

# VARNOSTNA RAZSEŽNOST BEGUNSKEGA FENOMENA\*

## Security Dimension of the Refugee Phenomenon

Marjan Malešič\*\* UDK 314.745.22

### Povzetek

*Begunci in množične migracije nasploh so v mednarodni skupnosti vse pogostejše predmet resne varnostne razprave. Izhodišče prispevka so dejavniki, ki vplivajo na begunsko politiko države. Med njimi ima osrednje mesto varnostna razsežnost begunskega fenomena, saj dajejo varnostni koncepti sodobnih držav velik poudarek nevojaškimi virom ogrožanja, med katerimi je tudi nenadzorovano in množično preseljevanje prebivalstva, največkrat kot posledico oboroženih spopadov. Predstavljeni so različni teoretični pogledi na varnostne implikacije begunskega fenomena, posebej na stanovitnost držav, mednarodno varnost in nastajajoči svetovni red.*

### Abstract

*Refugees and mass migrations in general are more and more frequently being addressed by the international community as a serious security issue. The author begins his contribution by focusing on the factors influencing the government refugee policy. A primary concern is the security dimension of the refugee phenomenon, since the security concepts of modern states place considerable emphasis on nonmilitary sources of threats, which, among others, include unsupervised and mass migrations of the population, most often as the consequence of armed conflicts. The author presents various theoretical views on the security implications of the refugee phenomenon, in particular the stability of states, international security and the emerging world order.*

## Uvod

Begunci so ločena in posebna kategorija žrtev kršenja človekovih pravic, ki jo je mednarodna skupnost posebej zaščitila in ji izpričala naklonjenost. Po drugi svetovni vojni so Združeni narodi sprejeli vrsto deklaracij in konvencij, ki zadevajo človekove pravice, oblikovali pa so tudi mednarodni režim človekovih pravic. Del tega režima je vzpostavitev sistematičnega mednarodnega odgovora na svetovni begunski fenomen v državah, ki sprejemajo begunce ter v obsežni strukturi zasebnih in javnih mednarodnih organizacij, ki se posvečajo zaščiti, pomoči in ponovni namestitvi beguncem. Ta mreža mednarodnih, nacionalnih in prostovoljnih organizacij je razvila strategijo odgovora, ki nekaterim beguncem dovoljuje ostati v državi prvega zatočišča, drugim pa dovoljuje namestitve v tretjih državah (Loesher 1989, 130).

Poleg tega institucionalnega okvira je nastala kompleksna normativna struktura, ki vsebuje konvencije in sporazume, oblikovane za pomoč ljudem, ki so bili prisiljeni pobegniti iz svoje domovine. Ta skupek norm je vzpostavil minimalne standarde pri obravnavi beguncem in uvedel temeljno načelo nezavračanja (non-refoulement), ki begunce ščiti pred pošiljanjem nazaj v državo, kjer bi bilo njihovo življenje ali svoboda ogrožena.

Mednarodni begunski režim ne deluje kot avtoritarna ureditev, ampak kot večina kooperativnih režimov služi pospeševanju identificiranja konvergentnih interesov držav, ki so soočene z begunskim problemom. Ti interesi so lahko velikokrat povsem različni, pomembno pa je, da nacionalni interesi velikih sil ne prevladajo nad zaščitno funkcijo mednarodnega begunskega režima, ko gre za specifične skupine beguncem.

Kljub temu lahko skupaj s Hillom (1989, 34) trdimo, da je bil tradicionalen odgovor držav na begunsko krizo donedavna izoliran od krutega in kompleksnega sveta mednarodne politike. Razmišljanje o človekovih pravicah (v tem kontekstu tudi o beguncih) in zunanji politiki konec osemdesetih let pa že zaznava, da imajo begunski tokovi in njihovi izvirni vzroki opazen vpliv na odnose med državami.

V dobro trdnosti in trajnosti orisanega begunskega režima, je treba posamezne države prepričati, naj svoje kratkoročne politične interese podredijo širšim humanitarnim interesom.

Vendar pa v praksi obstoj begunskega fenomena velikokrat pospešuje meddržavne konflikte, vpliva na mednarodno vedenje in s tem oblikuje zunanjepolitične smernice držav. Poleg tega begunski fenomen vpliva na notranje etnično, kulturno, politično in/ali socialno ter ekonomsko ravnovesje v državah, vse to pa ima že tudi očitne varnostne implikacije.

## Begunska politika države

Izkušnje kažejo, da se nekatere države do beguncem vedejo velikodušno, druge pa zelo omejevalno. Dejavniki, ki vplivajo na odnos držav do beguncem, so naslednji: stroški in koristi prejetanja mednarodne pomoči, odnosi z matično državo beguncem, politične presoje glede absorpcijske zmoglosti (lokalne) skupnosti in nacionalnovarnostna presoja. Poleg tega je treba omeniti še druge dejavnike, kot so uradništvo in njegova politika, položaj beguncem v notranji politiki, boj za oblast med ministrstvi in znotraj skupine, ki ji pravimo odločevalci (decision-makers), pomanjkanje informacij, uradniška inercija in drugo, kot navaja Karen Jacobsen (1996, 655).

Po mnenju iste avtorice (1996, 657) je možno identificirati tri vrste pritiskov okolja na vlado, ki se ukvarja z begunsko problematiko. Prvič, pritisk institucij in posameznikov iz mednarodne skupnosti, ki se ukvarjajo z begunci. Gre za skupino, ki jo imenujemo tudi mednarodni begunski režim (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce, mednarodne organizacije za pomoč in begunce, države donatorice, prostovoljna združenja, mediji in posamezniki, kot so pravniki in znanstveniki, ki se ukvarjajo z begunci). Mednarodni begunski režim je prvi vir pomoči beguncem in lahko na države vpliva prek ustvarjanja njihove negativne publicitete v mednarodni skupnosti in diplomatskega pritiska. Drugič, pritisk lokalne skupnosti, ki sprejema begunce in ki najbolj občuti njihov prihod. Lokalna skupnost vpliva na vlado predvsem z navajanjem političnih in varnostnih implikacij prihoda beguncem. Tretjič, pritisk beguncem samih. Odvisno od njihovega položaja in virov lahko begunci neposredno vplivajo na begunsko politiko države ali pa nanjo vplivajo posredno prek vpliva na dejavnike, ki to politiko sooblikujejo.

Posledice množičnega prihoda beguncem so lahko socialne, ekonomske, infrastrukturne, kulturne, varnostne,

\* Pripevek je rezultat raziskovalnega dela opravljenega v okviru projekta Begunci v Sloveniji: kulturni, sociološki, socialni, ekonomski in politični vidiki in problemi, ki ga izvaja Visoka policijsko-varnostna šola in njeni zunanji sodelavci.

\*\* dr., Obramboslovni raziskovalni center, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, marjan.malesic@uni-lj.si

lahko pa imajo tudi negativen učinek na avtoriteto oblasti, še posebej, če oblast ni sposobna nadzirati pretoka beguncev prek državnih meja. Idealnotipsko gledano je politika do beguncev, ki jo ima država na voljo, lahko izrazito pozitivna in skladna z mednarodnimi priporočili ali pa izrazito negativna in omejevalna ter neskladna z mednarodno ureditvijo tega vprašanja. V praksi so države nekje med obema skrajnima poloma.

Jacobsenova (1996, 659) ponuja tri možne odgovore vlade na begunsko problematiko in znotraj njih več možnih politik. Prvič, legalnouradniški odgovor (pristop k mednarodnim instrumentom in konvencijam, priznanje begunskega statusa iskalcem zatočišča, oblikovanje posebnega urada, odgovornega za begunce, in procedura za določitev begunskega statusa), drugič, odnos do mednarodnih begunskih organizacij (dovoljenje mednarodnim organizacijam, da pomagajo beguncem, in sodelovanje z njimi ali njihovo omejevanje), in tretjič, odnos do beguncev (dovoljenje, da se iskanci zatočišča pojavijo na državni meji, strogost selekcije, permisivnost lociranja beguncev, pravice in omejevanje beguncev, zaščita beguncev, repatriacija in način obravnavanja dolgotrajnih beguncev).

Dejavniki, ki vplivajo na izbiro begunske politike pa so (Jacobsen 1996, 660): uradniške izbire vlade, mednarodni odnosi, absorpcijske zmožnosti lokalne skupnosti v državi gostiteljici, kulturni pomen beguncev, etnična sorodnost, zgodovinska izkušnja, mnenje o beguncih in nacionalno-varnostna presoja.

#### Uradniške izbire

Pristop sistemske teorije »input-output« vidi javno politiko kot odgovor političnega sistema na »input« ali na sile, ki delujejo iz družbenega okolja. Drugi modeli oblikovanja politike, vključno s teorijo interesnih skupin, institucionalnimi in organizacijskimi pristopi ter modelom »uradniške politike«, pa poudarjajo pomen političnega sistema samega. Pri oblikovanju begunske politike predhodne legalnouradniške odločitve učinkujejo na aktualne odločitve. Prejšnji »output« politike postane v kasnejši fazi njen »input«. Na primer, predhodna odločitev o oblikovanju posebnega vladnega urada za begunce vpliva na njihovo obravnavo, ko do begunskega problema pride. To pomeni, da gre v tem primeru za notranji pravni in institucionalni okvir, ki vpliva na begunsko politiko vlade države gostiteljice. Predhodne pravne in uradniške odločitve torej vplivajo na kasnejše politične odločitve o beguncih. Ena pomembnih takih odločitev je, na primer, dodelitev odgovornosti za begunce civilni državni agenciji oz. uradu, ki je po mnenju Jacobsenove (1996, 661) običajno znotraj ministrstva za notranje zadeve, ministrstva za socialo ali podobno. Po njenem mnenju obstaja velika razlika v obravnavanju beguncev, če so le-ti v oskrbi vojske ali pa socialnih delavcev<sup>1</sup>.

#### Mednarodni odnosi

Za proučevanje oblikovanja begunske politike so pomembne tudi mednarodne spremenljivke. V preteklosti so različne raziskave o beguncih upoštevale predvsem notranje značilnosti držav gostiteljic: etnične in razredne razlike, po-

litične stranke, politično kulturo, ekonomski razvoj, institucionalno ureditev ipd. Freeman (v Jacobsen 1996, 662) se je zavzel za preseganje te endogene perspektive in opozoril, da imajo lahko mednarodni dogodki, strukture in procesi neposreden učinek na begunsko politiko ali pa nanjo učinkujejo posredno prek vpliva na notranje strukture. Mednarodni begunski režim vpliva va begunsko politico (grožnje državam, negativna publiciteta in pritiski), vendar tega vpliva ne gre preceniti, saj imajo nekatere države vzvode moči, s katerimi vplivajo na mednarodne organizacije, druge pa na mednarodne pritiske gledajo kot na ogrožanje neodvisnosti in suverenosti in se zato tem pritiskom uprejo. Vpliv izvajajo tudi matične države beguncev in lahko rečemo, da se odnos države gostiteljice spreminja glede na izvor beguncev. Vlade nekaterih držav vztrajno zavračajo begunce iz določenih držav. Begunci so včasih tudi sredstvo pritiska ene države na drugo in sredstvo za destabiliziranje države gostiteljice.

Malo notranjepolitičnih zadev je po vsebini tako nadnacionalnih, kot je begunska politika. Izvenpravno prehajanje ljudi iz ene države v drugo(e) ponavadi vpliva na mednarodne odnose med vladami teh držav, s tem pa tudi opozori druge vlade v regiji. Vpletejo se tudi mednarodne organizacije, tako kar zadeva begunce kot tudi odnose med prizadetimi vladami. Najmočnejši mednarodni vpliv na politično odločanje vlade gostiteljice izhaja iz dveh virov – iz mednarodnega begunskega režima in iz države, od koder begunci prihajajo (Jacobsen 1996, 662).

Z izrazom mednarodni begunski režim poimenujemo tiste institucije in posameznike iz mednarodne skupnosti, ki se ukvarjajo z begunci in »izvajajo pritisk« na vlado, ki se ukvarja z begunsko problematiko. To so: UNHCR, mednarodne organizacije za pomoč in begunce, države donatorice, prostovoljna združenja, mediji in posamezniki, kot so pravniki, znanstveniki in drugi pripadniki civilne družbe, ki se ukvarjajo z begunci (Jacobsen v Malešič 1998, 154).

Rogers (v Mirošič 1995, 14) to poimenovanje še razširi, saj pravi, da mednarodni begunski režim pomeni celoto norm, zakonov in institucij, ki so bili oblikovani za zaščito in pomoč prisilnim migrantom – beguncem, ki so prestopili mednarodne meje zaradi strahu pred preganjanjem ali splošnim nasiljem v lastni državi. Begunski režim je torej sestavljen iz institucionalnega in legalnega, mednarodnopravnega dela, kamor uvrščamo vse mednarodnopravne instrumente o beguncih. Mednarodna skupnost je v preteklih petih desetletjih oblikovala begunski režim kot širok sistem pomoči in zaščite beguncev oz. sistem za reševanje begunske problematike<sup>2</sup>.

#### Absorpcijske zmožnosti lokalne skupnosti

Gre za stopnjo, do katere je določena skupnost pripravljena in zmožna absorbirati pritek beguncev. Zmožnost se razlikuje od pripravljenosti, saj je skupnost strukturno lahko zmožna absorbirati pritek beguncev, vendar tega ni pripravljena storiti. Strukturno zmožnost določata spremenljivki ekonomske zmogljivosti (obdelovalna zemlja, vzorci zaposlovanja in infrastruktura), ki ni statična spremenljivka, in

<sup>1</sup> V Sloveniji na začetku begunske krize (do avgusta 1992), ki jo je povzročil val beguncev iz Bosne in Hercegovine, ni bilo posebne institucije, ki bi se ukvarjala s problematiko migracij in begunstva, tako da so naloge s tega področja urejala posamezna ministrstva v skladu s svojimi pristojnostmi. Tako je na primer vse naloge, povezane z odpiranjem in delovanjem zbirnih centrov na območju države, urejal Republiški štab za Civilno zaščito skupaj z Republiško upravo za zaščito in reševanje, ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo (Slokar 1998, 7). Zaradi nastalih razmer v Bosni in Hercegovini je bilo ocenjeno, da bodo ti begunci ostali pri nas dlje časa, kot so hrvaški. Namestitvev in oskrba beguncev ni mogla biti trajna naloga civilne zaščite, zato je Republiška uprava za zaščito in reševanje 21. avgusta 1992 prenela vse pristojnosti v zvezi z urejanjem begunske problematike na novoustanovljeni Urad za priseljevanje in begunce pri Vladi Republike Slovenije (Slokar 1998, 11).

<sup>2</sup> S tem režimom smo se srečali tudi ob reševanju begunske problematike v Sloveniji. Urad UNHCR v Sloveniji deluje od februarja 1992, ko so prišli begunci iz Hrvaške, ki so se jim kasneje množično pridružili še begunci iz Bosne in Hercegovine (UNHCR Slovenia, Fact Sheet). Beguncem iz BiH je pomagala tudi Mednarodna islamska organizacija za humanitarno pomoč (International Islamic Relief Organization-IIRO) (Alhady 1993, 10). V okviru Društva za prostovoljno delo MOST so poleg domačih sodelovali tudi tuji prostovoljci. MOST je slovenska veja Mednarodnega civilnega sluzenja (»Civil Service International«-SCI). Begunski projekti so le del njihove dejavnosti. Tuji prostovoljci so bili selekcionirani prek veje SCI v svoji državi, delali pa so na različnih projektih v zbirnih centrih (vrtnarjenje, šport, delo v vrtcu, poučevanje angleškega jezika) (Elliot 1993, 14). V sporočilu takratnega direktorja Urada za priseljevanje in begunce (Krajnc, 1993) piše, da je treba poudariti tudi vlogo Mednarodnega Rdečega križa, prek katerega je Slovenija dobila sredstva za priložnostne dejavnosti in zaposlovanje beguncev. Poleg tega ne smemo zanemariti vpliva drugih mednarodnih organizacij in posameznih držav donatoric na oblikovanje begunske politike slovenske vlade.

mednarodne pomoči (nekatero revnejše države se na račun beguncev dodobra ekonomsko opomorejo). Pri ugotavljanju absorpcijskih zmožnosti skupnosti je pomembna tudi družbena sprejemljivost beguncev, ki se s časom spreminja in je običajno slabša pri dolgotrajnejših beguncih. Posebej lokalno absorpcijsko zmožnost v glavnem določata dve spremenljivki: gospodarska zmogljivost in pripravljenost družbe, da sprejme begunce (Jacobsen 1996, 666).

Naklonjenost priseljevanju, stopnja strpnosti do imigracijskih pritiskov in zaznavanje imigracij kot vira ogrožanja nacionalne varnosti so zelo subjektivne kategorije. Po Weinertovem mnenju (1993: 10) je naklonjenost države priseljevanju prebivalstva odvisna od naslednjih dejavnikov:

- od *ekonomske zmožnosti države*–države z majhno stopnjo brezposlenosti, potrebo po delovni sili in primernih finančnih virih za nastanitev imigrantov bodo v nasprotju s politično nestabilnimi in gospodarsko nerazvitimi državami priseljevanju prebivalstva bolj naklonjene in bodo od njega imele celo koristi;
- od *množičnosti migracij*–države so ponavadi bolj naklonjene maloštevilnim oz. nemnožičnim imigracijam, saj so slednje manj obremenilne za državo gostiteljico;
- od *pripravljenosti države za sprejem migrantov*–države so praviloma bolj naklonjene imigrantom s podobno kulturno, rasno in etnično identiteto, primerno politično opredeljenostjo in sorodno versko pripadnostjo kot pa nesorodnim priseljencem.

Med temeljnimi dejavniki, ki vplivajo na dovzetnost skupnosti, ki sprejema begunce, za njihove probleme, so tudi: kulturni pomen beguncev, etnična (in religiozna) sorodnost, zgodovinske izkušnje z begunci ali z vlogo beguncev ter mnenje o beguncih (Jacobsen 1996, 668).

### Kulturni pomen beguncev

Način, na katerega skupnost zaznava begunce, s tem pa tudi narava njenega odgovora na ta izziv, je odvisen od pomena, ki ga pripisuje izrazu »begunec«. <sup>3</sup> Ta izraz je nermalokrat obremenjen s stereotipnim javnim zaznavanjem in z negativno konotacijo.

### Etnična sorodnost

Raziskave o sprejemanju in zavračanju beguncev pokažejo, da ima etnična afineteta pomembno vlogo pri sprejemanju beguncev. Veliko obmejnih skupnosti je etnično sorodnih, kar povečuje verjetnost gostoljubnega sprejema beguncev z druge strani meje. Kunz (v Jacobsen 1996, 669) pravi, da raziskave o sprejemanju oz. zavračanju migrantov kažejo na to, da etnična podobnost močno napoveduje sprejem beguncev<sup>4</sup>. Konvencija o statusu beguncev sicer v 3. členu pravi, da »države pogodbenice uporabljajo določbe te konvencije brez razlikovanja glede na raso, vero ali deželo porekla beguncev«, tako da dejavnik etnične in religiozne (ne)sorodnosti ne bi smel vplivati na politične odločitve v zvezi z begunci, še posebej v primeru zavračanja ali odklonilnega odnosa do beguncev.

### Zgodovinska izkušnja

Izkušnja skupnosti bodisi glede sprejema beguncev v preteklosti bodisi da je sama izkusila begunstvo, vpliva na stopnjo sprejemljivosti beguncev. Če so bile v preteklosti v

določeni skupnosti z begunci težave, bo to verjeten razlog zavračanja beguncev. Na drugi strani pa skupnost, ki se je sama umaknila pred nasiljem, še posebej, če je našla ustrezno zatočišče, na begunce bolj verjetno gleda s simpatijami.

### Mnenje o beguncih

Za sprejemljivost beguncev je pomembno tudi mnenje skupnosti o motivih bega. Če so begunci prišli v državo predvsem iz ekonomskih razlogov, bo sprejemljivost slaba ali pa bo prišlo do zavračanja beguncev. Drugače pa je, če pripadniki skupnosti verjamejo, da so begunci pobegnili pred dejansko nevarnostjo. Negativno mnenje o beguncih je lahko motivirano tudi s psihološkimi strahovi glede prevlade množice beguncev nad lokalnim prebivalstvom. Odnos lokalne skupnosti do beguncev je pomemben, saj jim lahko neposredno pomaga, hkrati pa vpliva tudi na vladno politiko do beguncev<sup>5</sup>.

V tem poglavju smo se prepričali, da na begunsko politiko države vpliva vrsta notranjih in zunanjih dejavnikov, in sicer pravno-institucionalne rešitve begunske problematike, ki ob pojavu begunske problematike postanejo »input« politike države do beguncev, mednarodni begunski režim, ki spodbuja države s pozitivnimi in negativnimi ukrepi, da spoštujejo sprejeta pravila pri obravnavanju beguncev, absorpcijske zmožnosti države gostiteljice, ki se kažejo v njeni zmožnosti in pripravljenosti, da begunce sprejme, kulturni pomen beguncev in etnična sorodnost oz. različnost, zgodovinske izkušnje z begunci ali begunstvom, ki so lahko pozitivne ali negativne, javno mnenje o beguncih, ki je slednjim lahko bolj ali manj naklonjeno. Vse večji pomen pri oblikovanju begunske politike držav pa ima v zadnjem času varnostna presoja, ki begunce obravnava v luči mednarodne in notranje varnosti držav, s čimer se bomo bolj podrobno ukvarjali v nadaljevanju.

## Begunci in varnost

V varnostni teoriji in praksi srečamo različna razumevanja in pristope k obravnavanju varnosti držav. Konvencionalno razumevanje nacionalne varnosti temelji na konceptu zunanje ali notranje vojaške ogroženosti (Nye in Lynn-Jones, 1988). Revizionističen pogled se je v začetku osemdesetih let oddaljil od tega »militarističnega« koncepta nacionalne varnosti in vanjo vključil okoljske in socialno-ekonomske dejavnike (Brown 1982, Ullman 1993). Tretji koncept nacionalne varnosti pa združuje tradicionalni in revizionistični pristop in ima tri razsežnosti: strateško (tradicionalen pogled na varnost, torej kot zmožnost družbe, da se brani pred zunanjo vojaško ogroženostjo), režimsko (sposobnost vlade, da se zaščiti pred ogroženostjo, ki jo povzročijo notranji nemiri in konflikti) in strukturno razsežnostjo (ravnotežje med prebivalstvom države in njenimi viri–hrano, vodo, infrastrukturo, življenjskim prostorom...). Begunce lahko razumemo kot dejavnik, ki potencialno vpliva na vse tri razsežnosti varnosti, to pa negativno učinkuje na oblikovanje begunske politike.

Razumevanje fenomena varnosti se je torej skozi čas in družbeni razvoj bistveno spreminjalo. Tradicionalnim, vojaškim pogledom na nacionalno varnost so se pridruževali modernejši koncepti, ki so predhodne razširjali in nadgraje-

<sup>3</sup> Islam ima močno pozitivno tradicijo gostoljubnosti in pomoči drugim, ki izvira iz plemenskih tradicij puščavskih Arabcev, tako da islamske države praviloma sprejemajo veliko beguncev.

<sup>4</sup> Loesch (1992: 42) pa navaja, da celo v situacijah, ko imajo begunci podobne etnične in jezikovne karakteristike kot njihovi gostitelji, lahko gostoljubnost hitro izgine, še posebej, če ima prihod beguncev strateške in varnostne implikacije.

<sup>5</sup> Javnomenjski podatki kažejo, da je bilo razpoloženje do beguncev z območja nekdanje Jugoslavije v Sloveniji precej razklano. Na odnos do beguncev pa je vplivalo več prvin, in sicer, od kje so begunci prišli (s kakšno kulturo, versko in vrednotno popotnico), koliko jih je bilo, koliko časa so ostali ipd. Iz podatkov je razbrati, da je bila slovenska javnost bolj naklonjena beguncem iz Hrvaške, ki so bili kulturno in religiozno sorodnejši, jih je bilo manj in so ostali krajši čas, kot pa beguncem iz Bosne in Hercegovine, ki so se od avtohtonega prebivalstva bolj razlikovali, jih je bilo veliko in so ostali dalj časa. Po začetnem naklonjenem odnosu javnosti do beguncev pride do težav, še posebej, ko se v ta odnos vpletetejo politične stranke in mediji. Odnos javnosti do beguncev je rahlo bolj pozitiven kot do trajnih imigrantov. Na odnos javnosti do beguncev so vplivale tudi socialno-ekonomske implikacije tega pojava za imigrantsko družbo, z drugimi besedami, ob »kritično velikem številu beguncev« na določeni časovni točki se je postavilo vprašanje absorpcijske zmožnosti države prvega zatočišča.

vali. Varnostna paradigma se je posledično razširjala, predvsem pa v večji meri vključevala nevojaške vire ogrožanja, kamor uvrščamo tudi varnostne implikacije množičnih migracij.

Spremembe v svetu in posebej v Evropi po koncu hladne vojne so povzročile varnostno nestanovitnost, katere posledica je bilo med drugim množično preseljevanje ljudi. Vse to je vplivalo tudi na spremembo odnosa držav in mednarodne skupnosti do različnih vrst beguncev in pregnancev. Tako so države in mednarodna skupnost začele presojsati množično preseljevanje z vidika stanovitnosti držav, mednarodne varnosti in nastajajočega novega svetovnega reda (Loescher 1992, 3).

Migracije lahko razumemo kot posledico neprimernih in nekakovostnih eksistencialnih razmer, dejavniki, ki povzročajo in spodbujajo množično preseljevanje, pa so velikokrat med seboj prepleteni. Če dejavnike množičnega preseljevanja strnemo in se osredotočimo izključno na prisilne množične migracije, lahko po Gordenkerjevem mnenju (v Rystad 1992, 1191) vzroke migriranj v 20. stoletju razvrstimo v štiri kategorije:

- mednarodne vojne,
- družbeni nemiri in vojskovanja v okviru državnih meja (državlanske vojne, revolucije in državni prevrati),
- mirne spremembe družbene ureditve, izvedene na osnovi demokratičnih volitev,
- mednarodni politični interesi (propagandno delovanje vlad in organizacij v drugih državah s ciljem povzročiti družbene nemire, mednarodne napetosti in begunske tokove).

Teoretiki različnih ved, posebej mednarodnih odnosov in obramboslovja, so strateške vzroke in posledice begunskih gibanj začeli umeščati v jedro svojega premišljanja in proučevanja konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let. Lahko pa rečemo, da so povezave begunskega vprašanja z varnostnimi oz. zunanje-političnimi vprašanji še vedno premalo proučene, in sicer tako v delih obramboslovcev, teoretikov mednarodnih odnosov, kot tudi v drugih raziskavah o begunjih.<sup>6</sup> Loescherjeva (1992, 4) je poskušala stanje preseči z vzpostavitev »analitičnega žarišča«, ki bi združilo dosedanje izsledke ter poudarilo politične določnice in strateške učinke mednarodnih gibanj prebivalstva.

Loescherjeva (1992, 5) ob tem opozarja tudi na politično razsežnost migracij, ki je tesno povezana z njeno varnostno razsežnostjo. Migracijski problemi lahko po njenem mnenju postanejo izrazito politični, kadar množične selitve prebivalstva ustvarjajo notranjepolitično nestabilnost, meddržavne napetosti in ogrožajo mednarodno varnost. S tem se strinja tudi Malkkijeva (1995, 504) in dodaja, da se primeri množičnega preseljevanja in begunstva prepogosto obravnavajo samo kot predmet mednarodnega človekoljubja in humanitarnosti, premalo pa se upošteva njihova politična in varnostna razsežnost.

Po Lohrmannovem mnenju (1998, 2) množično migriranje prebivalstva neposredno prizadene varnost na treh ravneh:

- imigranti so v industrijskih in v razvijajočih se državah prepoznani kot temeljno varnostno vprašanje tako s strani vlad kot s strani avtohtonih družb, saj ogrožajo ekonomsko blaginjo, družbeno ureditev, kulturne in religiozne vrednote ter politično stabilnost;
- priseljevanje prebivalstva pogosto obremenjuje bilateralne odnose držav, ogrožanje slednjih pa lahko vpliva tudi na varnost regionalnega in mednarodnega prostora;
- ilegalne migracije in prisilni pregoni prebivalstva korenito posegajo v individualno varnost ljudi in negirajo njihovo pravico do svobode in dostojnega življenja.

Ob rasti<sup>7</sup> nezaželenih in pogosto nenadzorovanih gibanj prebivalstva teoretiki begunce vse bolj zaznavajo kot izziv integriteti in varnosti tako emigrantskih (tistih, iz katerih se izseljujejo) kot imigrantskih (tiste, v katere se priseljujejo) držav. Množične migracije se pogosto uporabljajo kot zunanjepolitično sredstvo, begunci pa postajajo instrument vojskovanja in vojaške strategije. Jelušičeva (1993, 113) v svojem prispevku *Begunci: specialno orožje v jugoslovanskih vojnah* ugotavlja, da so v jugoslovanskih vojnah begunci del vojne same in ne posledica vojne. Po njenem mnenju sta vojni na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini generirali vzorec množičnih migracij prebivalstva, ki je historično značilen za ta prostor.

Obstajajo tudi mnogi primeri, ko so bili oboroženi pregnanci instrumentalizirani kot »borci za svobodo« ali pripadniki gverile, ki so se bili v uporniških vojnah. V nekaterih primerih pa tudi mednarodna pomoč beguncem predstavlja podporo oboroženim odporniškim gibanjem.<sup>8</sup> Sprejem večjega števila beguncev vpliva tudi na notranjo politiko, posebej v manj razvitih državah, kjer status države prvega zatočišča predstavlja izjemno ekonomsko breme, ki lahko vodi v politično nestabilnost in močan pritisk na vlado, naj omeji priseljevanje (Loescher 1992, 5).

Javnost v razvitih zahodnih državah tudi skrbi, da bi množične migracije ogrozile identiteto in kulturo skupnosti, in sicer prek preobrazbe etnične, kulturne, religiozne in lingvistične sestave prebivalstva, in hkrati integriteto države. Vprašanje begunstva je na več načinov povezano z lokalno, regionalno in mednarodno stanovitnostjo ter z dogajanjem v mednarodni skupnosti. Države iščejo ustrezno ravnotežje med potrebo po nadzoru svojih meja in potrebo po zaščiti beguncev, ki iščejo zatočišče znotraj teh meja. Vprašanje begunstva postaja vse bolj politično vprašanje, saj množične migracije ustvarjajo notranjo nestabilnost, povzročajo napetost med državami in ogrožajo mednarodno varnost. Če so bili za sedemdeseta in osemdeseta leta značilni množični begunski eksodusi v Tretjem svetu in posledično »razlitje« iskalcev zatočišča v industrializiran svet, imamo v devetdesetih opraviti s povečano migracijo v smeri vzhoda in posebej v Evropi in Združenih državah z migracijo v smeri jug-sever.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Chambers (v Jacobson 1996, 656) pravi, da je literatura o begunjih v manj razvitem svetu osredotočena predvsem na begunce (refugee-centric), ne pa toliko na učinke begunskih migracij na države gostiteljice in njihove skupnosti.

<sup>7</sup> V letu 1951, ko je bil ustanovljen UNHCR je bilo v svetu okoli 1,5 milijona beguncev, do leta 1980 je število naraslo na 8,2 milijona, leta 1992 pa jih je bilo že 18 milijonov (Loescher 1992, 9). UNHCR je v letu 1996 objavil podatke, da je v svetu pod mandatom UNHCR 23 milijonov beguncev in notranje razseljenih oseb, še 26 milijonov oseb pa je notranje razseljenih, vendar UNHCR ni bil poklican, naj jim nudi pomoč. Konflikt na območju nekdanje Jugoslavije naj bi povzročil blizu 4 milijone beguncev (Petevi 1996, 163).

<sup>8</sup> Jacobsenova (1996, 672) navaja primere napadov južnoafriške vojske na črnska begunska taborišča v osemdesetih letih. Južnoafriške oblasti so kot razlog napadov navajale samoobrambo, saj naj bi bili begunci vpleteni v subverzivne akcije proti tej državi. Na Tajskem in v Pakistanu so bila begunska taborišča prav tako cilj napadov, saj naj bi bili med begunci iz Kambodže in Afganistana tudi gverilci. Begunska taborišča napadajo tudi različne malice; najbolj znan tak primer je napad na palestinski begunski taborišči Sabra in Šatila v Libanonu leta 1983. Ne nazadnje so bili tudi begunci iz komunističnega Vzhoda v času hladne vojne na Zahodu velikokrat obravnavani kot potencialna »peta kolona«.

<sup>9</sup> Resnici na ljubo je treba povedati, da so begunci precej neenakomerno razporejeni po različnih celinah. Podatek iz leta 1993 kaže, da je Afrika gostila 36 % svetovnih beguncev, Srednji Vzhod 30 in Azija 18 %. Severna Amerika je gostila komaj nekaj več kot 1 % vseh beguncev v svetu (Gurr, v Levy 1995, 59). Hkrati pa je treba opozoriti na dejstvo, da proizvodnja beguncev ni enakomerno razporejena po celinah, vendar z zadržkom v obliki vprašanja, koliko oddaljene velike sile prispevajo k naraščanju števila beguncev na drugih celinah?

Shaw (1996, 30) se sicer ne strinja s trditvijo, da begunci v svetu predstavljajo varnostni problem, saj pravi, da smo bili po letu 1989 priča težnji, da bi begunce opredelili kot vir varnostnega ogrožanja Evrope. Po njegovem mnenju so begunci ljudje, ki imajo varnostne težave in na splošno pred države ne postavljajo problemov vojaške varnosti. V Evropi so bili problemi, ki so jih begunci prinesli z vojnih območij (v nasprotju s tistimi na vojnih območjih) upravni, gospodarski in socialni. Vendar Shaw kot izjemo zunaj Evrope ponudi primer Ruande, kjer so bila begunska taborišča oporišče genocidne milice, kar bi lahko obravnavali kot možen vir vojaškega ogrožanja.

Ramišljanje o beguncih kot o varnostnem vprašanju pomeni, da begunska politika držav in mednarodne skupnosti vključuje bistveno več kot ponovno namestitvev in repatriacijo beguncev ali določanje medvladnih, državnih in nevladnih organizacij, ki naj begunce zaščitijo, saj begunska politika posega v pomembne geopolitične in regionalne interese (Loescher 1992, 56). Tako so na primer politika humanitarne pomoči Zahoda na območju nekdanje ZSSR, ameriških stanovanjskih posojil za judovske imigrante iz nekdanjega ZSSR v Izrael, politika repatriacije beguncev iz Afganistana, Nikaragve ali Vietnama deli vseobsegajoče begunske politike in simultano učinkujejo tako na begunske tokove kot na regionalno varnost.

Kot smo videli, je Shaw ugotavljal, da begunci pred države v glavnem ne postavljajo problemov vojaške varnosti. Drži tudi, da je varnostno ogrožanje, ki ga prinašajo množične migracije beguncev, zunaj običajnega vzorca reagiranja obrambnega in zunanjega ministrstva. Namestitvev vojaških sil in oblikovanje varnostnih zvez sta v veliki meri irelevantni za tovrstni nevojaški vir ogrožanja varnosti-z njim se morajo ukvarjati različne nevojaške institucije, tehnike in oblike mednarodnega sodelovanja. Potreben je nov pristop k reševanju konfliktov, zunanji pomoči in notranjemu nadzoru. Dolgoročno gledano je edini učinkovit način ukvarjanja s tem problemom sistematična presoja in urejanje razmer, ki ustvarjajo tovrstna migracijska gibanja.

Klinar (1992, 778) je ugotavljal, da nezaželeni migracijski pritiski z Vzhoda motijo koncepte migracijske politike Zahoda, zato so migracijski pritiski povzročili, da je »migracijska politika postala del vrhunske politike, ki je predmet obravnave v okviru nacionalnih držav in mednarodnih organizacij«. Migracijsko politiko postavljajo zahodne države na raven tako pomembnih vprašanj, kot so vprašanja vojne in miru, saj je migracijska politika povezana z vprašanji notranje in zunanje varnosti. Klinar (prav tam) ugotavlja, da je Zahod spodbujal razpad socialističnih sistemov, ko pa je prišlo do množičnih migracijskih pritiskov, ga je zagrabil »panika«, saj ti tokovi niso bili skladni z razvojnimi težnjami postindustrijskih družb. Migracijski pritiski so na Zahodu povečevali ksenofobijo, ki je ogrozila integracijo prišlekov v imigrantsko skupnost. Pojavila se je dilema dveh skrajnih rešitev: Zahodna Evropa kot hermetično zaprta skupnost ali dopustitev invazije imigrantov? Kot danes že vemo, se je dejanska rešitev problema dogajala nekje vmes med obema skrajnostma.

Postsocialističnim srednjeevropskim državam (Poljski, Češki, Slovaški, Madžarski in Sloveniji) je Zahod namenil vlogo t. i. »cordon sanitaire« oz. zaježitveno vlogo pri preprečevanju migracij v smeri vzhod-zahod. Te države so svojo begunsko in azilantsko politiko in predpise prilagodile zahodnoevropskim standardom. Zaostrole so mejne kontrolne

ukrepe, naperjene predvsem proti neupravičencem do zatočišča in ilegalnim imigrantom. Z njimi naj bi omejili tudi močne begunske tokove, ki so posledica nasilnega reševanja sporov v nekaterih nekdanjih socialističnih državah (Klinar 1992, 780). Zahodne države so v želji, da bi begunci ostali v državah prvega zatočišča, dajale tem državam ekonomsko pomoč, sodelovale pri urjenju osebja, ki dela z begunci, občasno pošiljale humanitarne pomoči in pomoč v ekipah strokovnjakov in prostovoljcev, ki delajo z begunci. Torej naj bi v očeh Zahoda tudi Slovenija igrala zaježitveno oz. zadrževalno vlogo, kar zadeva begunce iz nekdanje Jugoslavije.

Sklenemo lahko z ugotovitvijo, da so množične migracije v obdobju po hladni vojni eno od osrednjih vprašanj varnostne razprave. Neustrezna dezintegracija in neprimeren način prilagajanja novim družbenopolitičnim razmeram sta v devetdesetih letih prejšnjega stoletja predvsem v multinacionalnih državah povzročila številne množične in prisilne selitve prebivalstva, še posebej etničnih manjšin, medtem ko so državljanske vojne in medetnične vojaške konfrontacije botrovale skokovitemu povečanju števila notranje razseljenih oseb.<sup>10</sup>

Kot smo videli, se večina analitikov strinja z ugotovitvijo, da sodobni begunski fenomen vsebuje varnostne razsežnosti, vendar so med njimi pomembne razlike, saj nekateri izpostavijo predvsem varnostne probleme beguncev, druge pa bolj zanima varnost držav, tako tistih, iz katerih begunci bežijo, kot tistih, v katere se zatečejo. Razlika je tudi v tem, da nekateri analitiki prepoznajo begunce kot obči varnostni problem, drugi pa izrecno zagovarjajo tezo, da begunci vsaj v Evropi pred države ne postavljajo problemov vojaške varnosti, lahko pa povzročijo kulturne, socialno-ekonomske in administrativne težave. Dosedanje izkušnje na tem področju je očitno zelo težko posplošiti, zato je preverjanje posameznih hipotez, ki zadevajo varnostno razsežnost begunskega fenomena, treba opraviti od primera do primera in pri tem upoštevati specifičnost vzrokov za beg ljudi, njihovo količino in čas bivanja v drugi državi ter posebnosti držav, iz katerih begunci bežijo in v katere se zatekajo. Pomemben dejavnik tovrstne presoje je tudi varnostno stanje v širši regiji, kjer se odvija oboroženi spopad, ki povzroča begunske tokove.

S pojavom »novih« virov ogrožanja nacionalne in mednarodne varnosti se bodo preseljevanja prebivalstva intenzivirala in okrepila, po mnenju nekaterih (Rystad 1992, Weiner 1993 in Levy 1995) pa se lahko še posebej upravičeno bojimo množičnih ekoloških migracij. Onesnaževanje okolja, pomanjkanje za življenje primernih območij ter zmanjševanje količine strateških naravnih virov bodo čedalje pogostje prisiljevali prebivalstvo k množičnemu emigriranju, tovrstna izseljevanja pa bodo zaradi bližine ogroženih območij prizadela tudi države evropskega prostora.<sup>11</sup>

## Sklepne misli

V preteklosti so teoretiki različnih ved begunski fenomen obravnavali skoraj izključno s perspektive beguncev, kar pomeni, da je bila razprava osredotočena na težave, ki so begunce prisilile k begu iz države stalnega bivališča, in na težave, s katerimi so se srečevali ob prihodu v državo prvega zatočišča ali v tretjo državo. Prva skupina težav je bila običajno povezana z izvajanjem nasilja nad begunci, druga pa s fizičnimi, biološkimi, kulturnimi, socialno-ekonomskimi

<sup>10</sup> Samo razpad ZSSR je povzročil 30-milijonsko množico Rusov, ki so ostali v nekdanjih sovjetskih republikah oz. novonastalih državah, ki so do njih precej negostoljubne in nenaklonjene (Rystad 1992, 199). Posledično je prišlo do množičnega preseljevanja prebivalstva, ki je doseglo število devet milijonov (van Hear 1998, 24).

<sup>11</sup> Tako naj bi bilo samo na območju Skupnosti neodvisnih držav približno 300 ekološko oporečnih regij, na teh območjih pa živi več kot tretjina prebivalcev Skupnosti (Rystad 1992, 195). Ocenjujejo, da je v Ukrajini 150.000, v Belorusiji 145.000 in na ostalih območjih Ruske federacije 75.000 ekoloških migrantov, v devetdesetih letih prejšnjega stoletja pa je bilo zaradi okoljevarstvenih problemov območja Černobila, Aralskega morja in Semipalatska prisiljeno zapustiti okrog 700.000 ljudi (The Forced Migration Alert, 1997).

in celo političnimi težavami v državi, v kateri so našli zatočišče. V drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja pa so begunci vstopili v varnostno razpravo, in sicer v določenih primerih kot vir ogrožanja države, iz katere bežijo, v večini primerov pa kot skupina ljudi, ki ogroža državo gostiteljico in nemalokrat tudi več držav ali celotno regijo.

V teoretični analizi smo videli, da na begunsko politiko držav vplivajo številni dejavniki, med njimi najbolj izrazito uradniške izbire, ki jih ima določena država na voljo, mednarodni odnosi oz. mednarodni begunski režim, absorpcijske zmožnosti države in lokalnih skupnosti, ki sprejemajo begunce, kulturni pomen beguncev in javno mnenje o beguncih, morebitna etnična sorodnost ter zgodovinska izkušnja držav bodisi z begunci ali pa z begunstvom. V zadnjem času pa skladno s prej opisanim teoretičnim in analitičnim žariščem države pri oblikovanju svoje begunske politike vse bolj upoštevajo tudi varnostni premislek.

Sodobno razumevanje varnosti upošteva tri njene razsežnosti, in sicer strateško, kjer gre za tradicionalen pogled na varnost, torej kot zmožnost družbe, da se brani pred zunanji vojaškim ogrožanjem, režimsko, ki pomeni sposobnost vlade, da se zaščiti pred ogroženostjo, ki jo lahko povzročijo notranji nemiri in konflikti, in strukturno razsežnost, ki se ukvarja z ravnotežjem med prebivalstvom države in razpoložljivimi življenjskimi viri. Množični begunski tokovi lahko potencialno vplivajo na vse tri razsežnosti varnosti, to pa negativno učinkuje na oblikovanje begunske politike držav.

Posamezne države in mednarodna skupnost so množično preseljevanje ljudi, še posebej prisilne migracije, v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja začele presoјati z vidika stanovitnosti držav, mednarodne varnosti in nastajajočega novega svetovnega reda. V Evropi je tovrstno nevarnost predstavljal predvsem razpad dveh socialističnih federacij, ZSSR in SFRJ.

## Literatura:

- Alhady, Mohsen. 1993. Mednarodna islamska organizacija za humanitarno pomoč. Begunci v Sloveniji: zbornik razprav (Bled, 4.–6.11.1992), ur. Jadranka Vouk-Železnik, Ljubljana, str. 51–55.
- Brown, Lester R. 1982. An Untraditional View of National Security. V: Reichart John F. in Sturm, Steven R. ur. *American Defense Policy* (fifth edition). Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Elliot, Susan. 1993. The Refugee Situation in Slovenia. A Report on a Visit 10–23 January 1993.
- Hill, Dilys M. 1989. *Human Rights and Foreign Policy. Principles and Practice*. Southampton: MacMillan Press.
- Jacobsen, Karen. 1996. Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes. *International Migration Review* XXX, 3, 655–678.
- Jelušič, Ljubica. 1993. Refugees: A Special Weapon in Yugoslav Wars. V: Malešič, Marjan, ur. *The Role of Massmedia in the Serbian-Croatian Conflict*. Stockholm: SPF.
- Klinar, Peter. 1992. Mednarodni migracijski trendi in begunci iz Bosne in Hercegovine. *Teorija in praksa* 29(7–8). 773–784.
- Krajnc, Renato. 1993. Resolution of the problem of temporary refugees in the Republic of Slovenia. Urad za priseljevanje in begunce, Ljubljana.
- Levy, A. Marc. 1995. Is the Environment a National Security Issue? *International Security* 20, 2, 35–62
- Loescher, Gil. 1992. Refugee Movements and International Security. *Adelphi Paper* 268, The International Institute for Strategic Studies, UK, str. 5–83.
- Malešič, Marjan. 1998. Javno mnenje o beguncih v Sloveniji. Begunci v Sloveniji: pregled dosedanjih aktivnosti, zbornik, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, str. 149–156.
- Malkki, H. Liisa. 1995. Refugees nad Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, str. 495–523.
- Mirošič, Iztok. 1995. Pojav begunske problematike v Sloveniji in uporabnost mednarodnopравnih instrumentov za njeno reševanje, diplomatska naloga. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Petevi, Mary. 1996. Refugee Trauma, Protection and Assistance. V: Danieli, Yael, Rodley, Nigel S., Weisaeth, Lars, ur. *International Responses to Traumatic Stress*. Amityville, New York: Baywood Publishing Company Inc.
- Rystad, Goran. 1992. History and the future of international migration. *International Migration Review*, XXVI, Winter, št. 4, str. 1189–1199.
- Shaw, Martin. 1996. *Civil Society and Media in Global Crises. Representing Distant Violence*. London: Pinter.
- Shaw, Martin. 1996. Nova varnostna razprava in družbene spremembe. V: Malešič, Marjan, ur. *Razvoj obramboslovne misli*. Ljubljana: FDV.
- Slokar, Milica. 1998. Organizacija namestitve in oskrbe beguncev iz Hrvaške in Bosne in Hercegovine v letih 1991–1992. Begunci v Sloveniji: pregled dosedanjih aktivnosti, zbornik, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, str. 5–13.
- The Forced Migration Alert. 1997.
- Ullman, R. H. 1983. Redefining Security. *International Security*, 8, 1, 129–153.
- UNHCR Slovenia. Fact Sheet, June 1999.
- Weiner, Myron. 1993. Rejected People and Unwanted Migrants in South Asia. *International Migration and Security*, ur. Myron Weiner, Westview Press, str. 149–177.
- Weiner, Myron. 1993. Security, Stability and International Migration. *International Migration and Security*, ur. Myron Weiner, Westview Press, str. 1–27.