravneh, s tem pa ni potrebno koordinirati dela drugih organizacij. Večina razpravljavcev ne podpira razvoja novih Natovih civilnih zmogljivosti, pač pa predlaga boljšo uporabo tistih, ki jih Zveza in njene posamezne članice že imajo. V Natu je potrebno preseči vojaško-civilno delitev in zagotoviti, da je civilni strokovnjaki sodelujejo že v načrtovanju operacij in da so njihova mnenja dovolj upoštevana. Partnerji Nata morajo postati tudi nacionalne civilne agencije. V razpravi je bilo poudarjeno, da v

kontekstu civilne dimenzije v Natu govorimo o vojaški podpori stabilizaciji in obnovi, pri čemer pa civilno osebje ne sme biti podrejeno vojaškim oblastem.

Iz razprave je bilo mogoče razbrati, da je za nekatere članice nujna takojšnja uveljavitev celovitega pristopa, ker naj bi bila ključna za Natovo uspešno posredovanje v operacijah. Medtem nekatere druge države tega ne podpirajo, saj so prepričane, da mora razvoj koncepta slediti akcijskemu načrtu in postati sestavni del novega Natovega strateškega koncepta.

7) Drugi seminar za pripravo novega Strateškega koncepta NATO

Drugi seminar za pripravo strateškega koncepta (NSK) na temo »NATO Engagement in an Era of Globalisation« je gostila Slovenija na Brdu pri Kranju 13.11.2009. Teme, obravnavane na seminarju, so bile razdeljene v štiri panelne skupine: izkušnje iz operacij in njihov vpliv na bodočo strategijo Nata, soočanje Zavezništva z novimi grožnjami, delovanje Nata na Bližnjem vzhodu in v jugovzhodni Aziji, naslednji koraki za celovit pristop – kako omogočiti uspeh.

V četrti skupini so na temo naslednji koraki za celovit pristop¹⁰⁰ razpravljali predstavnica ZN, ter predstavnika z zunanjih ministrstev Danske in Švice.¹⁰¹

Predstavnica ZN je predstavila napore ZN za oživitev multilateralizma. Povedala je, da si ZN prizadevajo za okrepitev preventivne diplomacije in preprečevanje konfliktov; za krepitev prizadevanj na področju izgradnje miru; za integriran pristop ZN – One UN, kjer je poseben poudarek na večji koordinaciji delovanja znotraj ZN; pripravljena je nova pobuda »New Horizon«, ki analizira dosedanje odzive ZN na krize in nakazuje, kako se bodo ZN odzivali na varnostne izzive v bodoče. Poudarila je, da znotraj ZN obstajajo zadržki glede tesnejšega sodelovanja z Natom, ki izhajajo iz različnih interesov sodelujočih v sistemu ZN in iz razlik v pogledih na sodelovanje. Pri članicah ZN prevladuje mnenje, da se je potrebno izogibati preveč očitnemu sodelovanju z Natom. Ovira za boljše sodelovanje med obema organizacijama so tudi različni načini upravljanja z zaupnimi informacijami v obeh organizacijah. Predstavnica ZN je menila, da uveljavljanje celovitega pristopa zahteva več razprave, da je potrebno upoštevati primerjalne prednosti posamezne organizacije in več napora usmeriti v izboljšanje učinkovitosti sodelovanja na terenu. Možnost sodelovanja pa je potrebno preučiti od primera do primera.

¹⁰⁰ Avtorica je sodelovala v tej skupini kot predstavnica ministrstva za obrambo RS in povzetek razprave je avtorčin zapis.

¹⁰¹ Predstavnica ZN Elisabeth Spehar direktorica za Evropo v Oddelku za politične zadeve Sekretariata ZN (DPA), Lone Dencker Wisborg, podsekatarka za globalno varnost iz ministrstva za zunanje zadeve Danske, ter Anton Thalmann, namestnik državnega sekretarja na ministrstvu za zunanje zadeve Švice.

Danska predstavnik je poudarila, da je potrebno znotraj Nata več pozornosti nameniti boljšemu razumevanju vzrokov za konflikte, razumevanju lokalnih procesov in tradicij in se usmeriti v izgradnjo lokalnih zmogljivosti. Več poudarka dati tudi vlogi regije pri reševanju posameznih držav. NATO mora postati bolj usmerjen v probleme civilne sfere, da bi bil vojaško uspešnejši. Zelo pomembno je zagotoviti sodelovanjem med EU in Natom. Zveza se ne more in ne sme angažirati kjerkoli in povsod. Ključno je, da NATO vključi v svoje delo civilne strokovnjake in znotraj svojega strateškega poveljstva okrepi civilno-vojaško sodelovanje. Izpostavila je tudi nujnost, da se celovit pristop zagotovi na vladni ravni v državah članicah.

Švicarski predstavnik je predstavil švicarska prizadevanja na področju graditve civilnih zmogljivosti. Švica ima skupino strokovnjakov za civilno del graditve miru. Ti strokovnjaki imajo tudi osnovno vojaško znanje in delujejo na različnih področjih kot so vladavina prava, demobilizacija in reintegracija, razminiranje, volitve ipd. Ključnega pomena pri celovitem pristopu je po njegovem civilno-vojaško sodelovanje. Trajna varnost in stabilnost je predvsem odvisna od reforme varnostnega sektorja ter vladavine prava.

V razpravi na panelu je bilo izpostavljenih nekaj vprašanj in danih nekaj pobud. Predstavnik OVSE je izpostavil vprašanje, ali je potrebno za celovit pristop oblikovati splošna in skupna načela sodelovanja mednarodnih akterjev ali pa je možno uporabiti načela diferenciranega sodelovanja s posameznimi akterji. Predstavnik OECD je bil mnenja, da celovit pristop zahteva praktičnost in da je ključno vprašanje sodelovanje osebja na terenu. Oblikovana je bila ugotovitev, da celovito ne pomeni uniformirano, da torej ne gre za poenoten pristop, pač pa za dobro poznavanje in uporabo primerjalnih prednosti posameznih akterjev in za vzpostavitev partnerskega odnosa, ki pa se od situacije do situacije lahko spreminja. Predstavnica mednarodnega štaba (IS) Nata je poudarila, da je potrebno v razpravi jasno povedati, da NATO želi prispevati k razvoju celovitega pristopa, da je potrebno nadgraditi dosedanje sodelovanje, identificirati primerjalne prednosti organizacij na posameznih področjih in oceniti, kdo lahko v določeni krizi na določenem področju prispeva največ vendar NATO ne more biti koordinator delovanja. V razpravi na tej skupini so opozorili tudi na previdnost glede večjega civilnega angažiranja Nata; civilne aktivnosti morajo izvajati civilne organizacije.

Celovit pristop je bil v ospredju razprav na tem seminarju. Izpostavljeni so bili ključni vidiki: strategija, planiranje, zmogljivosti, viri in potreba, da lokalna skupnost aktivnosti vzame za svoje (lastništvo). Pri obravnavi je bil poudarjen pomen vloge ZN ter potreba po tem, da se tudi preko držav članic Nata, ki so donatorji agencij ZN in članice njihovih forumov, zagotovi boljše sodelovanje med obema organizacijama in se zasledujejo skupni interesi. Iz razprav in zaključkov je bilo

zaznati, da celovit pristop ni strategija, pač pa predvsem zelo konkretno operativno sodelovanje med različnimi akterji, predvsem na ravni civilnih zmogljivosti.

8) Pogovor med dr. Türkom, predsednikom RS ter generalnim sekretarjem Rasmussenom in gospo Albright

V pogovorih, ki so bili izvedeni ob robu seminarja o novem strateškem konceptu Nata (NSK) na Brdu 13.11.2009 ¹⁰², je predsednik RS poudaril, da NATO ostaja tudi v bodoče organizacija, ki razpolaga z vojaško silo in mora pri redefiniranju svoje vloge upoštevati predvsem troje: odnose z ZN, odnose z ostalimi, predvsem regionalnimi organizacijami ter spoštovanje mednarodnega prava (legitimnost vojaških operacij).

GS Nata Rasmussen je na pogovoru podaril, da NATO ostaja vojaška organizacija, da pa so v današnjem varnostnem okolju rešitve konfliktov in kriz redkokdaj v celoti vojaške. Zato je lahko promotor civilno-vojaškega oziroma celovitega pristopa do reševanja kriz. Celovit pristop tudi omogoča boljše sodelovanje med ZN in Natom. Organizaciji sta l. 2008 podpisali skupno deklaracijo, vendar odnosi niso optimalni. NATO namerava okrepiti svojo prisotnost v ZN, vendar ugotavljajo, da je na strani ZN čutiti zadržanost do tesnejšega sodelovanja.

V razgovoru z gospo Albright, vodjo skupine strokovnjakov za pripravo novega Strateškega koncepta Nata, je predsednik RS poudaril, da geografske omejitve Nata izgubljajo veljavo in da se mora v bodoče usmeriti v globalno okolje. Prihodnja usmeritev mora zagotoviti tesnejše sodelovanje z mednarodnimi organizacijami, prizadevati si je potrebno za razumevanje, prilagajanje in interakcijo z mednarodnimi organizacijami kot so ZN.

9) Pismo generala Stephana Abriala pred njegovo predstavitvijo Severnoatlantskemu svetu

Pismo novega strateškega poveljnika NATO poveljstva za transformacijo je v države članice poslal generalni sekretar Zveze 3.12.2009. V pismu je novi poveljnik predstavil svojo vizijo preoblikovanja Zveze, ter štiri najpomembnejša področja, na katerih lahko njegovo poveljstvo pripomore k napredku transformacijskih naporov: vzpostaviti poveljstvo kot »think-tank« Nata, identificirati ključne zmogljivosti in določiti prioriteto za njihov razvoj, zagotoviti učinkovito povezavo med poveljstvom in transformacijskimi naporji v državah članicah in poglobiti sodelovanje z varnostnimi partnerji. Za naslednja področja poudarja pomembnost sodelovanja in izmenjave dobrih praks in izkušenj: sinhronizacija in poenotenje naporov in razvoja zmogljivosti z EU; planiranje pred

¹⁰² Zapis pogovorov je pripravila avtorica raziskave.

operacijami in operativno planiranje z ZN; usposabljanje in dogovori o sistemu poveljevanja in kontrole z EU in ZN ter večje sodelovanje s partnerskimi državami. General je v svojem pismu poudaril, da bo njegovo delo na vseh štirih področjih sledilo skupni viziji, katere namen je zagotoviti, da bo poveljstvo pospeševalec operacionalizacije celovitega pristopa. Nobena organizacija ne more doseči svojih ciljev sama, pravi, celovit pristop zahteva kompatibilne mehanizme za strateško in operativno planiranje pa naj bodo vojaški ali civilni. Ciljno usposabljanje je nujno za tiste, ki se bodo odzivali prvi, morali pa bodo imeti tudi ustrezne zmogljivosti, ki jih bo mogoče hitro in učinkovito pripeljati na mesto krize. Učinkovita rešitev krize je izziv katerega rešitev je odvisna od tega ali bo prišlo do sinergije med najpomembnejšimi akterji – vladnimi in nevladnimi. Prednostno je potrebno zagotoviti boljšo povezavo med njimi in boljše skupno delovanje, ki bo bolj učinkovito in bolj usmerjeno od sedanjega. To je mogoče zagotoviti s promoviranjem skupnega razumevanja vojaške vloge kot tiste sile, ki omogoča dosego določenih ciljev s katerimi se strinjajo tako vojaški kot tudi civilni akterji.

10) Konferenca o Afganistanu v organizaciji Misije ZDA pri EU in v sodelovanju z Evropskim centrom za politike

Razprava na konferenci, ki je potekala 4.5.2010 v Bruslju, se je v celoti nanašala na reševanje krize v Afganistanu. Prisotni so izrazili strinjanje z vojaško prisotnostjo v tej državi in menili, da le-ta zagotavlja nadaljnjo stabilizacijo države. Napovedovanje umika mednarodnih sil povzroča negotovost in izgubo zaupanja v te sile. V razpravljavci so menili, da strategiji boja proti upornikom primanjkuje politična dimenzija, predvsem politični pritisk na predsednika Karzajja, ki bi moral izpeljati reforme v varnostnem sektorju in na področju preprečevanja korupcije. Čeprav je prevladovalo mnenje, da so bile predsedniške volitve pomanjkljivo izpeljane, so se razpravljavci strinjali, da je potrebno zagotoviti pomoč afganistanski opoziciji in se osredotočiti na konkretne projekte, kot so: oblikovati reprezentativno vlado, zagotoviti človekove pravice in svobodo govora. Potrebno pozornost bi bilo treba posvetiti upravno-političnemu razvoju, decentralizaciji in preoblikovanju tradicionalne politične strukture v moderno, upravno-administrativno.

Vsi vpleteni v reševanje krize morajo upoštevati, da obstaja nevarnost konflikta med varnostnimi in razvojnimi cilji. Razvojna pomoč mora temeljiti na dejanskih potrebah, na podpori, ne na diktatu od zunaj in mora upoštevati dolgoročne koristi Afganistancev. Hitre razvojne rešitve (quick fixes) so drage in neučinkovite. Za uspešno nadaljevanje izgradnje političnega sistema je ključno izobraževanje prebivalstva od elementarne ravni naprej. Na področju gospodarstva je potrebno vzpostaviti tiste gospodarske aktivnosti, ki zagotavljajo ljudem možnost, da s svojim delom srbijo za lastno preživetje. To posledično prinaša zmanjšano "ekonomijo vojne", ki, podobno kot nenadzorovana razvojna pomoč, zmanjšuje

vrednost trajnostne ekonomske politike. Za uspešno implementacijo razvojnih projektov mednarodne skupnosti je pomoč treba graditi na uspešnih pobudah na mikro ravni, v neposrednem dialogu z uporabniki pomoči in na potrebah lokalne skupnosti ter poskrbeti za dobro koordinacijo med ponudniki pomoči. To je bolj učinkovito, kot če pomoč temelji na nacionalnih razvojnih programih. Afganistansko gospodarstvo potrebuje varnost, dostop na mednarodne trge in vzpodbude za razvoj trajnega notranjega povpraševanja. Smiselna in dobrodošla bi bila pomoč za razvoj kmetijstva, vendar so donatorji in domače oblasti bolj usmerjeni na mesta, ker, razen USAID, nimajo logistike za varno delovanje zunaj mest.

11) Javna predstavitev analize in priporočil skupine strokovnjakov za pripravo novega strateškega koncepta NATO

Z javno predstavitvijo analize dne 17.5.2010 je skupina strokovnjakov za pripravo novega strateškega koncepta (NSK) zaključila svoje delo. Ključna elementa iz poročila sta zagotavljanje varnosti v okviru Zavezništva ter skupno angažiranje s partnerskimi državami in mednarodnimi organizacijami. NATO se bo do leta 2020 soočal z novo generacijo groženj, ki bodo geografsko in tehnološko raznolike. Zato mora pospešiti svojo transformacijo in razvijati vojaške zmogljivosti, izboljšati sposobnost odzivanja, se posvetiti zaščiti informacij pred kibernetскими napadi in modro ravnati z obrambnimi proračuni. Partnerstva pri tem igrajo pomembno vlogo. NATO mora najti način za krepitev partnerstva za skupno reševanje problemov in okrepiti politični dialog. Posebna pozornost mora biti posvečena sodelovanju z EU. Med cilji tega sodelovanja je zagotavljanje večje komplementarnosti delovanja in zmogljivosti. Ta naj bi temeljila na načelih recipročnosti in stroškovne učinkovitosti. NATO mora razvijati zmogljivosti in postopke za posredovanje v mirovnih operacijah, pa tudi v primeri naravnih in drugih katastrof.

PRILOGA B: Pismo anketirancem in anketni vprašalnik

Pismo anketirancem

Dear Sir/Madam,

My name is Mojca Pešec and I am doctoral candidate in defence and security studies at the Faculty for Social Sciences of the University of Ljubljana. I am sending you this letter in order to ask you for your views on my doctoral research.

Over the past years, the NATO Alliance has endorsed a set of pragmatic proposals to develop and implement NATO's contribution to a comprehensive approach. Those views are proposing that the effective implementation of a comprehensive approach requires all actors to contribute in a concerted manner, based on a shared sense of responsibility, openness and determination, taking into account their respective strengths, mandates and roles, as well as their decision-making autonomy. The work has been initiated in a number of areas. NATO recently assessed that there has been some progress and convergence of NATO's efforts with those pursued by other international actors and partners. There has also been concrete progress in the implementation of such an approach in the context of NATO's operation in Afghanistan set in the Alliance's Comprehensive Strategic Political Military Plan for Afghanistan. NATO's contribution to a comprehensive approach is featured in the new Strategic Concept and endorsed by statements such as that of NATO Secretary General Rasmussen: *"The comprehensive approach not only makes sense – it is necessary."*

My research aims at exploring if the NATO Alliance can actually achieve the goal of enhancing its contribution to a comprehensive approach to crisis management as a part of the international community's effort and therefore improve NATO's ability to contribute to the stabilization and reconstruction in complex crisis.

The goal of this research is to obtain views on the importance of a comprehensive approach in complex crisis through personal positions in selected interviews. These interviews are intended to identify how the civilian and military cooperation is perceived and what are the positions on how this cooperation should be performed in order to be acceptable for both sides, civilian and military. My intent is also to identify if it is possible to develop acceptable conceptual and institutional capabilities that would enhance civil-military cooperation in complex crisis.

I would be grateful if you could please take some time to fill in the questionnaire which I will use for my research. Your name and the organization you belong to will be listed among the participants in the research, but your answers will be treated as anonymous.

Please use the following link: <http://www.surveymonkey.com/s/NZVFHG3>

Your honest and straightforward answers, and your respective comments and/or arguments will be most appreciated, as this will be of great value to my research. I would like to receive your questionnaires back by _____.

Very respectfully,

Mojca Pešec, MSc

Anketni vprašalnik

Survey

(Comprehensive Approach in resolving the complex crises)

(Prepis originalnega vprašalnika iz SurveyMonkey.com, dostopno preko <http://www.surveymonkey.com/s/NZVFHG3>)

1. Dear participant,

The following questionnaire will be used for the purpose of the doctorate research. You are requested to identify the organization you belong to. Your name and information about your organization will be used only in the presentation of the targeted audience and listing of the respective participants. During the interpretation of the research results, the non-attribution policy principles will be strictly enforced.

General information:

- a) Name and family name: _____
- b) **Organization:**

- c) Rank and Position:

Questions

- 2. What does your organisation understand under the term »Comprehensive Approach«?
- 3. Does your organisation believe that the Comprehensive Approach could present an effective way of addressing a complex crisis?
 - a. Yes
 - b. No

Please explain:

4. The international community efforts in resolving the complex crises, such as a crisis in Afghanistan, do not always result bringing the satisfactory and/or expected results. How important is the influence of the following factors on success of current efforts in Afghanistan? Please evaluate each statement.

Factors influencing the success of international community efforts in Afghanistan		Not important	Important	Very important
1.	Unity of effort among military and non-military actors.			
2.	Proactive, comprehensive reconstruction and stabilization strategy.			
3.	Communication and transparency between all government, civil society, and international community and donor elements in Afghanistan.			
4.	Clear strategic role of Pakistan in Afghanistan and as a bilateral partner.			
5.	Balanced aid programs and balanced distribution of resources.			
6.	Sustainable Afghan ownership and effective accountability for aid allocation and utilization.			
7.	Endemic corruption in countries experiencing conflict and international assistance.			
8.	Efficient civil service reform.			
9.	Prioritization in capacity building of the formal justice system.			
10.	Civilian casualties that are undermining counterinsurgency and counter-terrorism efforts.			
11.	Licit economy, low unemployment.			
12.	Adequate provincial development including Afghanistan Government and UN developmental agencies.			
13.	Militarized approach to aid such is as providing aid by international military forces.			

14.	Clear division between civilian/humanitarian and military roles.			
15.	Clear responsibilities and lines of authorities in stabilization and reconstruction efforts.			
16.	No tangible benefits to population and no sustainable economic development.			
17.	Adjusted complex counterinsurgency challenges of security, stabilization, and reconstruction.			
18.	International donors and forces working at cross purposes, and unilaterally instead of with Afghans.			
19.	Provincial Reconstruction Teams (PRTs) models that are not conflating humanitarian and development assistance with military functions.			

5. Is NATO implementing the Comprehensive Approach effectively, in particular by demonstrating the values of such an approach?

- a. Yes
- b. No

6. Is NATO working effectively with the international community to adopt a Comprehensive Approach?

- a. Yes
- b. No

7. What role shall NATO have in resolving a complex crisis? Please mark YES if you agree with proposed NATO role or NO, if you do not agree with proposed NATO role.

	NATO Role in complex crisis	YES	NO
1.	Encourage the development of regional initiatives in order to strengthen relations between local government and its neighbours.		
2.	Lead interagency efforts in order to ensure tightly integrated and closely coordinated activities in security, reconstruction and stability area.		
3.	Only offensive military operations and defensive security actions.		
4.	Final decision authority for key civilian and military actors.		
5.	Lead all military missions in one common effort.		
6.	Ensure the integrated military and civilian efforts in humanitarian and developmental assistance.		
7.	Lead actor in reconstruction and stabilization efforts.		
8.	Lead the development of the local Armed Forces.		
9.	Lead the development of the local Police.		
10.	Lead the anticorruption efforts such as the removal of corrupt senior governmental officials as a way to foster the rule of law.		

8. Did your organization perform any organizational or process changes in order to broaden or improve the cooperation with military/civilian actors in complex crises?

If YES, would you please list some examples of those changes?

9. Suggest some important activities and capabilities that you would classify as ones that would enable the optimum level of cooperation between military and civilian actors in resolving the complex crisis?

Please prioritize at least two activities and two capabilities:

Activities	Capabilities
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.

10. How are you assessing the possibilities to cooperate with NATO forces/civilian actors in a Comprehensive Approach manner? You can choose more than one statement.

- a) The cooperation is possible in all stages from planning to coordination and execution of activities.
- b) The cooperation is possible only in planning phase.
- c) The cooperation is possible only in action phase under the condition that military is involved only in exceptional circumstances of imminent security threat.
- d) The integrated approach and unity of effort is necessary.
- e) In a complex crisis, the military need to take the role of a lead agency.
- f) Others (please describe)