

## PRENOVA NACIONALNOVARNOSTNIH POLITIK IN SISTEMOV<sup>1</sup>

**Povzetek.** »Obdobje po hladni vojni« je sveža izkušnja v mednarodnih odnosih in očitno je, da politične, ekonomske in varnostne institucije ter njihovi voditelji potrebujejo določen čas, da se prilagodijo spremenjenemu varnostno-političnemu okolju, za katerega je značilna drugačna dejanska in zaznana ogroženost, kot smo je bili vajeni v preteklosti. Primerjava nacionalnovarnostnih sistemov z viri ogrožanja sodobnih družb pokaže, da so ti sistemi po svoji strukturi in organiziranosti še vedno dokaj klasični, po vsebini priprav in logiki delovanja pa konvencionalni. Spremembe se sicer dogajajo, vendar so omejene predvsem na posamezne mehanizme in instrumente nacionalnovarnostnega sistema ter le v zelo omejeni meri tudi na sistem kot celoto. Spremembe se kažejo predvsem v poskusih nekaterih držav, da bi obstoječe prvine sistema nacionalne varnosti povezale v funkcionalen model kriznega upravljanja in vodenja. Članek prinaša analizo in primerjavo več prenovitvenih pobud in akcij, ki so se na področju politike in sistemov nacionalne varnosti v Evropi in Severni Ameriki pojavile v zadnjih letih.

**Ključni pojmi:** ogroženost, nacionalna varnost (politika, sistem), mednarodna varnost, instrumenti nacionalne moči, ideja razumne moči, obrambne alternative, varnostni sektor, varnostna strategija, krizno upravljanje in vodenje.

Temeljite družbene spremembe, ki so zaznamovale mednarodno skupnost v zadnjih dveh desetletjih, so na področje varnosti prinesle nove izzive. Obdobje, za katerega nimamo ustreznega naziva, pravimo mu »obdobje po hladni vojni«, je novo v mednarodnih odnosih. Politične, ekonomske in varnostne institucije in njihovi voditelji očitno potrebujejo veliko časa, da se

\* Dr. Marjan Malešič, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

<sup>1</sup> Članek temelji na izsledkih projekta *Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju*, ki ga je Obramboslovni raziskovalni center izvedel v okviru ciljnega raziskovalnega programa *Znanje za varnost in mir 2006–2010*. Projekt sta sofinancirala Ministrstvo za obrambo in Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS.

prilagodijo spremenjenemu varnostno-političnemu okolju, ki je zaznamovano z drugačno dejansko in zaznano ogroženostjo, kot smo je bili vajeni v preteklosti. Po razpadu bipolarne ureditve sveta se je vojaška ogroženost v veliki meri umaknila nevojaški. Podatki Stockholmskega inštituta za preučevanje miru (SIPRI) kažejo, da se število oboroženih spopadov v svetu po hladni vojni zmanjšuje, med njimi pa prevladujejo znotrajdržavni spopadi.<sup>2</sup> V ospredje stopajo drugi viri ogrožanja držav, ki so v glavnem obstajali že prej, vendar je šele manjša verjetnost obsežnejšega oboroženega spopada omogočila zaznavo njihovega pomena. Gre za vire ogrožanja, ki zadevajo ekonomsko-socialno področje, okoljevarstvena in demografska vprašanja, zdravstveno-epidemiološke razmere, terorizem, informacijsko-komunikacijsko tehnologijo, trgovanje z orožjem in mamili ter tudi antropogene, naravne in tehnične nesreče.

Primerjava sistemov nacionalne varnosti in prevladujočih virov ogrožanja sodobnih družb pokaže, da so omenjeni sistemi po svoji strukturi in organiziranosti še vedno dokaj klasični, po vsebini priprav in logiki delovanja pa konvencionalni.<sup>3</sup> Prevladujoči viri ogrožanja torej še niso pričakali ne zadostne teoretične elaboracije ne sistemske aplikacije, ki bi omogočili intenzivno prilagajanje delov sistema spremenjenim varnostnim razmeram, v katerih iščejo novo vlogo in naloge tako vojska kot nevojaške prvine (nacionalne) varnosti. Sistem nacionalne varnosti kot del družbenega sistema se mora že po definiciji vseskozi prilagajati izzivom iz okolja, v katerem deluje. Ne sme postati toga, neprožna struktura, ki se ne odziva na spremembe v svojem okolju, saj je prav odzivnost na izzive iz okolja eno izmed izhodišč preživetja samega sistema (Grizold, 1999). Sistem nacionalne varnosti je tako na eni strani stanje, a hkrati tudi proces, s katerim se odziva in prilagaja okolju okoli sebe, predvsem pa širšemu družbenemu sistemu, katerega sestavni del je. Kljub temu pa so danes spremembe v sistemih nacionalne varnosti omejene predvsem na posamezne mehanizme in instrumente ter le v zelo omejeni meri tudi na sistem kot celoto; z drugimi besedami: spremembe so za zdaj bolj funkcionalne in manj strukturne. Kažejo se predvsem v poskusih nekaterih držav, da bi obstoječe prvine sistema nacionalne varnosti povezale v funkcionalen model kriznega upravljanja in vodenja.

Obdobje, v katerem živimo, zaznamujejo velika soodvisnost držav, njihovo vključevanje v različne mreže, ki jih omogoča sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija, in viri ogrožanja, ki se ne zmenijo za koncept suverenosti nacionalnih držav. Ta dejstva dodatno zaostrejujejo potrebo po sodelovanju držav na različnih področjih varnosti in jih silijo v sprejemanje skupnih in enotnih standardov delovanja, ki jih omogočajo dvostranski

---

<sup>2</sup> Leta 1991 je bilo v svetu 32 oboroženih spopadov, leta 2005 pa 17.

<sup>3</sup> Gl. več o sistemih nacionalne varnosti sodobnih držav v Tatalovič, Grizold in Cvrtila, 2008.

meddržavni sporazumi in mednarodne pogodbe (na primer o članstvu držav v Evropski uniji in Natu).

Vprašanje ogroženosti sodobnih družb in nujne internacionalizacije pri odzivanju na različne kompleksne vire ogrožanja zelo odločno postavi Ulrich Beck v svoji tezi o »globalni družbi tveganja«. <sup>4</sup> Po Beckovem mnenju globalna tveganja kažejo tri temeljne značilnosti, in sicer delokalizacijo (njihovi vzroki in posledice niso omejeni na eno geografsko območje ali prostor, ampak so vseprisotni), neizračunljivost (njihove posledice so načeloma neizračunljive, saj vključujejo hipotetična tveganja, ki temeljijo na znanstvenem nepoznavanju in normativnem nesoglasju) ter nezmožnost kompenzacije (čeprav razmišljanje o varnosti v preteklosti ni izključevalo hudih nesreč oz. preizkušenj, se je zdelo, da je bilo njihove uničevalne učinke moč kompenzirati; če pa so klimatske spremembe nepreklicne, če genetika omogoča nepovratne posege v človekov obstoj, če teroristične skupine že imajo orožje za množično uničevanje, potem imamo danes opraviti z bistveno bolj zahtevnimi razmerami).

Beckovo razmišljanje postavlja koncept nacionalne varnosti v povsem novo luč. V tem duhu bomo predstavili in primerjali več prenovitvenih pobud in akcij, ki so se v Evropi in Severni Ameriki pojavile v zadnjih treh letih v zvezi s politikami in sistemi nacionalne varnosti. Pri tem bomo izhajali iz naslednje podmene: čeprav prenovitvene pobude nastajajo v različnih državah in se nanašajo na različne nacionalnovarnostne sisteme, imajo v temelju veliko skupnega, in sicer poziv k večji integriranosti, kooperativnosti, koordiniranosti, racionalnosti in učinkovitosti prvin sistema nacionalne varnosti in sistema kot celote.

## Ameriške pobude za prenovitev politike in sistema nacionalne varnosti

V ZDA se je v zadnjem obdobju pojavilo več resnih pobud za prenovitev politike in sistema nacionalne varnosti, ki jih bomo analizirali v nadaljevanju.

### *Prenova sistema nacionalne varnosti*

Projekt civilne pobude, ki ga financira Center za preučevanje predsedovanja (Center for the Study of the Presidency) in je nestrankarska in neprofitna organizacija, ki jo vodi ambasador David Abshire, ugotavlja, da *nacionalnovarnostni sistem*, ki ga predsednik ZDA uporablja za upravljanje instrumentov nacionalne moči, in način, s katerim Kongres nadzoruje in

<sup>4</sup> Tezo o globalni družbi tveganja je Beck pojasnil sredi leta 2008 v reviji *Development and Society*. V njej razvija svojo tezo o »družbi tveganja« z začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja

financira sistem, ne dovoljujeta okretnosti in prožnosti, ki sta potrebni za zaščito države in njenih interesov v vse bolj kompleksnem in dinamičnem svetu. Tako izkušnji terorističnega napada 11. septembra 2001 in orkana Katrina avgusta 2005 kot tudi vojni v Afganistanu (2001– ) in Iraku (2003– ) ter drugi viri ogrožanja varnosti ZDA dokazujejo, da varnostni izzivi 21. stoletja zahtevajo bolj učinkovito sodelovanje in komuniciranje prek tradicionalnih organizacijskih meja nacionalnovarnostnega sistema. Za spoprijemanje s temi izzivi so znotraj sistema potrebne skupna vizija in organizacijska kultura ter boljša integriranost strokovnosti in zmogljivosti (Locher, 2008: 4–12).

Ameriški sistem nacionalne varnosti je proizvod druge svetovne vojne in je predvsem omogočal, da je predsednik lahko uspešno vodil hladno vojno. V predvidevanju velikih vojaških operacij in ob jedrskem zastraševanju je nacionalnovarnostni sistem zahteval le omejeno koordinacijo med vertikalno strukturiranimi ministrstvi in agencijami. Strukture in procese, ki bi bili potrebni za sodelovanje med ministrstvi, so oblikovalci sistema zanemarili, izjema je le Svet za nacionalno varnost, ki je bil leta 1947 ustanovljen z Zakonom o nacionalni varnosti. Veliko predpostavk, ki so v podstati tega sistema, ne velja več, saj se je svet temeljito spremenil in ZDA bi se morale prilagoditi novim realnostim, ki vplivajo na njihovo varnost. Obstoječi sistem daje predsedniku ozek izbor rešitev za ukvarjanje z nacionalnovarnostnimi zadevami in povzroča pretirano zanašanje na vojaški instrument nacionalne moči. Spremembe zahtevajo celovito prenavo statutarnih, regulatornih in kongresnih nadzornih pristojnosti.

Civilna pobuda torej meni, da je ameriški nacionalnovarnostni sistem »nerodni anahronizem«, ki je s svojimi strukturami in doktrinami neprimeren za današnje strateško okolje. Globalni terorizem, kibernetični napadi, izzivi nevtralnosti vesolja, oboroženi konjeniki v Sudanu, transnacionalni verski voditelji v Iraku, etnično čiščenje na Balkanu in drugi viri ogrožanja so izzivi nacionalni varnosti, ki kljubujejo tradicionalnim kategorijam. Nacionalna varnost vključuje širok spekter vprašanj, na katera je moč odgovoriti s širokim skupkom visoko integriranih in pozorno odmerjenih zmogljivosti. Žal pa številna uradništva, vključena v nacionalno varnost, delujejo skozi optiko lastne organizacijske kulture, vladna kultura, ki omogoča uresničevanje nacionalnih ciljev in razvoj skupne vizije, pa ne obstaja. Hkrati ni systemskega mehanizma, ki bi omogočal izvajanje predsednikovih odločitev prek različnih ministrstev.

Vprašanje prenovitve ameriškega sistema nacionalne varnosti je podobno tistemu, ki se je postavilo v osemdesetih letih prejšnjega stoletja v obrambnem ministrstvu. Po neuspehih v Vietnamu, Libanonu, Grenadi in Iranu je postalo jasno, da je treba prenoviti način sodelovanja različnih vrst oboroženih sil. Vendar je bil poskus dokaj neuspešen, saj so se poveljniki posameznih vrst v primeru izvajanja združenih operacij zbal za svoj proračun,

moč in prestiž. Na koncu je bila potrebna akcija kongresa, ki je prisilila obrambno ministrstvo, da zagotovi sodelovanje in kompatibilnost med zvrstmi. Tudi dandanes se številna ministrstva in agencije upirajo, da bi jih formalno in institucionalno integrirali v celovit sistem nacionalne varnosti; to pa omejuje zmožnost države, da bi se spoprijela z razvijajočimi se varnostnimi izzivi, ki terjajo boljše sodelovanje in usklajenost. Sistem potrebuje temeljito prenovo od zgoraj navzdol (»top-down«), pri čemer bi moral ključno vlogo odigrati kongres.

Težava je tudi v tem, da je – kljub spremenjeni naravi ogroženosti – velik del aktivnosti ministrstva za obrambo še vedno osredotočen na »velikega simetričnega sovražnika«, ministrstvo pa je bilo prisiljeno izvajati tudi operacije, na katere je slabše pripravljeno, na primer javno diplomacijo.<sup>5</sup> Zdaj v ministrstvu za obrambo razmišljajo o »civilnem rezervnem sistemu«, ki bi opravljal tovrstne naloge, kar pa bi bilo zelo verjetno povezano z izjemno visokimi stroški. Ministrstvo za obrambo že sicer dobiva ogromno denarja, tudi na račun ministrstva za zunanje zadeve, katerega ključna dejavnost sta diplomacija in pomoč drugim državam. Na zunanje odnose in diplomacijo se v ZDA gleda precej tradicionalno, v smislu formalnih odnosov med vlada-mi držav, zanemarija pa se učinke globalizacije na tem področju, ki vzpostavlja številne načine, na katere države in skupnosti komunicirajo, sodelujejo in se odzivajo na dogodke. Akcije, ki neposredno zadevajo nacionalno varnost in mednarodno stabilnost, se pogosto odvijajo na ravneh, ki so pod tradicionalnim uradnim bilateralnim ali multilateralnim diskurzom.<sup>6</sup>

Projekt obravnavane civilne pobude se je najprej osredotočil na analizo ovir pri delovanju nacionalnovarnostnega sistema, proučuje pa ga tudi v luči teorije o organizacijski učinkovitosti in njenih standardnih prvin, kot so človeški kapital, drugi viri, strukture, procesi, nadzor, vizija in upravljanje znanja. Prve ključne ugotovitve projekta so naslednje:

1. ameriška vlada ima velike težave pri integriranju instrumentov nacionalne moči;
2. pojavlja se problem opredeljevanja nacionalne varnosti; projektna skupina meni, da se področje nacionalne varnosti sicer širi, da pa so njene meje slabo opredeljene; problem medagencijskega sodelovanja bi delno lahko rešili, če bi prišli do soglasja o definiciji in obsegu nacionalne varnosti;

<sup>5</sup> Gre za koncept širjenja idej, mnenj, prepričanj, stališč in vrednot, ki ima precej podobnosti s psihološkim bojevanjem oz. propagando, ki sta sestavni del znanih konceptov, kot so na primer strategija posrednega nastopanja, konflikt nizke intenzivnosti in informacijsko bojevanje.

<sup>6</sup> Učinki globalizacije tudi sicer prinašajo novo mednarodno razsežnost pristojnostim, po tradiciji v notranje okolje usmerjenim vladnim ministrstvom in agencijam. Agencija za zaščito okolja se ukvarja s klimatskimi spremembami po vsem svetu, podobno ministrstvo za zdravje sodeluje na mednarodni ravni s sorodnimi ministrstvi in mednarodnimi organizacijami, ko gre za obvladovanje nalezljivih bolezni. Vendar pa se vlada osredotoča na krizno upravljanje in vodenje v mednarodnih odnosih zgolj tedaj, ko problemov ni mogoče več ignorirati, pred tem pa skuša ukrepati dokaj omejeno, predvsem z vojaško silo.

3. problemi so tudi v odnosih med osrednjimi, regijskimi in lokalnimi oblastmi, kjer analitiki ugotavljajo, da je treba krivdo za slabo sodelovanje pripisati različnim akterjem, saj se problemi sodelovanja in sinhroniziranja delovanja pojavljajo na vseh ravneh; tako se zdi, da so napake sistemu inherentne;
4. oblikovalci Zakona o nacionalni varnosti se niso ukvarjali z medagencijskim sodelovanjem, zato je rezultat dokaj izolirano delovanje ministrstev in agencij, česar tudi predsednik ne more spremeniti, saj nima dovolj časa, da bi usmerjal in vodil vse številnejše, kompleksnejše in nujne akcije; proces sodelovanja temelji na *ad hoc* rešitvah in je neučinkovit;
5. civilni del nacionalnovarnostnega sistema ne skrbi dovolj sistematično za razvoj vodenja kot pomembne funkcije sistema; vodenje je tudi sicer kritična točka celotnega sistema nacionalne varnosti;
6. organizacijske kulture različnih sestavin sistema ne spodbujajo sodelovanja in izmenjave informacij;
7. pomanjkanje strateškega načrtovanja človeških virov različna ministrstva sili v prekomerno pogodbeno delo z zunanjimi izvajalci (outsourcing), ki ga težko obvladujejo;
8. varnostna politika premalo vključuje netradicionalna ministrstva in vladne agencije v sistem nacionalne varnosti; tudi učinkovitost formalnih povezav med strateško politiko in operativnim načrtovanjem je slaba;
9. proces opazovanja in ocenjevanja izvajanja nacionalnovarnostnih politik ni vzpostavljen, med agencijami ni skupne terminologije, skupnega načrtovanja in metodologije dela;
10. vlada podcenjuje pomen znanja in človeškega kapitala nasploh;
11. vprašljivo je pravočasno zagotavljanje virov za izvajanje različnih akcij; mehanizmi za reprogramiranje ali prenos virov znotraj sistema niso zadovoljivi;
12. civilne nacionalnovarnostne organizacije nimajo ustreznih zmogljivosti, še posebej ne za ekspedicijske in pokonfliktne operacije.

### *Ideja razumne moči*

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

V ameriških medijih so nekateri avtorji »razumno moč« opisovali preprosto kot prijaznejši obraz ZDA v svetu, kar pomeni, da bi bilo dovolj, če se zamenja vlada ali spremeni slog, ni pa treba spreminjati vsebine. Razumna

moč pa je več kot to, je pristop, ki hoče uskladiti notranje strategije in strukture z ameriškimi izzivi v tujini. Ameriška vojska predstavlja izjemno silo, vendar izzivi, s katerimi so ZDA soočene danes, nimajo vojaških rešitev. Za spoprijemanje z idejami terorističnih skupin, s klimatskimi spremembami in smrtonosnimi nalezljivimi boleznimi so potrebni močnejši civilni instrumenti.

Razumna moč temelji na treh ključnih načelih: prvič, ameriški položaj v svetu je pomemben za varnost in razvoj države, drugič, z današnjimi izzivi se je mogoče spoprijeti zgolj s pomočjo sposobnih in pripravljenih zaveznikov in partnerjev in tretjič, civilni instrumenti lahko povečajo legitimnost, učinkovitost in vzdržljivost različnih politik ameriške vlade. Zato Armitage in Nye predlagata integrirano »veliko strategijo« (grand strategy), ki za dosego »razumne moči« – podobno kot ob zmagi v hladni vojni – kombinira trdo vojaško moč z mehko »privlačno močjo«. Razumna moč je okvir za razvoj integrirane strategije, virov in instrumentov za dosego ameriških ciljev, opirajoč se na trdo in mehko varnost. Poudarja nujnost močne vojske, toda hkrati daje veliko pozornost zavezništvom, partnerstvom in institucijam na različnih ravneh, da bi razširili ameriški vpliv in vzpostavili legitimnost ameriškega delovanja. ZDA bi lahko postale razumnejša sila, če bi investirale v svetovno dobro: ljudem in vladam bi lahko zagotovile storitve in politike, ki si jih želijo, vendar jih ne morejo doseči brez ameriškega vodstva. To pomeni podporo mednarodnim institucijam, povezovanje države z mednarodnim razvojem, izboljšanje javnega zdravstva, povečevanje interakcij ameriške civilne družbe z drugimi, ohranjanje odprtega mednarodnega gospodarstva ter resno ukvarjanje s klimatskimi spremembami in z energetske (ne)varnostjo.

Posamezne prvine razumne moči že obstajajo, vendar nimajo kohezivne logike in institucionalne podlage. Ameriška zunanja politika se pretirano zanaša na »trdo moč« (hard power), ker je to najbolj neposreden in viden vir ameriških zmogljivosti. Ker je vojska najbolj pripravljena zvezna institucija, velikokrat opravlja delo, ki bi bolj ustrezalo civilnim institucijam. Vojska je bila vedno tudi pomemben vir »mehke moči« (soft power), kar se je nazadnje pokazalo ob cunamiju v jugovzhodni Aziji leta 2004 in ob potresu v Pakistanu leta 2005. Ameriška vlada se še vedno bojuje za razvoj instrumentov mehke moči zunaj vojske, vendar civilne institucije niso ustrezno popolnjenje z osebjem in podprte z viri, še posebej ne za izvajanje zahtevnih nalog. Civilni instrumenti so zanemarjeni tudi zato, ker je težko prikazati njihov kratkoročni vpliv na kritične izzive, težava pa je tudi v dejstvu, da zaprte institucionalne kulture ovirajo skupne akcije.

Ameriško odločanje o zunanji politiki je preveč razdrobljeno in razpršeno po različnih institucijah. Mnogi uradni instrumenti mehke moči – javna diplomacija, delovanje radia in televizije, izmenjava programov, razvojna pomoč, pomoč ob nesrečah, diplomacija, celo stiki vojska-vojski (mil-to-mil) –



so razpršeni po vladnih strukturah, brez skupne strategije ali proračuna, ki bi jih skušal skupaj z vojaško močjo povezati v enotno nacionalnovarnostno strategijo. Za vojsko se porabi preveč, za druge instrumente moči premalo, hkrati pa je civilna družba sorazmerno skromno vključena v ta prizadevanja.

Armitage in Nye koncept razumne moči ponujata kot odgovor na globalno vojno proti terorizmu, saj menita, da so ZDA prevelika in preveč pomembna država, da bi svojo zunanjo politiko zožile na idejo zmage nad Al Kaido. Američani so bili 11. septembra 2001 dvakrat žrtev terorističnega napada, in sicer najprej zaradi napada samega, potem pa še zaradi izgube nacionalne samozavesti in optimizma ter pogleda na sodobni svet zgolj skozi optiko terorizma. Boj proti terorizmu bo še prisoten in teroriste je res treba preganjati z uporabo trde moči, hkrati pa je treba graditi spoštovanje in verodostojnost pri zmerni sredini muslimanskih družb, saj zloraba trde moči v boju proti terorizmu ustvarja še več terorizma.<sup>7</sup>

Podobno je, ko se dejanja ne ujemajo z besedami, saj tudi to negativno vpliva na značaj in moralo ter posledično zmanjšuje ameriški vpliv. Avtorja zelo odločno postavita: da ZDA ne morejo pridigati o demokraciji, če podpirajo diktatorje; ne morejo obsojati raznih oblik mučenja ljudi po svetu, če doma same to počnejo.<sup>8</sup>

V zunanji politiki je treba uspešno uravnesiti načela in pragmatičnost, kot se je pokazalo že v obdobju hladne vojne. Američani so mogoče res manj zagreti internacionalisti, po drugi strani pa velja, da se država ne more ločiti od preostanka sveta. Zmanjšan vpliv ZDA v mednarodni skupnosti verjetno ne bo dolgotrajen, saj mnogi po svetu vidijo ZDA kot nepogrešljivo državo, hkrati pa si želijo boljših idej in več zavzetosti. Skratka, ZDA morajo znova ugotoviti, kako postati razumna sila. To sicer ne bo rešilo vseh problemov, lahko pa obnovi vodenje, ki bo uskladilo vizijo in njeno odgovorno uresničevanje ter ponudi širši pogled na ameriške cilje, strategije in vpliv v spreminjajočem se svetu. Avtorja ponujata vrsto strateških prioritet – ki so plod delovanja skupine, ki jo vodita – med katerimi izpostavljam naslednje: zagotavljanje virov za civilne agencije, da bi lahko povečale obseg urjenja in strokovnega razvoja, krepitev koordinacije med civilnimi agencijami, krepitev ameriške zaveze k novemu multilateralizmu, inovativno in ne zgolj s politično retoriko zaznamovano reševanje problemov klimatskih sprememb in energetske (ne)varnosti ter preseganje imidža ZDA kot netolerantne, izkoriščevalske in nepravilne države.

---

<sup>7</sup> Kot zanimivost lahko povemo, da se je novi ameriški predsednik Barrack Obama najavil pripravljeno pogovarjati se z zmernimi verskimi voditelji v Iranu in afganistanskimi talibani.

<sup>8</sup> Odločitev nove ameriške administracije o zaprtju zaporu v Guantanamo gre v tej smeri.



## *Alternativni pogled na nacionalno varnost*

Tretji ameriški pogled na prenovu politike in sistema nacionalne varnosti ponuja *Projekt o obrambnih alternativah* (Project on Defence Alternatives), ki izhaja iz predpostavke, da mora biti z nastopom novega ameriškega predsednika Barracka Obame to področje temeljito prenovljeno, saj je potreba po spremembi več kot očitna. Projekt v izhodišču ponuja osupljiv paradoks: ameriška politika nacionalne varnosti ponuja vse manj varnosti ob vse višjih stroških.<sup>9</sup> Na globalni ravni je ta politika pripeljala do procesa ponovne polarizacije in militarizacije, hkrati pa je naznanjala vrnitev hladne vojne, ki bi lahko spodbudila oboroževalno tekmo in nove konflikte (<http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html>).

Projekt v tem kontekstu izpostavlja tri ključna vprašanja. Prvič, kakšna je vizija varnostne politike oz. kako ameriške oblasti razumejo varnost in kako jo nameravajo zagotoviti. Vprašanje zadeva presojo varnostnega okolja in njegovo dinamiko pa tudi varnostne interese, cilje, skrbi in strategijo. Ob koncu leta 2008 »vojna proti terorizmu« zagotavlja ključno »organizacijsko temo« ameriške varnostne politike, kar državo postavlja v razmere permanentne vojne.<sup>10</sup> To vsekakor ni ustrezen način ukvarjanja z varnostnimi izzivi po hladni vojni. Alternativni pristop bi moral poudariti široko multilateralno sodelovanje in vnovično presojo virov ogrožanja in nestabilnosti v mednarodnem sistemu. V tem kontekstu morajo ameriške oblasti najti ravnovesje med sodelovanjem in prisilo oz. med močjo idej in diplomacije na eni ter vojaško prevlado na drugi strani. Drugič, kakšna naj bo vloga sile in oboroženih sil v ameriški zunanji in varnostni politiki. Po hladni vojni sta se vlogi ameriške vojske v svetu in sile v ameriški politiki na sploh občutno okrepili, rezultat pa ni spodbuden, saj je to prineslo več nestabilnosti kot stabilnosti. Poleg tega pa je bil ta napor zelo drag, tako glede števila žrtev kot v finančnem pogledu, zato alternativa mora prinesiti novo usmeritev pri uporabi sile in opredeljevanju vloge vojske pri doseganju nacionalnih ciljev. Tretjič, ali je ameriška obrambna struktura ustrezna glede na svetovno varnostno okolje. Ameriška vojaška struktura ni dovolj prilagojena sodobnim varnostnim izzivom, kar prispeva k problemu, ki zadeva njeno preslabo vzdržljivost. Rešitev tega problema bi zgoraj omenjeni paradoks lahko razrešila: verjetno bi zagotovila večjo varnost ob nižjih stroških.

<sup>9</sup> V 2007 je obrambna poraba v ZDA znašala 630 milijard (<http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html>), v času Clintonove administracije pa okoli 300 milijard dolarjev.

<sup>10</sup> Podatki kažejo, da »vojna proti terorizmu« po 11. septembru 2001 po svetu prinaša bistveno več smrtnih žrtev zaradi terorizma, kot jih je bilo pred tem datumom: približno štiri leta pred 11. septembrom je bilo smrtnih žrtev v povprečju 176, približno štiri leta po tem datumu pa 444 mesečno (<http://www.comw.org>).

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

## Prenova varnostnega sektorja in razvoj procesa odločanja

Možne izboljšave prvin sistema nacionalne varnosti ponuja tudi ameriški »think tank« RAND, in sicer v kontekstu *prenove varnostnega sektorja*. RAND je izdelal študijo, ki se ukvarja s temelji, legitimnostjo, funkcijo, organizacijo in sestavo struktur odločanja na področju nacionalne varnosti (Bearne, Oliker, O'Brien in Rathmell, 2005).

Pri prenovi varnostnega sektorja gre za zelo kompleksen proces (gl. tudi Flury in Hadžić, 2004). V ožjem smislu varnostni sektor zajema institucije in organizacije, ki so oblikovane za ukvarjanje z zunanjimi ali notranjimi viri ogrožanja varnosti države in njenih državljanov. Najmanj, kar lahko torej rečemo, je, da varnostni sektor vključuje vojsko in paravojaške enote, civilno obrambo, obveščevalne službe, nacionalne in lokalne policijske sile, obmejno in obalno stražo ter carino. V širšem smislu pa so strukture varnostnega sektorja politične, vojaške, policijske, sodne, komunikacijske, finančne, zunanjepolitične in obveščevalne in te bi morale biti med sabo povezane. Pomembno vlogo v razvoju varnostnega sektorja, še posebej v državah v razvoju, pa lahko igrajo tudi nevladne organizacije, organizacije za zaščito človekovih pravic in različna mednarodna telesa.

Ko govorimo o potrebi po strukturah odločanja na področju nacionalne varnosti, se kot ena od rešitev ponuja oblikovanje vseobsegajočih in centraliziranih struktur, ki utrjujejo in usklajujejo različne vidike odločanja (Bearne, Oliker, O'Brien in Rathmell, 2005). Učinkovita prenova varnostnega sektorja namreč zahteva koordinirano akcijo in integracijo širokega spektra politik, povezanih z varnostjo, ter zakonodajnih, strukturnih in nadzornih vprašanj. Take centralizirane strukture lahko koordinirajo politiko, jo izvajajo ali preprosto ocenjujejo in svetujejo, vendar pa je njihova naloga vedno povezovanje različnih varnostnih vprašanj v smiselno celoto. Te strukture so torej pomembne za prenavo varnostnega sektorja bodisi kot cilj sprememb bodisi kot njihov vzvod. Zaradi povezanosti varnostnih in ekonomskih dejavnikov lahko način, na katerega država strukturira nacionalno odločanje, ne vpliva zgolj neposredno na to, kar tradicionalno imenujemo varnostno prizadevanje, ampak tudi na širši, nič manj pomemben socialno-ekonomski razvoj države.

Vloga struktur odločanja na področju nacionalne varnosti je lahko zelo različna:

1. oblikovanje skupnih ocen, na katerih temeljita politika in odločanje; to je

- ena od prioritet sodobnih držav, pri čemer je največji poudarek na delitvi informacij in povezovanju obveščevalnih naporov pri odkrivanju ogroženosti; svet za nacionalno varnost je forum, kjer se o teh ocenah kolektivno razpravlja, se odloča o poteku aktivnosti in dogovarja o odgovornosti;
2. sprejemanje odločitev o razporejanju virov, ki so potrebni za spoprijemanje z viri ogrožanja nacionalne varnosti; to je še posebej zahtevno v deželah v razvoju, kjer je treba varnostno porabo uskladiti s potrebami družbe na drugih področjih;<sup>11</sup>
  3. izvajanje nadzora nad upravljanjem nacionalnovarnostnega sistema; pregled nad telesi in mehanizmi, odgovornimi za upravljanje nacionalne varnosti, je pomembna funkcija demokratičnih političnih sistemov; nadzor naj zagotovi učinkovito porabo virov, ustrezno načrtovanje delovanja, delovanje telesa v kriznih razmerah, nadzor nad stroški, administracijo in politiko različnih varnostnih agencij;
  4. oblikovanje varnostnih prioritet glede na varnostne potrebe države: notranjevarnostni vidiki – krizno načrtovanje in upravljanje, krize v javnem zdravstvu, varnost v prometu; zunanjevarnostne aktivnosti – na primer mirovne operacije ali obrambna diplomacija;
  5. krizno koordiniranje teles, ki so odgovorna za spoprijemanje z naravnimi nesrečami ali drugimi krizami; izboljšanje koordiniranosti in povezanosti teles, ki se odzivajo na naravne nesreče in druge krize; analiza pokaže, da svet za nacionalno varnost med krizo ne igra ključne vloge, za to so bila v glavnem formirana druga telesa.<sup>12</sup>

V procesu odločanja na področju nacionalne varnosti so bolj ali manj poudarjene značilnosti, kot so koordiniranje, integriranje in centraliziranje nacionalnovarnostnega sistema in politike. V tem smislu avtorji raziskave komentirajo štiri ključna vprašanja, ki se nanašajo na odločanje znotraj sistema nacionalne varnosti.

*Centraliziranje nacionalnovarnostnih funkcij.* Države se bodo še naprej spoprijemale z vprašanjem, ali je nacionalnovarnostne naloge bolje izvajati centralizirano ali po posameznih agencijah (ministrstvih). Osrednje oblasti so učinkovit mehanizem koordiniranja in integriranja aktivnosti različnih teles, vključenih v nacionalnovarnostno odločanje, ter nadziranja njihovega delovanja; predstavljajo tudi forum, v katerem politiki, odločevalci in vladni uradniki soočijo svoje poglede in ideje. Velikokrat vlogo takega foruma igra Svet za nacionalno varnost, še najbolj znan je ameriški primer. Poudariti pa je treba, da se v zadnjem času na področju kriznega koordiniranja in odzivanja pojavlja trend oblikovanja ali krepitve teles, ki imajo posebne pristojnosti

<sup>11</sup> Svetovna gospodarska kriza bo to vprašanje gotovo zaostri la tudi v razvitih državah.

<sup>12</sup> Podobno je tudi v Sloveniji, kjer poleg Sveta za nacionalno varnost obstaja Nacionalni center za krizno upravljanje, ki pa še ni v celoti opredelil svojega položaja v odločevalski strukturi, prav tako tudi svoje krizne vloge ne.

na tem področju in predstavljajo osrednjo funkcijo (ne vedno znotraj strukture Sveta za nacionalno varnost).

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

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

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

## Prenovitevna pobuda raziskovalne skupine FORESEC

Raziskovalna skupina FORESEC, ki proučuje varnost v več državah članicah EU, ugotavlja, da se je varnost tradicionalno povezovala z ogrožanjem s strani drugih držav in uporabo vojaške sile, zdaj pa pridobivajo pomen pogledi, ki to perspektivo presegajo, kar je razvidno iz konceptov vseobsegajoče varnosti, človekove varnosti,<sup>13</sup> mehke moči in mehke varnosti. Vsi koncepti poudarjajo predvsem varnostne potrebe državljanov in ključne dolžnosti vlad v trenutnem varnostnem okolju.

V skupini je precej protislovno razmišljanje, kako razumeti varnost na dveh ključnih razsežnostih: zunanja-notranja varnost in civilni-vojaški instru-

---

<sup>13</sup> Definicije človekove varnosti, ki jih povzema Acharya (2008: 385–386) med drugim govorijo o zaščiti posameznika pred kroničnimi nevarnostmi, kot so lakota, bolezn, zatiranje in nasilje, o spoštovanju človekovega dostojanstva in pravic, o njegovi svobodi in pravici do napredka.

menti za zagotavljanje varnosti. Ti razlikovanji je vse težje ohranjati, ker evropske države (med njimi tudi tri največje – Francija, Nemčija in Velika Britanija) prehajajo na »celovite vladne strategije«, ki zajemajo vse vladne resorje (all-of-government strategies) (Giegerich in Pantucci, 2008). Tudi ambicija EU, da postane integriran in vseobsegajoči akter, npr. na področju kriznega upravljanja in vodenja, gre v to smer (gl. tudi Gnesotto, 2005). Očitno je v vseh državah članicah EU navzoče zavedanje o hitro naraščajoči kompleksnosti varnostnega področja in potrebi po usklajeni uporabi civilnih in vojaških instrumentov. Države analizirajo varnost od posameznika prek družbe do države. Zdi se, da je vse bolj v ospredju varnost posameznika, hkrati pa si vlade prizadevajo, da bi oblikovale varnostno politiko, ki bi bila rezultat širšega procesa. Ta bi vključeval vsa ministrstva, zasebni sektor in civilno družbo. Zgoraj omenjena velika evropska trojka je v zadnjih dveh letih sprejela zelo široko zastavljene vseobsegajoče ali omrežne varnostne politike (Giegerich in Pantucci, 2008).

Varnostne spremembe se torej morajo v državah članicah EU in na ravni EU kot celote izvajati na institucionalnem in strateškem področju, pri tem pa je treba upoštevati razlike v zaznavi ogroženosti v posameznih državah (ibidem).

*Institucije.* Obstoječa institucionalna struktura ter pristojnosti posameznih ministrstev in agencij na varnostnem področju v sodobnih državah postajajo neprilagojene številnim virom ogrožanja varnosti, izzivom in tveganjem, s katerimi so države soočene. Poročila iz držav, zajetih v vzorec raziskave, kažejo, da v razvijajočem se varnostnem okolju in v razmerah povečane potrebe po medresorskem sodelovanju in uveljavljanju celovite vladne koordinacije institucionalna delitev dela ne ustreza več potrebam moderne varnostne politike.<sup>14</sup> Neodvisnost posameznih ministrstev in celo njihovih agencij postaja ovira učinkoviti koordinaciji dela.

*Strategija.* Potreba po večji medagencijski koordinaciji se do določene mere odraža tudi v dokumentih, ki jih sprejemajo države članice EU in se nanašajo na varnostno politiko. Tovrstne koordinirane dokumente so sprejele Velika Britanija, Nemčija in Francija. V nekaterih državah je osredotočenost na posameznika kot referenčno točko varnosti, in ne na državo, očitna. Ponekod pa je strategija še vedno osredotočena na ozko perspektivo posameznih institucij, kar povzroča koordinacijske težave. Poročila po državah kažejo, da popolna slika še ni dosežena. Večina vlad poudarja razpršeno in kompleksno naravo virov ogrožanja, prekrivanje notranje in zunanje varnosti, ki ga spodbujajo povezani, asimetrični in deteritorializirani izzivi, vključno z množico nedržavnih akterjev. Vendar pa vlade držav iz proučevane skupine nimajo primerljivih strategij, saj na to vplivajo še drugi dejavniki: od

<sup>14</sup> V vzorec analize je bilo zajetih dvanajst držav članic EU, med njimi tudi Slovenija.

zaznane vloge države v svetu do njene zemljepisne lokacije. Vse strategije tudi niso enako podrobne in različnih državnih institucij ne izpostavljajo v enaki meri. Na eni strani imamo torej trende, kot so povečano ujemanje ocen ogroženosti, zaznana potreba po večjem sodelovanju in povečana osredotočenost na koncept človekove varnosti, na drugi strani pa še vedno nimamo opraviti s koherentnim ukvarjanjem z varnostnimi vprašanji.

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

Raziskovalna skupina FORESEC je v sklepnem razmišljanju vladam držav članic EU in institucijam EU v premislek ponudila naslednje ugotovitve:

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

## **Prenova sistemov totalne obrambe v izbranih evropskih državah**

V nekaterih evropskih državah poteka intenzivna prenova sistemov totalne obrambe v smeri kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer je treba že v izhodišču poudariti, da proces ne poteka brez težav ali celo entropičnih pojavov. Poglejmo v nadaljevanju izkušnje Danske, Švice, Estonije in Švedske.

*Danska* se je v odsotnosti konvencionalnih vojaških virov ogrožanja osredotočila na sodobne asimetrične in nepredvidljive vire, saj se država ne sooča z neposrednim vojaškim ogrožanjem nacionalnega ozemlja. Skladno s tem se je začel proces racionalizacije in preoblikovanja koncepta totalne obrambe v nacionalni sistem kriznega upravljanja in vodenja, medtem ko sta se obrambni sistem in vojaška obramba organizacijsko in strukturno pri-

lagodila izvajanju operacij v tujini ter podpora in sodelovanju v aktivnostih kriznega upravljanja in vodenja doma. Na podlagi zavestne odločitve o racionalizaciji in reorganizaciji obstoječih struktur je Danska oblikovala sistem, ki ji na eni strani zagotavlja tvorno delovanje v tujini ter zaščito danskih interesov v okviru aktivne zunanje politike, na drugi strani pa uspešno soočanje s sodobnimi asimetričnimi viri ogrožanja na lastnem ozemlju. Tako lahko ugotovimo, da Danska razvija krizno upravljanje in vodenje, ki ji bo omogočilo uspešno soočanje z morebitnimi terorističnimi napadi ter z naravnimi in drugimi, predvsem antropogenimi nesrečami. Pri tem je ohranila naziv »totalna obramba«, pri čemer je bil cilj predvsem poudarjanje civilne narave tega sistema in nadaljevanje tradicije, kar je povečalo sprejemljivost novega sistema v javnosti. Pomembno, če že ne ključno vodilo razvoja je bila racionalnost in preprečevanje podvajanj zmogljivosti znotraj različnih vladnih resorjev. Tako je v tem sistemu ostalo zelo malo klasičnih obrambnih prvin, saj se sistem na eni strani osredotoča na soočanje s sodobnimi varnostnimi izzivi v družbi, na drugi strani pa se prilagaja zahtevam cenejše in prožnejše upravne strukture države. Upravno in koordinacijsko vlogo na tem področju igra Danska agencija za krizno upravljanje (Danish Emergency Management Agency-DEMA) (Grošelj, 2008: 61).

Švica v svoji prenovi sistema totalne obrambe izpostavlja pomen sodelovanja med lastnimi varnostno-političnimi instrumenti, kjer je poseben poudarek na sodelovanju med »civilnimi in vojaškimi sredstvi«, kljub nevtralnemu položaju pa naj bi država okrepila sodelovanje z mednarodnimi varnostnimi organizacijami in s prijateljskimi državami. Na prenovi sistema totalne obrambe v Švici najbolj izrazito vplivata politična kultura in tradicija, ki sta zaznamovani s konfederalnim državnim ustrojem in nevtralno varnostno politiko. Država je nastala od spodaj navzgor in posamezni kantoni so se povezali v zvezo samo zaradi nekaterih skupnih interesov, med katerimi je obrambnovarnostni najpomembnejši. In še danes so področja notranje varnosti, izobraževanja, davkov in tudi zaščite in reševanja tista, na katerih so kantoni tako rekoč neodvisni od zveze. Zato lahko rečemo, da je krizno upravljanje v Švici izrazito projektno zamišljeno, prav tako pa je načelo postopnosti uporabe sil dodelano tako rekoč do potankosti. Dober primer za to je nedvomno policijska komponenta, ki je sicer v pristojnosti kantonov, vendar pa se lahko aktivirajo mehanizmi koordinacije in pomoči v primerih večjih dogodkov. Tako kantoni – zlasti tisti, ki so manjši in imajo manj virov – oblikujejo konkordate, to je skupne zmogljivosti s sosednjimi kantoni, v kolikor narava aktivnosti to zahteva. Omogočeno je tudi sodelovanje med »konkordati«, če tudi to ni dovolj aktivirajo zvezne sile (zlasti tiste, ki so namenjene boju proti organiziranemu kriminalu, težjim oblikam kaznivih dejanj in terorizmu) ali pa zaprosijo za pomoč sosednje države. Na podoben način deluje tudi sistem zaščite in reševanja.



V Švici so se zelo dobro odzvali na sodobne vire ogrožanja varnosti, kjer je bolj kot natančno izdelan sistem nacionalne varnosti pomembno oblikovanje namenskih sil, ki se oblikujejo za točno določene primere varnostnega tveganja. Zanimivo je tudi to, da so v Švici v zadnjem obdobju v sistem integrirali zasebna varnostna podjetja, saj je dejstvo, da Švica prisega na t. i. »outsourcing« varnosti, čeprav država ohranja monopol nad uporabo sile. Varnostna podjetja namreč zelo pogosto uporabljajo kot dodatno silo, ki zagotavlja javni red in mir in skrbi za zaščito ključne infrastrukture, ki ni v državnih rokah (Svete, 2008: 76–78).

Tudi *Estonija* razvija sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki naj bi bil sposoben odzivanja na vse vrste kriz, vendar pa ga veljavna zakonodaja jasno poskuša omejiti na delovanje v času miru, saj je v vojni kljub prenovi predvideno izvajanje koncepta totalne obrambe, ki vključuje tudi mirnodobni sistem kriznega upravljanja in vodenja, vendar v nekoliko drugačni organizacijski obliki. Zaradi obstoja dveh sistemov, od katerih naj bi bil eden namenjen odzivanju na krize v miru, drugi pa za izvajanje totalne obrambe v vojni, prihaja do težav, povezanih z dejanskim delovanjem sistema in sodelovanja obrambnih sil ter nacionalne obrambne lige v mirnodobnih aktivnosti sistema kriznega upravljanja in vodenja. Omenjenim akterjem zakonodaja, še posebej zaradi koncepta totalne obrambe, omogoča, da znotraj države delujejo zelo avtonomno, zato v preteklosti niso pokazali velikega zanimanja za sodelovanje v sistemu kriznega upravljanja in vodenja. Dodatna težava pri tem pa je, da je obrambni sistem funkcionalno zelo decentraliziran, zato je potrebno veliko dogovarjanja, da pride do konkretizacije splošnih sporazumov.

Poleg težav, ki nastajajo zaradi dvotirnosti razvoja, se sistem kriznega upravljanja in vodenja srečuje še z nepopolnostjo zakonskih aktov, ki urejajo to področje, koncept totalne obrambe pa z neuresničevanjem zakonskih obveznosti. Za to je kriva predvsem praksa estonskega parlamenta, ki pogosto brez zadržkov sprejema zakone, ki so si v navzkrižju oz. niso medresorsko usklajeni. Zaradi medresorske neusklajenosti ter dejstva, da ministrstvo za obrambo lahko vpliva na pravno regulativo drugih ministrstev, zakonodaja, ki ureja koncept totalne obrambe, nikoli ni zaživela v praksi in predstavlja le mrtvo črko na papirju. V sistemu kriznega upravljanja in vodenja pa se zaradi političnih konsenzov, ki so botrovali oblikovanju zakonodaje, ki ureja to področje, srečujejo s številnimi težavami. Najbolj zaskrbljujoče je dejstvo, da v Estoniji sploh nimajo zakonske osnove za razglasitev krize, saj po zakonodaji parlament lahko razglasi le izredno stanje in vojno. Težavi sta tudi razpršeno krizno načrtovanje in nezadostne zmogljivosti za krizno odzivanje (Kopač, 2008: 103–105).

Na *Švedskem* so ob prenovi sistema totalne obrambe leta 2002 oblikovali posebno agencijo, ki naj bi opravljala koordinacijsko vlogo v krizi, Švedsko

agencijo za krizno upravljanje in vodenje (Swedish Emergency Management Agency – SEMA) (Prezelj, 2008). Delovanje SEME je prineslo nekaj izkušenj, ki jih je povzema Eksborg (2004). Med uspehi prenove avtorica omenja dejstvo, da oblasti v novih sistemskih okoliščinah na področju varnosti bistveno bolje sodelujejo kot v preteklosti, kar osrednjim oblastem omogoča jasen vpogled v pomanjkljivosti znotraj sistema. Tudi ustanovitev SEME je bil uspeh, saj je ta struktura, ki zaposluje odlične strokovnjake, sposobna izvajati predpisane naloge.

Opazne so tudi pomanjkljivosti. Velika pomanjkljivost sistema, ki, podobno kot v primerih drugih držav pri odzivanju na krizo, gradi na načelu »od spodaj navzgor«, je v tem, da pravna formalizacija nove vloge lokalnih skupnosti (in sistema kompenzacij, ki je s tem povezan) še ni bila končana. Očitna težava je skromno sodelovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja s poslovno skupnostjo. Problem je tudi razdelitev pristojnosti na področju varnosti informacij, kar ustvarja negotovost in funkcionalne težave. Poleg tega obstajajo tudi določeni splošni problemi švedskega sistema totalne obrambe, ki se zrcalijo v sistemu kriznega upravljanja in vodenja; pri tem je treba izpostaviti dejstvo, da je financiranje obrambe s strani države še vedno povezano z vojno situacijo. To pomeni, da razporeditev virov za soočanje švedske družbe z resnimi krizami v miru ni optimalna. Te krize se lahko zgodijo vsak čas, medtem ko vojna na Švedskem ni verjetna, vsaj ne v bližnji prihodnosti. Drugo tako dejstvo je, da so krizne priprave za ministrstva, regije, občine in organizacije še vedno obrobna dejavnost, ki ji ne posvečajo dovolj pozornosti.

V celoti gledano so torej izboljšave možne pri financiranju kriznega upravljanja in vodenja, vključevanju pomembnih državnih institucij, organizacij in gospodarskih družb vanj, kadrovskih rešitvah ter na področju urjenja in mednarodnega sodelovanja.

### **Sklep: primerjalna analiza prenovitvenih pobud in akcij**

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

Primerjava obenem pokaže strinjanje pobud in akcij o kompleksnosti sodobnih varnostnih razmer, saj svet zaznamujejo globalni terorizem, kiber-

netični napadi, izzivi nevtralnosti veselja, oboroženi spopadi, demografska gibanja, podnebne spremembe, nalezljive bolezni in drugi viri ogrožanja, ki v razmerah globalizacije zahtevajo več sodelovanja, pri čemer pa se številna ministrstva in agencije upirajo, da bi jih formalno in institucionalno integrirali v celovit sistem. Sistem nacionalne varnosti potrebuje temeljito prenovo od zgoraj navzdol (top-down), ključno vlogo v tem procesu pa mora odigrati zakonodajno telo. Pri izvajanju sprememb se je treba osredotočiti tudi na vprašanja, kot so človeški kapital, zagotavljanje virov, strukture, procesi, nadzor, vizija in upravljanje znanja. Dodatno pa je treba spodbuditi mednarodno sodelovanje držav pri zagotavljanju varnosti, saj omenjene kompleksne varnostne razmere državam (tudi največjim silam) praktično onemogočajo, da bi svojo varnost zagotavljale izolirano od preostanka sveta.

Nekatere pobude in akcije se osredotočajo na prenovu akterjev in procesov odločanja na področju nacionalne varnosti, kjer se kot ena od rešitev ponuja oblikovanje centraliziranih struktur, ki utrjujejo in koordinirajo različne vidike odločanja. Prenova varnostnih struktur zahteva sodelovanje in povezovanje široke palete politik, zakonodajnih, strukturnih in nadzornih vprašanj, ki posegajo na varnostno področje. Centralizirane strukture lahko koordinirajo politiko, jo izvajajo ali zgolj ocenjujejo in svetujejo, vendar pa je njihova ključna naloga povezovanje različnih varnostnih vprašanj v smiselno celoto. Te strukture oblikujejo skupne varnostne ocene, sprejemajo odločitve o porabi finančnih in drugih virov, izvajajo nadzor nad upravljanjem nacionalnovarnostnega sistema, oblikujejo varnostne prioritete države in koordinirajo delo teles, ki so odgovorna za spoprijemanje z različnimi krizami. V zadnjem času evropske in nekatere druge države ustanovljajo ali krepijo telesa, ki koordinirajo odzivanje različnih akterjev na krizo. Praviloma gre za odbore ali agencije, ki pokrivajo področje kriznega upravljanja in vodenja, vendar pa tudi v teh državah klasični koncepti (totalne) obrambe še niso v celoti preseženi in se prekrivajo, tudi tekmujejo, z novimi strukturami kriznega upravljanja in vodenja, kar je bolj ali manj očitno na Danskem, Švedskem, v Švici in Estoniji, torej v državah, ki smo jih tozadevno bolj podrobno analizirali.

Prenovitvene pobude in akcije lahko v grobem in z nekaj tveganja ločimo na severnoameriške in evropske, pri čemer je za prve še vedno značilno priseganje na tradicionalne varnostne koncepte, ki v svoji državocentrični usmerjenosti v ospredje postavljajo nacionalno varnost in moč (neorealizem), ob hkratnem pozivanju k mednarodnemu varnostnemu sodelovanju, še posebej znotraj mednarodnih varnostnih organizacij (institucionalni liberalizem), medtem ko druge izpostavljajo varnost posameznika, ki se teoretsko opira na konstruktivistične in kritične teorije varnosti, znotraj katerih se je razvil koncept »človekove varnosti«, ki poleg vojaških vidikov v varnostno razmišljanje vnaša tudi ekonomsko-socialne, zdravstvene, okoljske in poli-

tične vidike varnosti posameznika.<sup>15</sup> Značilno je tudi, da ameriško videnje varnosti – kljub temu da predstavljene pobude opozarjajo na pretirano obremenjenost prejšnje administracije s terorizmom – le-tega še vedno izpostavlja kot ključni vir ogrožanja varnosti, medtem ko evropski pogled terorizem obravnava kot enega od številnih virov ogrožanja sodobne varnosti. Podobno bi lahko ugotovili, ko gre za uporabo trde in mehke moči, saj ameriške pobude še vedno prisegajo na ključno vlogo vojaške moči, ki ji je treba dodati mehkejšo prvine, medtem ko evropske pobude pri reševanju mednarodnih varnostnih vprašanj dajejo prednost mehkim (civilnim) vidikom moči oz. vpliva.

Kljub tem razlikam pa zgornje ugotovitve potrjujejo našo izhodiščno podmeno, da imajo različne prenovitvene pobude in akcije veliko skupnega, saj se zavzemajo za preseganje institucionalne zaprtosti in samozadostnosti ter za povezovanje, sodelovanje, koordiniranje, racionalnost in učinkovitost nacionalnovarnostnih sistemov sodobnih držav. Na koncu bi lahko strnjeno zapisali, da se na področju varnosti dogajajo (ponekod pa šele napovedujejo) pomembni konceptualni in sistemski premiki, ki temeljijo na preseganju naslednjih, nekdanjih pomembnih delitev. Prvič, zunanje-notranje ogrožanje varnosti: dejstvo, odkod vir ogrožanja prihaja, ni več tako pomembno, večji je poudarek na njegovih družbenih posledicah in učinkih, drugič, civilno-vojaško odzivanje na krizo: prihaja do konceptualnega preseganja delitev na vojaške in civilne krize in posledično do funkcionalnega preseganja toge civilno-vojaške razmejitve in tretjič, nacionalno-mednarodno odzivanje na krizo: narava sodobnih kriz sili države v sodelovanje pri odzivanju nanje in odpravi posledic, saj so učinki večine velikih kriz praviloma globalni.

Predvsem pa s pomočjo primerjave lahko ugotovimo, da preнове nacionalnovarnostnih sistemov v obravnavanih državah bolj ali manj intenzivno potekajo na kognitivni ravni, saj se zaznave in spoznanja o varnosti dramatično spreminjajo, na strateški ravni, kjer prihaja do temeljitih sprememb vsebine strateških dokumentov, na institucionalni ravni, kjer se izvaja intenzivna sistemska in organizacijska prenova, in na politični ravni, ki se kaže v svežih pristopih k nacionalnovarnostni politiki in načinih njenega uveljavljanja.

#### LITERATURA

- Acharya, Amitav (2008): *Človekova varnost*. V: Baylis, John, Steve Smith in Patricia Owens. Mednarodni problemi. Globalizacija svetovne politike. Ljubljana: Založba FDV (prevod iz angl. jezika).
- Armitage, Richard L. in Joseph S. Nye (2008): *Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform*. Center for Strategic & International Studies, April 24.

<sup>15</sup> Gl. npr. Poročilo UNDP (United Nations Development Programme) o človekovem razvoju, 1994 in Vogrin, Prezelj, Bučar, 2008.

- Bearne, Susanna, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien in Andrew Rathmell (2005): *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*. Santa Monica: RAND Europe.
- Beck, Ulrich (2008): World at Risk: The New Task of Critical Theory. *Development and Society* (June 2008): 1–21.
- Eksborg, Ann-Louise (2004): The Swedish Emergency Management Agency: Experiences and Conclusions after Two Years. V: *Blueprint*, the magazin of the Emergency Planning Society. UK: Emergency Planning Society.
- Flury, Phillipp in Miroslav Hadžić (eds.) (2004): *Sourcebook on Security Sector Reform*. Geneva/Belgrade: DCAF/CCMR.
- Giegerich, Bastian in Raffaello Pantucci (2008): *FORESEC – Europe's evolving security: drivers, trends and scenarios*. Deliverable D 2.4 Synthesis Report-IISS, 15. August. Dostopno prek: [http://www.foresec.eu/wp2\\_docs/Synthesis\\_Report\\_150808.pdf](http://www.foresec.eu/wp2_docs/Synthesis_Report_150808.pdf) (24. november 2008).
- Gnesotto, Nicole (ed.) (2005): *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999–2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Grizold, Anton (1999): *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
- Grošelj, Klemen (2008): *Danski sistem nacionalne varnosti*. V: Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju (končno raziskovalno poročilo). FDV-ORC, Ljubljana, november.
- Kopač, Erik (2008): *Nacionalno varnostni sistem Estonije: razvoj civilne obrambe*. V: Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju (končno raziskovalno poročilo). FDV-ORC, Ljubljana, november.
- Locher III., James R.(2008): The Most Important Thing: Legislative Reform of the National Security System. *Military Review* (May–June 2008): 4–12.
- Malešič, Marjan (1992): Ameriška civilna obramba. *Ujma* (6): 244–248.
- Poročilo United Nations Development Programme o človekovem razvoju, 1994.
- Prezelj, Iztok (2008): *Primer preoblikovanja sistema totalne obrambe v smeri kriznega upravljanja in vodenja na Švedskem*. V: Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju (končno raziskovalno poročilo). FDV-ORC, Ljubljana, november.
- Re-Envisioning Defense: An Agenda for US Policy Debate and Transition. Dostopno prek: <http://www.comw.org/pda/newparadigm2009.html> (10. december 2008).
- SIPRI Yearbook 2006. Stockholm: SIPRI.
- Svete, Uroš (2008): *Nacionalna varnost v Švici – med funkcionalnimi spremembami in tradicionalnimi omejitvami*. V: Sistem nacionalne varnosti v spremenjenem varnostnem okolju (končno raziskovalno poročilo). FDV-ORC, Ljubljana, november.
- Tatalović, Siniša, Anton Grizold in Vlatko Cvrtila (2008). *Suvremene sigurnosne politike*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Vogrin, Andreja, Iztok Prezelj in Bojko Bučar (2008): *Človekova varnost v mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.