

Anton GRIZOLD, Vinko VEGIČ*

IZVIRNI
ZNAŠTVENI
ČLANEK

ČLANSTVO V NATU: REŠITEV SODOBNE VARNOSTNE DILEME SLOVENIJE?

Povzetek: *V razpravah o interesu slovenske politike za članstvo v Natu je treba izhajati iz presoje temeljnih značilnosti mednarodnih varnostnih razmer po hladni vojni. Varnostna prizadevanja v tem obdobju so povezana s širitvijo zahodnoevropskih institucij, tradicionalni koncepti zagotavljanja varnosti, kot vzpostavljanje ravnotežja moči z zavezništvu ali neutralnost, pa so manj relevantni. Poleg tega, da je obrambno zavezništvo, ima Nato tudi lastnosti varnostne institucije, in svoje delovanje učinkovito prilagaja novim razmeram, v katerih se države namesto z vojaškimi grožnjami sporiemajo z bolj kompleksnimi varnostnimi problemi. Nato je institucija, ki zagotavlja dialog in sodelovanje ter krepi transparentnost, zato je članstvo v Natu v razmerah negotovosti po hladni vojni cilj številnih tranzicijskih držav. Najbolj pogosto izpostavljen problem povezan s kandidaturom Slovenije za Nato je (ne)pripravljenost na vojaško-obrambnem področju, deloma tudi zato, ker so bile reforme, načrtovane v preteklosti, le delno izvedene. Nadaljevanje teh reform bo nujno, ne samo zaradi interesa za vstop v Nato, temveč zaradi zmanjšanja razkoraka med politično-ekonomsko kompatibilnostjo Slovenije z zahodnoevropskimi državami in kompatibilnostjo na vojaško-obrambnem področju. Zato cena teh reform ni povezana izključno s članstvom v Natu. Članstvo pa tudi nima zgolj vojaško-obrambnih posledic. Z vstopom v Nato Slovenija ne bi odpravila vseh morebitnih bodočih varnostnih problemov, s temi se srečujejo tudi članice, okrepila pa bi institucionalne možnosti za spopadanje s temi problemi.*

Ključni pojmi: *nacionalna varnost, mednarodna varnost, Nato, vojska, obrambni izdatki, varnostne institucije, zavezništva*

* Dr. Anton Grizold, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, mag. Vinko Vagič, strokovni sodelavec-raziskovalec na Fakulteti za družbene vede.

Z nastankom slovenske države se je slovenska politika soočila tudi z dilemo¹ glede zagotavljanja njene varnosti. Po osamosvojitvi leta 1991 se Slovenija nahaja v razmerah, ki so znatno spremenjene glede na mednarodne razmere v obdobju t.i. hladne vojne. Na evropskem kontinentu je po koncu hladne vojne sicer prišlo do splošnega povečanja varnosti, predvsem v smislu zmanjševanja vojaških groženj, vendar pa obstajajo tudi številni dejavniki ogrožanja varnosti, ki zahtevajo ustrezna, tudi vojaška prizadevanja držav za zagotavljanje nacionalne varnosti. V Sloveniji je šlo ob nastanku države pravzaprav za dokajšnjo nejasnost glede zunajpolitičnih opcij zagotavljanja nacionalne varnosti. Kot ugotavlja Bebler sta bili ob snovanju slovenske državnosti v letih 1989-90 izraziti predvsem dve opciji, ena se je nagibala k neoboroženi Sloveniji, druga k oboroženi nevtralnosti. Po letu 1991 pa je vladna usmeritev vključevanje, tudi varnostno, v evropske integracijske procese (1996: 131). Med teoretičnimi koncepti o tem, kako naj bi Slovenija zagotavljala vojaški vidik nacionalne varnosti, so bile v prejšnjem desetletju kot relevantne obravnavane različne možnosti: oblikovanje svojih oboroženih sil in naslonitev na sistem kolektivne varnosti; pridobitev statusa oborožene ali neoborožene nevtralnosti; podpis obrambnih sporazumov z drugimi državami; vključitev v Severnoatlantsko zvezo (NATO) in/ali Zahodnoevropsko Unijo (ZEU); oziroma kombinacija več omenjenih možnosti (Grizold, 1999: 129). Leta 1994 je prizadevanje za članstvo v Natu tudi uradno postalo politični cilj slovenske države, sodelovanje z Natom pa eden od pomembnih elementov v politiki zagotavljanja nacionalne varnosti. V začetku tega leta je Državni zbor sprejel dopolnilo k tedanjemu temeljnemu dokumentu o zagotavljanju nacionalne varnosti,² s katerim je izrazil namen, da si bo Slovenija prizadevala za članstvo v Natu, Slovenija pa je tudi pristopila k Natovemu programu Partnerstvo za mir.

Bolj poglobljene razprave o slovenski politiki do Nata v 90. niso bile pogoste, predvsem pa med političnimi elitami in v širši javnosti ni bilo zaslediti resnejšega nasprotovanja takšni politiki.³ V zadnjem letu so se razprave glede prizadevanj za vstop v Nato intenzivirale, omejene pa so predvsem na vprašanje stroškov članstva in vprašanje nekoliko težje merljivih koristi in obveznosti morebitnega članstva za Slovenijo. Vendar pa bi bilo smiselno po našem mnenju razpravo o politiki Slovenije do Nata bolj umestiti v kontekst temeljnih značilnosti mednarodnih varnostnih razmer po hladni vojni. Pri tem se kot temeljno postavlja vprašanje, kakšne realne opcije varnostne politike se Sloveniji v teh razmerah sploh ponujajo.

¹ Varnostna dilema označuje stanje v mednarodni skupnosti, v katerem mora zaradi odsotnosti centralne oblasti oziroma svetovne vlade, ki bi bila nad suverenostjo nacionalne države in bi zagotavljala mednarodni mir in varnost, vsaka država sama oblikovati svoje nacionalnovarnostne cilje, politiko in strategijo (gl. Murray, Viotti, 1994: 3). V tem okviru sodobna liberalna država danes zagotavlja nacionalnovarnostni okvir za uresničevanje varnosti kot politične in osebne dobrine in tudi splošne okoliščine za družbeno-gospodarski razvoj, socialne, ekološke in druge vidike varnosti svojih državljanov.

² Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije, december 1993.

³ Izjemo predstavlja Mladi forum ZLSD, ki je v drugi polovici devetdesetih zagovarjal kritično stališče do vključevanja v Nato.

Širitev varnostnih institucij: odziv na grožnje varnosti v novih razmerah

Države, ki so v obdobju hladne vojne pripadale tedanjemu "Zahodu", so bile s koncem tega obdobja soočene z dejstvom, da bodo imele vlogo pomembnega moderatorja preoblikovanja evropske varnostne arhitekture. Pri tem so se oprle na koncept prilagajanja in širitve obstoječih institucij, predvsem EU in Nata, ki naj bi v obstoječo strukturo zahodnoevropskih institucij integrirale nekdanje nasprotnice in s tem zagotovile stabilnost na območju srednje in vzhodne Evrope. Postalo je jasno, da stabilnosti ni mogoče ohranjati tako, da bi "varnost ostajala zgolj luksus Zahoda", pa tudi, da evropsko varnostno sodelovanje ne more biti več omejeno izključno na Zahod (Aybet, 1997: 187). Proces širitve sodelovanja z državami srednje in vzhodne Evrope in njihova integracija v evropske institucije je služil tudi kot vzvod za vpliv na notranjo in zunanjo politiko teh držav. Prizadevanja so imela namen preprečiti, da bi z odpravo ureditve, ki je veljala v hladni vojni, prišlo do nastanka podobnih razmer, kot so obstajale pred II. svetovno vojno. Vzpostavljanje ravnotežja moči s pomočjo zavezništev, ki je bilo v 19. in v začetku 20. stoletja poglobljena poteza mednarodne politike evropskih držav, se takrat ni pokazalo kot učinkovit način ohranjanja miru. Kot ugotavlja Aybet je politika zahodnih držav po hladni vojni usmerjena v ohranjanje varnostne skupnosti,⁴ ki se je izoblikovala med zahodnoevropskimi državami in institucijami, predvsem zato, ker si nobena od zahodnoevropskih držav ne želi nadomeščanja te varnostne skupnosti s sistemom teritorialnega rivalstva in nestabilnosti, kakršen je obstajal v preteklosti. V tej skupnosti so "pričakovanja glede ravnanja držav postala običajna. Integracija pa poteka še dlje, do oblikovanja institucij in postopkov, ki so zmožni zagotavljati dolgotrajna pričakovanja miroljubnih sprememb med članicami te skupnosti.... glavno načelo na katerem temelji ta režim je, da je vojna med njegovimi članicami kot sredstvo reševanja sporov popolnoma izključena" (istotam, 1997: 175-7).

Proces "ponovnega združevanja Evrope", ki na institucionalni ravni obsega tudi integracijo srednje in vzhodnoevropskih držav v EU in Nato, teoretiki obravnavajo tudi z vidika širitve obstoječe varnostne skupnosti, ki se je izoblikovala znotraj teh institucij. Gambles (1991: 10-11) v zvezi s potekajočo varnostno integracijo v Evropi opozarja na vlogo centra in periferije, kjer center predstavlja devet držav, ki so članice Nata in EU, okoli njih pa je mogoče razvrstiti pet skupin držav.⁵

Nastajanje morebitnih dvo- ali večstranskih zavezništev je v Evropi po hladni vojni pravzaprav obravnavano kot grožnja varnosti. Nemško podporo širitvi član-

⁴ To skupnost razume v skladu z Deutschovim pojmovanjem varnostne skupnosti, kjer članice te skupnosti vojne nimajo več za sredstvo za reševanje medsebojnih sporov. Varnostna skupnost se razvije iz medsebojne odvisnosti med državami, ki jo krepijo naraščajoče medsebojne transakcije, in privede do procesa medsebojne odzivnosti (o konceptu varnostne skupnosti glej še Deutsch, Karl, 1978).

⁵ 1) članice Nata, ki niso članice EU: ZDA, Kanada, Turčija, Norveška in Islandija; 2) članice EU, ki niso članice ZEU: Grčija, Danska, Irska; 3) nevtralne države, nečlanice EU: Švedska, Švica, Finska, Avstrija (ker je po izdelavi omenjene Gamblesove študije prišlo do vključevanja treh od teh držav v EU, bi bilo mogoče to skupino opredeliti drugače, op. V.V.); 4) srednje- in vzhodnoevropske države Češkoslovaška, Madžarska, Poljska, Romunija, Bolgarija, države na ozemlju nekdanje Jugoslavije in Albanija, 5. Rusija in države na območju nekdanje SZ.

stva Nata tako na primer razlagajo tudi z bojznijo, da bi se države srednje in vzhodne Evrope, v kolikor jim ne bi bilo dostopno članstvo v zahodnih institucijah, lahko usmerile v oblikovanje lastnih varnostnih dogovorov. Ti pa bi bili lahko podobni tistim, ki so Evropo v prejšnjem stoletju že privedli do dveh vojn: Poljska in Romunija proti Rusiji, Slovaška in Romunija proti Madžarski, Češka s Poljsko proti nemškemu vplivu. V tem primeru bi se Nemčija morala odločiti bodisi za opcijo sodelovanja v srednjeevropskih lokalnih zavezništvih ali za sporazum z Rusijo, da bi tako ohranila regijo pod nadzorom. Za Nemčijo je bila tako edina rešitev podpirati integracijo teh držav v Nato in EU (Eyal, 1997: 703).

Kaže tudi, da status nevtralnosti v devetdesetih, glede na mednarodne razmere, izgublja svoj pomen. Danes Evropi sicer obstaja nekaj nevtralnih držav, ki so ta status pridobile v specifičnih razmerah v preteklosti (Avstrija, Finska, Švedska, Švica, Irska). Temu statusu se formalno niso odrekle niti po hladni vojni, vendar svojo zunanjo politiko prilagajajo novim razmeram v Evropi, s čimer se dejansko odrekajo določenim karakterističnim potezam politike nevtralnosti. Preučevalci problemov varnosti opozarjajo, da koncept nevtralnosti kot varnostne politike po hladni vojni izgublja pomen (gl. Gärtner, Holl, 2001). Nekateri nevtralnosti napovedujejo "smrt zaradi irelevantnosti" (Cox, Mac Ginty, 1996: 123). Odpravljene so bile nekatere temeljne poteze prejšnjega mednarodnega sistema in s tem v določeni meri smisel politike nevtralnosti, ki je bila za nekatere evropske države v preteklosti učinkovita varnostnopolitična opcija:

"Nevtralnost je v veliki meri definirana glede na percepcijo groženj. V primeru sistema, ki je obstajal o obdobju hladne vojne je bilo grožnje običajno lahko identificirati, izvirale so s strani enega od nasprotujočih blokov in ogrožale teritorialno integriteto določene države. Po hladni vojni je varnostno okolje drugačno; groženj ni več mogoče z lahkoto definirati, niso več omejene na določen blok ali državo in po svojem značaju niso izključno vojaške. Nevtralnost, utemeljena na politično-vojaški interpretaciji groženj nudi malo rešitev za novo vrsto nejasnih in difuznih groženj evropskemu miru in stabilnosti.... Integracija in medsebojna odvisnost predstavlja velike probleme za nevtralne države. Novi sistem karakterizira združevanje držav. Tak, na sodelovanju temelječ pristop ni skladen z ekskluzionističnim, na posamezni državi temelječim pristopom, h kateremu se nagibajo nevtralne države" (istotam: 129).

V preteklosti so Irska, kasneje pa še Avstrija, Švedska in Finska postale članice EU, ki je v devetdesetih pričela razvijati skupno zunanjo in varnostno politiko, od leta 1999 pa načrtuje tudi skupne vojaške sile.⁶ Vse navedene nevtralne članice EU

⁶ Po koncu hladne vojne na primer Irska zmanjšuje poudarek, ki ga je vseskozi dajala svoji politiki nevtralnosti. V kontekstu odnosov med Vzhodom in Zahodom je bila nevtralnost predvsem "odziv na bojazen glede vpletenosti v apokaliptični mednarodni spor. Takšne bojzani so se zmanjšale s ponovno oživitvijo detanta in predusem s koncem hladne vojne, zaradi česar se zdi Irska nevtralnost manj relevantna. Maastricht in pričakovana preobrazba ES v EU so ponovno vzpostavili ozračje, v katerem irski ministri izražajo pripravljenost za pridružitve skupnim obrambnim in varnostnim strukturam" (Fanning, 1996: 145).

in Švica⁷ so tudi članice Natovega Partnerstva za mir. Proces integracije in mehanizmi zagotavljanja evropske varnosti, ki so se pričeli razvijati v preteklem desetletju kar precej posegajo v tradicionalno držo nevtralnih držav.

S koncem hladne vojne je položaj številnih držav postal podoben nevtralnosti,⁸ vsaj glede dejstva, da ne pripadajo nobenemu zavezništvu, vendar pa ne gre za mednarodno priznan in zaščiten status nevtralnosti. Glede na uveljavljeno prakso je namreč "nevtralnost uspešna samo toliko, kolikor jo upoštevajo v tujini" (Danspeckgruber, 1992). Velik del t.i. tranzicijskih držav svoj status obravnava kot začasen, hkrati pa si prizadevajo za integracijo v evropske institucije. Pogled na politični zemljevid Evrope pokaže, da si vse tranzicijske države, zahodno od črte, ki poteka po zahodnih mejah Rusije, Belorusije, Ukrajine in Moldavije prizadevajo za članstvo v Natu in EU. Za te države nevtralnost očitno ne predstavlja kredibilne varnostno-politične opcije.⁹

Kandidatke za vstop v EU in/ali Nato

	potek pristopnih pogajanj z EU	kandidatke za vstop v Nato*
Albanija	ne	da
Bolgarija	da (od 1999)	da
Češka	da (od 1997)	že članica
Estonija	da (od 1997)	da
Latvija	da (od 1999)	da
Litva	da (od 1999)	da
Madžarska	da (od 1997)	že članica
Makedonija	ne	da
Poljska	da (od 1997)	že članica
Romunija	da (od 1999)	da
Slovaška	da (od 1999)	da
Slovenija	da (od 1997)	da

* kot kandidatke za vstop v Nato so navedene tiste države, ki so omenjene v dokumentih Natovega vrhunškega zasedanja leta 1999 v Washingtonu in so vključene v izvajanje Akcijskega načrta za članstvo v Natu.

⁷ Kljub temu, da Švica ni članica OZN, o tem pa naj bi v bližnji prihodnosti šele odločali na referendumu, je ta država leta 1997 pristopila k Natovemu Partnerstvu za mir.

⁸ Države, ki so v hladni vojni bile članice Varšavskega sporazuma in Albanija ter novonastale države na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze in Jugoslavije.

⁹ Tako na primer v razmišljanjih visokih madžarskih politikov lahko zasledimo prepričanje, da "za ljudi v centru Evrope nevtralnost ni ustrezna alternativa, ker se tveganja pojavljajo ne glede na mednarodni status države in se glede na svojo naravo ne zaustavljajo na državnih mejah" (Martonyi, Németh, 1999). Podobno prepričanje najdemo tudi na Poljskem, saj bi bil koncept "nevtralnosti in samoobrambe" kredibilen le z močnim gospodarstvom in dobro delujočim sistemom pan-evropske varnosti. Nobeden od teh pogojev danes ne obstaja in verjetno ne bo tudi v dogledni prihodnosti (Karkoszka, 1995: 79).

V prihodnosti bo potekalo, sicer postopno, vstopanje večine teh držav v EU in Nato¹⁰ ali pa vsaj krepitev stikov z obema institucijama. Vstop prvih držav v EU je mogoče pričakovati v letih 2004-5. Prav tako pa je zelo verjetno, da bo Nato nekatere izmed kandidatov v članstvo povabil konec letošnjega leta, kar bi lahko, po analogiji z vstopanjem prvih treh držav po hladni vojni, pomenilo možnost polnopravnega članstva leta 2004. S tem procesom se skupnost gospodarsko, politično in varnostno povezanih držav, ki je nekdanj obsegala t.i. Zahodno Evropo širi na omenjeno skupino držav. Pri tem sicer ni jasno, kdaj bo ta proces zaobsegel vse države iz obravnavane skupine, očitno pa v teh okvirih nastaja dokaj trdno povezana skupnost držav. Vse tranzicijske države v tej skupini si prizadevajo tako za članstvo v EU kot v Natu. Članice EU brez istočasnega članstva v Natu pa ostajajo samo države, ki so imele status nevtralnosti že pred koncem hladne vojne in ga danes ohranjajo predvsem zaradi notranjepolitičnih razlogov.

V procesih (pre)oblikovanja evropske varnostne ureditve po hladni vojni ohranjanje in širitev evropskih institucij tako predstavlja alternativo vračanju v klasični sistem evropskega ravnotežja moči, v katerem je v zgodovini prihajalo do številnih vojaških zavezništev, medsebojnega rivalstva in nenazadnje, samo v 20. stoletju, do dveh svetovnih vojn. Glede na to opora na tradicionalne koncepte, kot na primer prizadevanje za pridobitev statusa nevtralnosti ali sklepanje dvo- ali večstranskih obrambnih zavezništev, za Slovenijo in tudi za druge srednje- in vzhodnoevropske tranzicijske države po koncu hladne vojne očitno ne predstavlja več realne varnostne opcije. Hkrati pa širitev Nata po hladni vojni ne temelji predvsem na logiki povečevanja moči zavezništva, pač pa tudi na logiki procesa varnostne integracije v Evropi, ki je v preteklosti pripomogla do dokaj stabilnih in obvladljivih odnosov med državami, vključenimi v ta proces. S tem je povezano tudi navidez protislovno dejstvo, da Nato kljub odpravi neposredne vojaške grožnje ostaja relevantna mednarodna varnostna institucija.

Nato kot mednarodna varnostna institucija

V proučevanju Nata po hladni vojni veliko pozornost namenjajo pojasnjevanju, da zavezništvo ob odpravi vojaških groženj, zaradi katerih je tudi nastalo, ni razpadlo, ampak ostaja pomemben dejavnik v zagotavljanju evropske varnosti. To dejstvo preučevalci pojasnjujejo z zmožnostjo prilagajanja novim razmeram in s tem zagotavljanja varnosti pred grožnjami, ki so danes drugačne kot v preteklosti. Varnost, kot jo razlagajo v sodobnih razmerah, ne pomeni zgolj varnosti pred vojaškimi grožnjami. Wallander (2000) opozarja na razliko med namernimi grožnjami in problemi, ki so posledica nestabilnosti in nezaupanja. Za namerno grožnjo gre, ko ima država namen in zmogljivosti napasti drugo državo ali jo prisiliti v politiko, ki je nasprotna njenim nacionalnim interesom. Vendar pa se države tudi brez takšnih jasnih groženj lahko soočijo z resnimi varnostnimi problemi. To je že dolgo

¹⁰ Glede verjetnosti povabila kandidatkam za vstop v Nato študija korporacije RAND države razvršča v tri skupine: 1) Slovaška in Slovenija - t.i. "early group"; 2) Bolgarija, Romunija, Litva, Estonija in Latvija - t.i. "middle group"; 3) Albanija in Makedonija - t.i. "long term group" (Szayna, 2001: 50).

poznano kot problem varnostne dileme: čeprav države nimajo namere škodovati druga drugi, so zaskrbljene, ker menijo, da nekaterih sofisticiranih groženj ne morejo zaznati zato oblikujejo strategije za najslabšo situacijo (wors-case strategies), kar samo po sebi spet ustvarja nevarnost za druge države. Viri ogrožanja, ki sicer neposredno ne ogrožajo politične in teritorialne integritete države, pa imajo za državno varnost podobne učinke kot tradicionalne grožnje (istotam: 709-10). Takšne učinke povzročijo predvsem nestabilne razmere, ki so posledica, etničnih sporov, humanitarnih kriz, množičnih migracij, mednarodnega terorizma, težjih ekonomskih kriz ter ekoloških problemov. V današnjih kulturno-civilizacijskih okoliščinah gre za kompleksno ogrožanje varnosti države in mednarodne skupnosti, v katerem se prepletajo tradicionalne (vojaške) in novejšje (nevojaške) grožnje varnosti. Tovrstne kompleksne grožnje v zadnjem desetletju povzročajo zaskrbljenost tako državam članicam evropskih institucij (EU in Nata) kot nečlanicam. Tranzicijske države, ki niso trdno vpete v evropske politične in varnostne institucije, imajo v tem nestabilnem okolju še več razlogov za zaskrbljenost.

Razloge za relevantnost Nata po hladni vojni Wallander vidi v dejstvu, da zavezništva niso vedno zgolj agregacija nacionalne moči, temveč tudi varnostne institucije, sposobne opravljati več funkcij. Poleg odvrčanja zunanje grožnje se ukvarjajo z različnimi varnostnimi problemi, tudi z nestabilnostjo, negotovostjo in odnosi med zaveznicami (istotam: 705-6). V varnostnih odnosih mednarodne institucije zmanjšujejo ceno transakcij in zagotavljajo sodelovanje med državami, kadar so za to zainteresirane. Sredstva, s katerimi razpolagajo institucije (norme, pravila in postopki), omogočajo sodelovanje z zagotavljanjem informacij, omogočajo sporazumevanje, vzpostavljajo pravila za pogajanja, odločanje in izvrševanje in ustvarjajo spodbude za upoštevanje mednarodnih standardov, nujnih za multilateralno delovanje (istotam: 709). Nato razpolaga z zmogljivostmi, ki so mu omogočile, da se po hladni vojni loteva tudi varnostnih problemov, ki zadevajo Evropo kot celoto, ti problemi pa so precej drugačni od problemov v hladni vojni: "s spremembo varnostnega okolja v 90. so se Natove članice za reševanje novih varnostnih problemov obrnile na zavezništvo, ker je zaradi svojih splošnih zmogljivosti učinkovita politično-vojaška varnostna institucija, zmožna za spopadanje s temi novimi zaskrbljenostmi (concerns)" (istotam: 731).

Motivov članic za ohranjanje zavezništva in motivov kandidatke za vstop v Nato ne gre iskati zgolj v neposrednih vojaških grožnjah, temveč v motivih za ohranjanje obvladljivega in predvidljivega mednarodnega okolja. Varnostne politike tranzicijskih držav so usmerjene na prelom s preteklostjo, k pridobitvi "nove evropske identitete in vstopu v uspešen integrativni eksperiment ES in v novi evropski varnostni red" (Gambles, 1991: 5). Očitno je, da članstvo v Natu te države, ob siceršnji odpravi neposrednih vojaških groženj, obravnavajo v povezavi z doseganjem varnosti v širšem smislu. Kakšne so torej nevarnosti, pred katerimi naj bi članstvo v zavezništvu ščitilo države? Preučevalci problemov mednarodne varnosti odgovore vse bolj iščejo v razumevanju varnosti, ki ni povezana z varovanjem pred zaznavno vojaško grožnjo, temveč pred nepredvidljivimi dogajanja v prihodnosti, ki bi lahko imela negativne posledice za varnost. "Negotovost" tako v spektru groženj postopoma zamenjuje nekdanjo otipljivo vojaško grožnjo, temu pa se prilagajo

tudi cilji delovanja Nata. V hladni vojni je Nato razvijal predvsem zmogljivosti za obvladovanje sovjetske vojaške grožnje, vendar je izoblikoval tudi prakse in postopke za pospeševanje integracije članic, s čimer je reševal evropske varnostne probleme, ki izvirajo iz bojazni, negotovosti (Walander, 2000: 731-2). S tem je Nato, poleg odvrčanja in obrambe pred vojaško agresijo s strani nasprotnega zavezništva, zagotavljal tudi stabilne odnose in zaupanje med članicami. Ti odnosi danes zagotavljajo določeno stopnjo stabilnosti na območju zavezništva in so tudi dejavnik zagotavljanja stabilnosti prek njegovih meja. V zadnjem desetletju je Nato temeljito redefiniral svoje temeljne funkcije,¹¹ splošna zamisel, ki je v ozadju teh sprememb, pa je usmerjena v "politiko zavarovanja pred negotovostjo" (Aybet, 1997: 182). Dejansko je politika Nata po hladni vojni usmerjena v širitev stabilnosti in odnosov, ki so uveljavljeni med članicami na področja izven svojih meja. To politiko zavezništvo izvaja s sodelovanjem s t.i. partnerskimi državami in s procesom širitve članstva na države, za katere meni, da so politično, ekonomsko in varnostno-vojaško kompatibilne s članicami zavezništva.

Nato se zadnjih deset let transformira iz vojaškega zavezništva, v katerem so poglavitno dinamiko oblikovale kalkulacije vojaške moči, v institucijo z bolj poudarjeno politično-varnostnimi dimenzijami. Zaveznice sicer vzdržujejo tudi znatne vojaške zmogljivosti, vendar zagotavljanje teh zmogljivosti ni več središčna tema v delovanju Nata. Njegova politika je usmerjena predvsem v širitev območja s skupnimi vrednotami, ki danes veljajo za kulturno-civilizacijske temelje, na katerih lahko temelji varna in stabilna mednarodna skupnost.¹² To pa tudi pomeni, da v procesu sprejemanja novih članic ne dominirajo vojaške dimenzije in problemi njihovih vojaških zmogljivosti. Gre predvsem za presojo iz širših politično varnostnih vidikov, kar Natu, glede na sedanje razmere, omogoča, da je lahko do vstopajočih držav do določene mere popustljiv v zahtevah za prevzemanje vojaških bremen zavezništva.

Za tranzicijske države nasploh in tudi kandidatke za članstvo v Natu velja, da so v vojaškem smislu inferiorne v primerjavi z zahodnoevropskimi državami, tako članicami Nata kot nevtralnimi državami. To velja tako z vidika stopnje modernizira-

¹¹ *Strateški koncept Nata iz leta 1999 kot temeljne funkcije Nata obravnava 1) "varnost": zagotavljanje temeljev za stabilno evroatlantsko varnostno okolje, temelječe na rasti demokratičnih institucij in zavezanosti k miroljubnemu reševanju sporov; 2) "posvetovanje": Nato je poglavitni transatlantski forum za posvetovanje med zaveznici glede kakršnegakoli problema, ki vpliva na njihove vitalne interese; 3) "odvrčanje in obrambo" pred kakršnokoli grožnjo agresije na katerokoli članico; 4) "krizni menedžment": pripravljenost, od primera do primera in na podlagi konsenza, prispevati k učinkovitemu reševanju konfliktov; 5) "partnerstvo": krepitev širokega partnerstva, sodelovanja in dialoga z drugimi državami na evroatlantskem območju, s ciljem krepitev transparentnosti, medsebojnega zaupanja in zmogljivosti za skupno delovanje z zavezništvom (čl. 10).*

¹² *V politiki Nata in v prizadevanjih za varnost v Evropi nasploh je po hladni vojni zaznati znatne spremembe v pojmovanju varnosti. Williams in Neumann (2000: 369-70) ugotavljata, da je v pozitivnem smislu varnost identificirana s kulturnimi in civilizacijskimi načeli, ki danes predstavljajo temelje Nata samega, negativno pa z odsotnostjo teh pogojev. Odsotnost specifičnih demokratičnih kulturnih in političnih institucij definira percepcijo varnosti. Premik od tradicionalnih konceptov varnosti, osredotočenih na vojaško moč in ravnotežje moči, k osredotočenosti na probleme societalne (ne)stabilnosti in politično kulturnih struktur, predstavlja poglavitno transformacijo v političnih stališčih Nata v devetdesetih.*

nosti oboroženih sil in tudi z vidika obrambnih izdatkov. Szayna (2001: 11-112) med kandidatkami za članstvo v Natu razlikuje dva tipa oboroženih sil: "preobsežne" in "nastajajoče" (oversized and emerging). Za prvi tip (Bolgarija, Romunija, Albanija, Slovaška) so značilne številčno obsežne oborožene sile, ki se po hladni vojni srečujejo s pomanjkanjem finančnih sredstev. To ima za posledico zmanjšanje kakovosti oboroženih sil zaradi pomanjkljivega urjenja in velikega deleža zastarele opreme. Ti problemi so posebej vidni v tehnološko zahtevnih zvrsteh, kot npr. v letalstvu. Za drugi tip, "nastajajoče" oborožene sile, pa je značilno, da se po nastanku novih držav šele oblikujejo (Estonija, Latvija, Litva, Makedonija in Slovenija). Temeljni problemi teh sil so pomanjkanje opreme in izurjenega kadra.

Tudi nove članice Nata (Češka, Madžarska, Poljska) so sposobne sodelovanja z Natom samo v omejenem obsegu,¹³ proces prilagajanja standardom Nata pa bo zelo dolgotrajen. Kljub deklariranim pričakovanjem Nata glede vojaških reform, ki naj bi v državah, kandidatkah za članstvo, zagotovile ustrezne zmogljivosti za lastno obrambo in zmogljivosti za sodelovanje v skupnih akcijah,¹⁴ bo Nato v prihodnosti soočen z dejstvom, da tako še tri nove članice kot tudi države, ki bodo v članstvo sprejete v prihodnosti, na vojaškem področju ne dosegajo tehnično-tehnoloških in organizacijskih standardov razvitih držav. Glede na stanje v oboroženih silah teh držav in glede na gospodarske zmogljivosti ni realno pričakovati, da bi se po tehnično tehnoloških in organizacijskih značilnosti v bližnji prihodnosti približale zahodnoevropskim državam. Nobena od treh novih članic Nata, kot verjetno tudi od držav, ki bodo morebiti sprejete v prihodnosti, ne bo izvajala vojaških reform, ki bi pomenile drastično povečanje obrambnih izdatkov¹⁵ in hitro doseganje standardov zahodnoevropskih držav na vojaškem področju. Študija korporacije RAND ugotavlja, da omejen obseg vojaštva in splošno nizka tehnološka raven ter raven pripravljenosti na vojaškem področju v posameznih kandidatkah pomeni, da lahko te države v obdobju naslednjih 10 do 15 let Natu nudijo samo manjši (čeprav ne irelevanten) vojaški prispevek (Szayna, 2001: 107). Pričakovanja Nata do morebitnih novih članic bodo na vojaškem področju v prihodnosti omejena predvsem na postopne vojaške reforme in tudi postopno rast izdatkov za obrambo, skladno s povečevanjem gospodarskih zmogljivosti. S svojo strategijo širite članstva Nato tako neizogibno pristaja tudi na dejstvo, da bodo med članicami, predvsem pa v pogledu novih članic, ostajale precejšnje razlike glede vojaških zmogljivosti.

¹³ V operaciji proti ZRJ spomladi 1999 izmed članic Nata zaradi neustreznih zmogljivosti niso sodelovale Češka, Poljska, Islandija in Luxemburg, iz političnih razlogov pa ni sodelovala Grčija. Aktivno pa ni sodelovala niti Madžarska. V tem posegu Nato ni "niti pričakoval niti zaprosil" treh novih članic, da bi se vključile v zračne operacije (glej npr. Yost, 2000: 103; Szayna, 2001: 113).

¹⁴ V dokumentu Membership Action Plan, ki ga je Nato sprejel leta 1999, je zapisano, da bodo "zmožnost kandidatke za vojaški prispevek k kolektivni obrambi in k novim nalogam zavezništva in njihova pripravljenost za postopno izpopolnjevanje njihovih vojaških zmogljivosti dejavniki, ki bodo obravnavani v ugotavljanju njihove ustreznosti za članstvo".

¹⁵ Tako so bili leta 1999 v treh novih članicah obrambni izdatki na prebivalca znatno manjši kot je povprečje v Natu, ki je 328 USD: Češka 58 USD, Madžarska 59 USD in Poljska 46 USD (gl. NATO Review št. 1, 2000).

Obrambna politika Slovenije in Nato: problem vojaških zmogljivosti

Temeljne poteze slovenske zunanje in tudi nacionalnovarnostne politike od prve polovice devetdesetih definira interes za integracijo v evropske institucije, kar pomeni predvsem vključitev v EU in Nato. Tako EU kot Nato za sprejem novih članic postavljata dokaj zahtevne kriterije; vključevanje v te institucije je zato tudi pomembna spodbuda za notranje gospodarske, politične in vojaške reforme v državah kandidatkah. Izpolnjevanje kriterijev za članstvo v kateri od teh institucij pa je postal tudi pomemben način dokazovanja uspešnosti reform ter s tem tudi način vzpostavljanja legitimnosti političnih elit v kandidatkah. Gospodarski in politični kriteriji za vstop v EU in Nato so dokaj podobni. Izpolnjevanje določenih kriterijev na vojaško-obravnem področju pa se pričakuje samo s strani Nata.

V Sloveniji je na gospodarskem in političnem področju proces reform (in s tem izpolnjevanje kriterijev za vstop v EU in v Nato) dokaj uspešen in država sodi med najbolj usposobljene kandidatke. Na vojaško-obravnem področju pa si je slovenska politika v preteklosti zastavila dokaj ambiciozne cilje glede reform in povečanja obrambne sposobnosti države. Dokumenti s področja nacionalne varnosti v preteklem desetletju nedvoumno odražajo usmeritev v vzpostavljanje učinkovitega obrambnega sistema, kar obsega tudi razvoj učinkovite vojske, ki se bo po tehnično-tehnoloških, organizacijskih in drugih merilih približevala zahodnoevropskim vojskam, povečevanje deleža poklicne sestave in tudi postopno povečevanje izdatkov za obrambo.¹⁶ Vendar pa kaže, na kar je opozoril predvsem dialog med Slovenijo in Natom glede pripravljenosti za članstvo, da ti cilji niso bili uresničeni. Tudi v slovenski politiki zasledimo vedno več javnih razprav o problemih na voja-

¹⁶ Na to kaže več dokumentov, ki jih je sprejel Državni zbor ali Vlada RS:

-Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti iz leta 1993 določa, da ima Republika Slovenija obrambne sile, Slovensko vojsko,... njena pripravljenost pa temelji na čim višji profesionalni usposobljenosti mirnodobne sestave, v kateri so poklicni pripadniki in vojaki na služanju vojaškega roka;

-Nacionalna strategija za integracijo RS v Nato iz leta 1997 predvideva prestrukturiranje, reorganizacijo, modernizacijo vojske in povečanje obsega njene stalne sestave in tudi povečevanje obrambnih izdatkov na raven 2,3% BDP do leta 2003;

-leta 1999 sprejeti Dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske, ki vsebuje tudi projekcijo obrambnih izdatkov v obdobju od 2001 do 2010 predvideva realno rast izdatkov od 1,87 % BDP v letu 2001, do 1,98% BDP v letu 2003 in do 2,3% BDP v letu 2010;

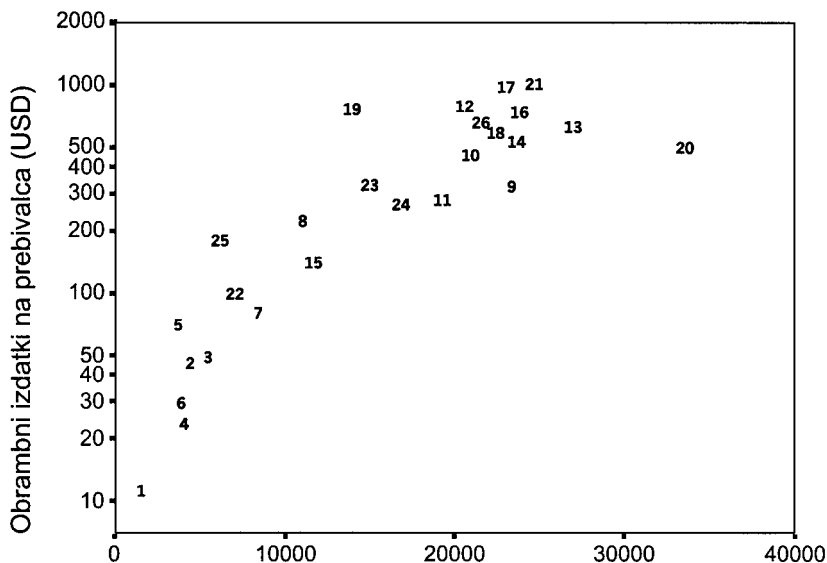
-Obrambna Strategija RS iz leta 2000 določa kot cilj razvoja Slovenske vojske vzpostaviti po obsegu optimalno in obrambno zadostno, po opremljenosti in oborožitvi sodobno ter učinkovito, visoko strokovno vojsko s poudarkom na profesionalizaciji;

-Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS iz leta 2001 pa predvideva, da bo s preoblikovanjem in modernizacijo Slovenske vojske postopno zmanjšan njen obseg, povečan delež poklicne sestave, izboljšana kadrovska struktura ter opremljenost s sodobnimi oborožitvenimi sistemi in tudi, da bo obrambna politika zagotovila financiranje potreb, ki bo po obsegu in strukturi primerljivo s financiranjem v državah članicah Nata.

ško-obrambnem področju.¹⁷ Pri tem postaja vse bolj očitno, da nujnost izvedbe ustreznih reform na obrambno-vojaškem področju ni samo posledica dejstva, da Nato od bodočih članic pričakuje tudi ustrezne vojaške zmogljivosti, temveč predvsem dejstva, da načrtovane reforme na tem področju v Sloveniji niso bile izvedene. Pri razmišljanju o tem, ali sploh in zakaj bi morala Slovenija posodobljati svojo vojsko, se zdi upravičeno domnevati, da bo to potrebno iz več razlogov in ne samo zaradi interesa za vstop v Nato. Kot temeljne razloge za to bi lahko navedli: 1) približevanje Slovenije ravni gospodarske razvitosti razvitim evropskim državam; 2) razvijanje prakse multilateralnih pristopov k zagotavljanju varnosti; 3) vključevanje Slovenije v EU; in nenazadnje 4) doslednejše izvajanje sprejete nacionalnovarnostne politike tudi v tistih elementih, ki se nanašajo na vojaške zmogljivosti in obrambne izdatke.

ad 1) Proces modernizacije oboroženih sil je najbolj odvisen od finančnih zmogljivosti države. Bogatejše države imajo tudi bolj sodobne in učinkovitejše oborožene sile. Hipotetično je mogoče predpostavljati, da se bo trend gibanja obrambnih izdatkov v Sloveniji gibal skladno z naraščanjem gospodarskih zmogljivosti. Delež sredstev namenjenih za obrambo je sicer odvisen od odločitve vlad oziroma od njihovih prioritet, vendar je dejstvo, da razvitejše države namenjajo obrambnim izdatkom več denarja. Pregled obrambnih izdatkov evropskih držav pokaže močno povezanost med gospodarsko močjo države in višino sredstev za obrambo. Analiza pokaže visoko stopnjo povezanosti (Pearsonov korelacijski koeficient - 0,87) med višino družbenega proizvoda na prebivalca in višino vojaških izdatkov na prebivalca.

¹⁷ O tem npr. preberemo v glasilu Ministrstva za obrambo, gl. *Slovenska vojska št. 4, 2001- Zaostrena merila v dialogu z Natom. Tudi predsednik države ugotavlja, da "Slovenska vojska in obrambna struktura v celoti še vedno nimata zagotovljenih nujnih sistemskih, kadrovskih in materialno-finančnih pogojev za delovanje in razvoj (Slovenska vojska, št. 8, 2001 - Šest predsednikovih točk za izboljšanje stanja). Pogosto pa lahko na opozorila o slabostih obrambnega sistema naletimo tudi ob zamenjavah obrambnih ministrov, ko novo vodstvo skuša "razgaliti" neučinkovito delovanje prejšnjega. Jeseni leta 2000 tako lahko tudi preberemo, da "do nastopa sedanjega vodstva ministrstva praktično še nobeden od večjih projektov opremljanja SV ni bil v celoti končan" (Slovenska vojska, 15. september 2000).*



Legenda: 1 - Albanija, 2 - Bolgarija, Litva, 3 - Estonija, 4 - Latvija, 5 - Makedonija, 6 - Romunija, 7 - Slovaška, Madžarska, 8 - Slovenija, 9 - Avstrija, 10 - Finska, Italija, 11 - Irska, 12 - Švedska, 13 - Švica, 14 - Belgija, 15 - Češka, 16 - Danska, 17 - Francija, 18 - Nemčija, Nizozemska, 19 - Grčija, 20 - Luxemburg,

21 - Norveška, 22 - Poljska, 23 - Portugalska, 24 - Španija, 25 - Turčija, 26 - Velika Britanija (zaradi dokaj podobnih zneskov je položaj nekaterih držav prikazan na isti točki).

Vir podatkov: Szayna, 2001.

Tudi med strokovnjaki v akademskih krogih zasledimo prepričanje, da bo gospodarski razvoj v srednje in vzhodnoevropskih državah zagotovil dodatna sredstva za obrambo, vendar je, razen v primeru gospodarskega čudeža, mogoče pričakovati počasen in stalen porast (Kugler, 1995: 197). Slovenija na gospodarskem področju postopoma dohiteva članice EU. V letu 1995 je dosegala 65 % povprečja BDP na prebivalca v EU, v letu 1997 68 % in v letu 1999 že 72 %.¹⁸

Dejansko je v Sloveniji v obdobju 1996 - 2002 rast z državnim proračunom načrtovanih obrambnih izdatkov sorazmerna gospodarski rasti. Odstotkovna rast obrambnega proračuna je v nekaterih letih presegala rast BDP ali pa je zaostajala, vendar je povprečna letna stopnja rasti obrambnega proračuna za obravnavano obdobje zelo podobna povprečni letni rasti BDP. Znatno realen padec sredstev za obrambne izdatke je načrtovan za leto 2002, s čimer pa letno povprečje za celotno obdobje še vedno ostaja blizu realni rasti BDP.

¹⁸ Podatki temeljijo na ocenah EUROSTAT in WIIW iz Dunaja. Glej Delo, 17. julij 1999.

Gibanje BDP in obrambnega proračuna v obdobju 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	letno povprečje
realni obrambni proračun (v mrd SIT) ^a	30,5	32,7	34,0	34,8	37,2	40,0	39,4c	
realna rast obrambnega proračuna (v %)		7,2	3,9	2,3	6,8	7,5	- 1,5	4,37
realna rast BDP (v %) ^b	3,5	4,6	3,8	5,2	4,6	4,4	4,2	4,47

a podatki so izračunani iz višine z letnim proračunom odobrenih sredstev za obrambo v fiksnih cenah za leto 1996, ob upoštevanju naslednjih povprečnih letnih stopenj inflacije: 1997 - 9,1%, 1998 - 7,9%, 1999 - 6,1%, 2000 - 8,9%, 2001 - 8,5% (ocena) 2002 - 6,4% (ocena) - vir: Zakoni o izvajanju proračuna RS in Ekonomsko ogledalo 7/2001, UMAR.

b vir: Ekonomsko ogledalo 7/2001, UMAR (za leto 2001 in 2002 so podane ocene).

c projekcija proračuna, gl. Delo, 24. september, 2001.

Povezanost realne rasti obrambnega proračuna z gospodarsko rastjo daje slutiti, da bo ob predpostavki podobne gospodarske rasti, tudi v prihodnje dolgoročno obrambni proračun naraščal skladno z realno gospodarsko rastjo; če se seveda ne bo ohranjal trend v projekciji za leto 2002, ko gre za upad realnega obsega obrambnega proračuna glede na preteklo leto. Če ne bi prišlo do drastične spremembe gospodarske situacije in s tem večjega upadanja gospodarske rasti, lahko v prihodnosti še naprej pričakujemo postopno realno povečevanje proračunskih sredstev za obrambo. Vendar pa takšna rast ne bo zagotovila, da bi se slovenska vojska približala tehnično-tehnološki ravni vojsk zahodnoevropskih držav. Da bi Slovenija vsaj deloma premostila ta razkorak, bi bila potrebna znatna finančna sredstva za nabavo sodobnih sistemov oborožitve in opreme. Posedovanje takšnih sredstev pa zahteva tudi visoke stroške obratovanja in vzdrževanja. Zgolj za ponazoritev finančnega bremena, ki bi ga zahtevalo premoščanje razkoraka med razvitejšimi evropskimi državami in tranzicijskimi državami, naj navedemo oceno, da bi npr. Madžarska za doseganje kompatibilnosti z italijanskimi oboroženimi silami morala v desetih letih nameniti dodatnih 10 milijard dolarjev, ali letno dodatnih sto dolarjev na prebivalca (Kierzkovski, 1997: 208-9).

Če bi se nadaljeval trend gibanja s proračunom predvidenih obrambnih izdatkov iz preteklih let, je mogoče pričakovati vsaj postopno realno povečanje obrambnih izdatkov, kar bi skupaj z nekaterimi drugimi ukrepi (npr. bolj smotrno trošenje sredstev, racionalizacija delovnih mest v obrambnem sektorju ipd.) lahko zagotovilo pogoje za dvig tehnično-tehnološke ravni slovenskih oboroženih sil. Znatnega povečanja obrambnih izdatkov, ki bi omogočilo hiter kakovostni preskok v modernizaciji oboroženih sil pa najbrž ni pričakovati. Da na področju oboroženih sil ob morebitnem vstopu v Nato Slovenija ne bo primerljiva z večino sedanjih članic, je seveda dejstvo in tega v Natu od tranzicijskih držav tudi ne pričakujemo. Nenazadnje tudi med članicami Nata obstajajo znatne razlike,¹⁹ še posebej pa to velja za tri članice sprejete leta 1999 (Češka, Madžarska, Poljska).

¹⁹ Med evropskimi članicami Nata za obrambo po prebivalcu največ namenja Norveška (815 USD na prebivalca), najmanj pa Madžarska (71 USD na prebivalca), med članicami iz obdobja hladne vojne pa najmanj Turčija (146 USD na prebivalca).

Na dejstvo, da gospodarska razvitost, bolj kot samo članstvo v Natu, vpliva na višino obrambnih izdatkov kažejo tudi podatki o teh izdatkih v razvitih evropskih državah, ki niso članice Nata. Nevtralne države, članice EU (Avstrija, Finska, Irska, Švedska), kljub temu, da se nahajajo v zelo stabilnem in varnem okolju, za obrambo namenijo dokajšnje absolutne zneske. Obremenitev, izražena v deležu BDP za obrambo, je v nekaterih od teh držav sicer nizka, ker dosegajo visok BDP, vendar pa primerjava izdatkov za obrambo, na prebivalca ali vojaka pokaže, da ima Slovenija tudi v primerjavi z nevtralnimi državami danes dokaj nizke obrambne izdatke.²⁰

Obrambni izdatki nevtrálnih članic EU in Slovenije (leto 1999)

	odstotek BDP za obrambo	obrambni stroški v milijonih USD	obrambni stroški na prebivalca (USD)	obrambni stroški na vojaka (USD) ^b
Avstrija	0,8	2.131	262	60.028
Finska	1,5	1.913	370	60.347
Irska	0,8	871	229	76.003
Švedska	2,2	5.714	644	108.425
Slovenija	1,5a	345	179	38.333

a po izračunih slovenskega ministrstva za obrambo je dejanski obseg BDP za obrambo v tem letu znašal 1,35 %, vendar navajamo podatke, ki jih za vse države navaja omenjeni vir.

b izračun temelji na številu vojakov stalne sestave

Vir: Szayna, 2001: 57-8.

Z ozirom na izdatke na vojaka bi Slovenija, če bi želela doseči srednjo vrednost navedenih štirih držav (76.200 USD), morala za vojaka nameniti približno 100% več sredstev kot danes, ali pa skoraj 60% več, če bi hotela doseči Avstrijo, ki v tej skupini namenja najmanj sredstev na vojaka. Glede sredstev za obrambo na prebivalca so izračuni podobni. Da bi dosegla povprečje navedenih štirih držav (376 USD), bi morala Slovenija izdatke na prebivalca povečati za 110 %, oziroma za 30 %, če bi želela doseči Irsko, ki ima v tej skupini najnižje obrambne stroške na prebivalca.

Bolj kot članstvo v Natu je, kot kaže, torej ekonomska moč dejavnik, ki vpliva na to, koliko bo država namenila za obrambne izdatke. Slovenija bo, ob ugodnih gospodarskih trendih lahko postopoma posodabljala svoje oborožene sile, vendar ne samo zaradi zahtev, ki so povezane z interesom za vstop v Nato, temveč predvsem zaradi tega, da bi ob povečevanju ekonomske kompatibilnosti z razvitimi evropskimi državami svojo kompatibilnost postopoma povečevala tudi na vojaško-obrambnem področju.

ad 2) Uveljavljanje multilateralnih pristopov k zagotavljanju varnosti pred evropske države, ne glede na članstvo v Natu, postavlja zahteve za vzdrževanje vojaških zmogljivosti, s katerimi je mogoče sodelovati v zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti. Tako kljub temu, da so danes vse bolj v ospredju t.i. novi,

²⁰ Odstotka BDP za obrambne izdatke in absolutnega zneska teh izdatkov zaradi različne ravni gospodarske razvitosti in različne velikosti držav ni mogoče uporabiti kot ustrezen indikator za primerjavo med državami.

nevojaški viri ogrožanja, vojska ostaja pomemben instrument, ki ga države lahko uporabijo ob krizah, ki ogrožajo mednarodno varnost in stabilnost. Oborožene sile evropskih držav so vse pogostejše angažirane v različnih mednarodnih misijah izven ozemlja države. Vojske evropskih držav so bile v zadnjih desetih letih uporabljene predvsem v "intervencijah policijskega tipa", ki so lahko klasične mirovne in humanitarne akcije ali pa vojaško obsežnejše operacije za vzpostavljanje miru (Haltiner, 2000: 18-19). Vloga in poslanstvo sodobnih oboroženih sil se spreminjata od tradicionalnih priprav za oborožen boj pri obrambi države v smeri preprečevanja konfliktov in skupnega delovanja na kriznih območjih. V današnjih razmerah gre za znatno večjo povezanost nacionalne in mednarodne varnosti kot v preteklosti. V teh razmerah si sodobne države svojo varnost nič več ne zagotavljajo na račun drugih kot v preteklosti, temveč s sodelovanjem z drugimi državami pri ustvarjanju varnega skupnega mednarodnega okolja. Samozadostnost države v sodobnem mednarodnem okolju ni mogoča.

Domala vse evropske države, tudi nevtralne,²¹ danes del oboroženih sil nameenjajo za delovanje v multilateralnih operacijah. Za delovanje izven ozemlja države pa morajo biti vojaške enote tudi ustrezno opremljene in izurjene. Slovenske zmogljivosti za vključevanje v tovrstne operacije so danes dokaj omejene, predvsem zaradi dejstva, da znaten delež sil sestavljajo enote popolnjene z naborniki in rezervne enote, ki za delovanje v tujini niso ustrezne, ter zaradi pomanjkljive opremljenosti. Možnosti za povečanje teh zmogljivosti pa se kažejo predvsem v profesionalizaciji in posodabljanju oboroženih sil. Motivi za vzdrževanje sodobnih in učinkovitih oboroženih sil se tako spreminjajo. Če med državami obstaja vojaško tekmovanje si prizadevajo čimbolj slediti trendom na področju posodabljanja oboroženih sil in ustvariti prednost pred (morebitnimi) nasprotnicami. V vojaških zavezništvih (kot npr. Nato) posodabljanje spodbuja tudi zagotavljanje kompatibilnosti sil za skupno delovanje. Danes pa tudi v razmerah, ko so medsebojne grožnje držav dejansko neznatne, vedno bolj pomemben spodbujevalec posodabljanja oboroženih sil postaja potreba po doseganju kompatibilnosti za delovanje v večnacionalnih operacijah za zagotavljanje miru.

ad 3) Vstop Slovenije v EU bo imel tudi varnostno-vojaške posledice. EU se je v preteklosti sicer usmerjala predvsem k ekonomskim dimenzijam integracije, tem pa se v 90. letih pridružuje tudi politični in varnostni vidik. EU, ki je najprej (leta 1993) uvedla koncept skupne zunanje in varnostne politike, je leta 1999 sprejela načrt za vzpostavitev lastne vojaške strukture za posredovanje na kriznih območjih. T.i. Helsinški sklepi²² vsebujejo tudi odločenost razvijati "avtonomne zmogljivosti za odločanje in v primerih, ko ne gre za posredovanje Nata kot celote, izvajanje vojaških operacij pod vodstvom EU v odgovor na mednarodne krize". Gre za oblikovanje sil za hitro posredovanje, (50-60.000) vojakov, s katerimi bi EU reševala krize v Evropi. Te zmogljivosti naj bi bile dokončno oblikovane do leta 2003. Skladna s tem je tudi zahteva za "povečevanje nacionalnih in multinacionalnih

²¹ Avstrija na primer v enotah KFOR sodeluje od septembra 1999 z oklepnim pehotnim bataljonom, ki ima 480 pripadnikov. Švica pa sodeluje s 160 pripadniki svojih oboroženih sil, ki so v glavnem neoboroženi in opravljajo naloge oskrbe. Delujejo v sklopu in pod zaščito avstrijskega bataljona.

²² Presidency conclusions, Helsinki European Council, 10-11. december, 1999.

vojaških zmogljivosti”.²³ EU danes predstavlja “nastajajočo vojaško silo” (Kay, 2001: 205), to pa bo imelo posledice tudi za kandidatke za vstop, ne glede na to, ali si hkrati s tem prizadevajo tudi za članstvo v Natu. Leta 2000 so tudi kandidatke za članstvo v EU že ponudile svoj prispevek k nastajajoči vojaški strukturi: Madžarska in Češka enote moči bataljona z nekaj dodatnimi elementi, Romunija enote s skupaj 1200 pripadniki (Kay, 2001). Tudi slovenska vlada je v preteklosti že napovedala svoj prispevek v nastajajoče evropske sile. Temu naj bi namenila pehotno četo (s 137 vojaki) ter nekaj drugih manjših enot - skupaj prek 220 vojakov.²⁴ Tako tudi vključevanje v EU vpliva na to, da svojih vojaških zmogljivosti Slovenija v prihodnje ne bo več mogla razvijati zgolj glede na (percipirano) možnost ogrožanja ozemlja države, pač pa bo pri tem morala upoštevati tudi umeščenost v evropske institucionalne strukture.

ad 4) Načrtovane vojaške reforme v Sloveniji so bile v preteklosti samo deloma izvedene, gibanje izdatkov za obrambo pa je bilo pod načrtovano ravnjo. Že v preteklosti je bilo mogoče zaslediti ugotovitve, da temeljni dokumenti kažejo na zavest o nujnosti doseganja standardov in sleditve trendom v industrijsko razvitih državah na vojaškem področju. Vendar pa je sprejemanje teh standardov in trendov še vedno večinoma zgolj deklarativno, saj je v praksi pogosto razkorak med normativno-pravnimi opredelitvami in dejanskim stanjem (Kotnik, 2000: 314-24). Podobno so tudi ocene izvajanja načrta za članstvo v Natu, katerega vsebino in tempo izvajanja postavlja Slovenija sama, dokaj kritične glede pripravljenosti Slovenije na vojaškem področju.²⁵ V študiji korporacije RAND iz leta 2001 pa lahko tudi preberemo, da med devetimi kandidatkami za članstvo v Natu z najmanj zmogljivimi zračnimi silami razpolagajo Slovenija, Estonija in Latvija (Szayna, 2001: 114). Dejstvo je, da so danes vojaške zmogljivosti Slovenije dokaj nizke zato, ker od prejšnje države ni dobila znatnejše zapuščine v vojaški opremi, vendar tudi gibanje izdatkov za obrambo ni omogočalo vzpostavitve zmogljivejših oboroženih sil. V dokumentih s področja nacionalne varnosti, ki jih je Vlada sprejela v preteklosti, zasledimo napovedi o postopnem dvigovanju deleža BDP za obrambo, vendar dejanska rast praviloma ni sledila načrtovanim trendom. Tako je vlada prvotno načrtovala povečevanje obrambnih izdatkov na raven 2,3 % BDP do leta 2003.²⁶ Kasneje je v uradnih dokumentih doseganje ravni 2,3% BDP načrtovano v projekciji do leta 2010.²⁷ Dejansko je bilo gibanje obrambnih izdatkov nižje od načrtovanih trendov.²⁸ V splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske 2002-2007, sprejetem v DZ novembra 2001, ki nadomešča v mnogočem nerealni program in leta 2000, je odobreno, da se za obrambne stroške

²³ Aneks IV k omenjenemu dokumentu.

²⁴ Gl. Delo, 22. 11. 2000.

²⁵ O temeljnih pomanjkljivostih z vidika pripravljenosti na obrambnem področju lahko beremo v reviji Slovenska vojska št. 4, 2001- Zaostrena merila v dialogu z Natom.

²⁶ Nacionalna strategija za integracijo Republike Slovenije v Nato

²⁷ Uradni podatki Ministrstva za obrambo, gl. Annual National Programme for the Implementation of the Membership Action Plan 2000-2001, Executive Summary.

²⁸ V letu 2001 npr. je načrtovani obseg izdatkov za obrambo glede na prejšnje napovedi znašal 1,87 % BDP, s proračunom odobren obseg pa 1,45 % BDP.

namenja od 1,5 % BDP v letu 2002 do 1,6 % BDP na koncu načrtovanega obdobja. Z letnim proračunom naj bi bila zagotovljena sredstva za redno dejavnost vojske in uvajanje novih bojnih sistemov. Za preteklost je značilen razkorak med politično retoriko o modernizaciji slovenskih oboroženih sil ter dejanskim stanjem, vendar očitno v politiki obstaja vsaj konsenz o tem, da so vojaške reforme nujne, pa čeprav postopne in v skladu z zmogljivostmi in prioriteta.

Sklepi

Evropski povezovalni procesi kot alternativa konfliktnemu modelu urejanja meddržavnih odnosov ponujajo državam možnost sodelovanja pri odločanju o političnih, gospodarskih in varnostnih zadevah v Evropi. Slovenija kot novonastala država z omejenimi družbenogospodarskimi in vojaškimi zmogljivostmi, oblikuje svojo varnostno identiteto v okviru nastajajoče skupne in celovite evropske varnostne ureditve, ki bo temeljila na sodelovanju in ne na delitvah. Temeljni načeli nacionalnovarnostne politike Slovenije sta vojaško-obrambna opora na lastne sile in čimprejšnje članstvo v EU in Nato.

Zadržanost do vstopa v Nato, ki temelji na bojazni glede povečevanja vojaških bremen za državo, je bolj ali manj neutemeljena. Sedanje stanje kaže, da bodo reforme slovenske vojske v smeri bolj sodobne vojaške organizacije nujne, da pa ta nujnost ni povezana samo s prizadevanji za članstvo v Natu, pač pa z značilnostmi sodobnega mednarodnega okolja, v katerem se Slovenija nahaja. Vloga vojsk se v sodobnosti spreminja, njihove nove naloge pa prav tako zahtevajo dobro opremljenost in organiziranost. Dejstvo je tudi, da v Sloveniji v zadnjih desetih letih nismo izvedli načrtovanih reform vojske. Glede na to pričakovanja, da bi vstop v Nato pomenil predvsem dodaten strošek na vojaškem področju, ki bi se mu država sicer lahko izognila, nimajo trdnih temeljev. Hkrati pa se zdi presojanje posledic vstopa v Nato samo z vojaško-varnostnega vidika glede na spremenjeno vlogo zaveznitva preozko. Članstvo v mednarodnih institucijah zmanjšuje negotovost držav v odnosih med članicami samimi, pa tudi negotovost, povezano z dogajanjem v širši okolici. Dejstvo je tudi, da si male države težko privoščijo unilateralno politiko in so se pri doseganju svojih zunanjih političnih ciljev pogosto opirale na mednarodne institucije in norme. Takšno ravnanje, ob sicer drastičnih spremembah mednarodnih razmer v zadnjem desetletju, bo za male države, tudi Slovenijo, zelo verjetno koristno tudi v prihodnje.

Ali bi torej morebitno članstvo Slovenije v Natu imelo ugodne varnostno-politične posledice za Slovenijo in ali bi pomenilo rešitev varnostne dileme države? Slednje dileme Slovenija prav gotovo ne bi rešila v celoti, saj si absolutne varnosti ne more zagotoviti nobena država. Tudi članice EU in Nata se danes spoprijemajo s številnimi varnostnimi problemi, pri tem pa imajo pomembno vlogo tudi vojaške zmogljivosti. Zagotavljanje varnosti pa ostaja eno središčnih področij delovanja držav tudi zaradi spreminjanja pomena dejavnikov ogrožanja varnosti; socialno-politične dimenzije varnosti, ekološki problemi, terorizem idr. so danes v razmišljanjih politikov o varnosti vse bolj problemi, ki so enakovredni tradicionalnemu

pojmovanju varnosti v vojaškem smislu. Hkrati pa to zahteva vse več sodelovanja med državami. Mednarodne institucije državam predvsem olajšujejo spoprijemanje s sodobnimi varnostnimi problemi. Zato je morebitno članstvo Slovenije v Natu smiselno obravnavati kot povečanje možnosti za reševanje kompleksnih varnostnih problemov. Čeprav članstvo v zavezništvu pomeni, da država sprejema tudi odgovornost za reševanje varnostnih problemov, ki so percipirani kot skupni, pa nečlanstvo ne pomeni, da za državo ti problemi ne obstajajo. Zožene so samo možnosti njihovega reševanja. Država jih mora pač reševati bolj ali manj sama. Glede na to, da je danes varnost v Evropi vse bolj povezana tudi s kulturno-političnimi dimenzijami, t.j. obstojem demokracije, spoštovanjem človekovih pravic, pripravljenostjo za miroljubno reševanje sporov idr., pa ima vstopanje v Nato tudi simbolni pomen. Nato poleg vojaškega zavezništva postaja tudi oblika varnostne skupnosti držav. Kot možne kandidatke za vstop v Nato so danes obravnavane države, ki sprejemajo določene norme in pravila vedenja na notranjepolitičnem in na zunanjepolitičnem področju. Na članstvo pa ne morejo računati ali si zanj ne prizadevajo predvsem države, kjer so v nedavni preteklosti, ali pa še danes, obstajale avtoritarne vladavine, ali kjer obstajajo znatni varnostni problemi. Seveda s članstvom v Natu ne računajo tudi nekatere druge države, npr. nevtralne ali Rusija, ki pa jih ne moremo uvrstiti v slednjo skupino. Pri tem je pomemben njihov poseben položaj in status. Vendar pa je dejstvo, da se danes Slovenija v kulturno-političnem smislu uvršča v skupino možnih kandidatk za članstvo, to pa je mogoče obravnavati tudi kot simbolno potrditev njene mednarodne identitete.

LITERATURA

- Aybet, Gülnur (1997): "The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91", Macmillan Press, Houndmills, London.
- Bauwens, Werner, Clesse Armand, Knudsen F. Olav (1996) (eds.): "Small States and the Security Challenge in the New Europe", Brassey's, London.
- Bebler, Anton (1996): Slovenija in mednarodne varnostne organizacije, v: Vegič (ed.) 1996.
- Bebler, Anton (ed.) (1997): Central-Eastern Europe and the Euro-Atlantic Security, 2nd Edition, Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
- Cox, Michael, MacGinty, Roger (1996): Farewell to a Beautiful Idea: The End of Neutrality in the Post-Cold War World, v: Bauwens in drugi (1996).
- Danspeckgruber, Wolfgang (1992): The European Economic Area, The Neutrals, and an Emerging Architecture, v: Treverton, F. Gregory (ed.) The Shape of the New Europe, New York, 1992.
- Deutsch, Karl (1978): The Analysis of International Relations, Prentice Hall, New Jersey.
- Eyal, Jonathan (1997): NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision, International Affairs, vol. 73, no. 4.
- Fanning, Ronan (1996): Neutrality, Identity and Security: The Example of Ireland, v: Bauwens in drugi (1996).
- Gambles, Ian (1991): European Security Integration in the 1990s, Chaillot Paper, no.3, Institute for Security Studies of the WEU, Paris.
- Gärtner, Heinz, Höll, Otmar (2001): Austria, v: Reiter, Gärtner, 2001.
- Grizold, Anton (ur.) (1992): Razpotka nacionalne varnosti, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

- Grizold Anton (1999): *Evropska varnost*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Grizold Anton, Jelušič Ljubica (1998): *Slovenian Security in the European Perspective*, v: Luif, 1998.
- Haltiner, W. Karl (2000): *Policemen or Soldiers? Organizational dilemmas in the Constabularization of Armed Forces*, v: Malešič (ed.), 2000.
- Hopkinson, William (2001): *Enlargement: A New NATO*, Chaillot Papers, 49, WEU Intitute for Security Studies, Paris.
- Joó, Rudolf (ed.) (1999): *Hungary: A Member of NATO*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Budapest.
- Karkoszka, Andrzej (1995): *A View from Poland*, v: Simon 1995.
- Kay Sean (2001): *NATO's Open Door: Geostrategic Priorities and the Impact of the European Union*, Security Dialogue, vol. 32, no.2.
- Kierzkowski, Henryk (1997): *Economic Costs of NATO Enlargement: A Central European Perspective*, v: Bebler (ed.) (1997).
- Kotnik, Igor (2000): *Preoblikovanje oboroženih sil sodobnih evropskih držav: študija primera Slovenije - doktorska disertacija*, FDV, Ljubljana.
- Kugler, L. Richard (1995): *Defence Program Requirements*, v: Simon 1995.
- Lubi, Darko (1992): *Slovenski vojak - pripadniki Teritorialne obrambe med oboroženim spopadi v Sloveniji, junij - julij 1991*, v: Grizold, 1992.
- Luif, Paul (ed.) (1998): *Security in Central and Eastern Europe: Problems-Perceptions-Policies*, Austrian Institute for International Affairs, Vienna.
- Malešič, Marjan (ed.) (2000): *International Security, Mass Media and Public Opinion*, Faculty of Social Sciences, Defence Studies Department, Defence Research Centre, Ljubljana
- Martonyi, János, Németh, Zsolt (1999): *Hungarian Foreign Policy and Euro-Atlantic Integration*, v: Joó, Rudolf (ed.) (1999).
- Murray, J. Douglas, Viotti R. Paul (eds.) (1994): *Defense Politics of Nations*, The John's Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Nye, S. Joseph (1990): *The Changing Nature of World Power*, v *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2.
- The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington (1999)*, NATO Office of Information and Press, Brussels.
- Reiter, Erich, Gärtner, Heinz (eds.) (2001): *Small States and Alliances*, Physica-Verlag, Heidelberg, New York.
- Simon, Jeffrey, (ed.) (1995): *NATO Enlargement: Opinions and Options*, National Defence University, Washington.
- Szayna, S. Thomas (2001): *NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defence Planning and Shaping*, RAND. (dosegljivo tudi na internet naslovu: www.rand.org/publications)
- Vegič, Vinko (ed.) (1996): *Evropska varnost: interesi, procesi, institucije*, zbornik študij, Ministrstvo za obrambo, Ljubljana.
- Yost, S. David (2000): *The NATO Capabilities Gap and the European Union*, *Survival*, vol. 42, no. 4.
- Wallander, A. Celeste (2000): *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, *International Organization*, vol. 54, no. 4.
- Williams, C. Michael, Neumann, B. Iver (2000): *From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity*, *Millennium: Journal of International Studies*.