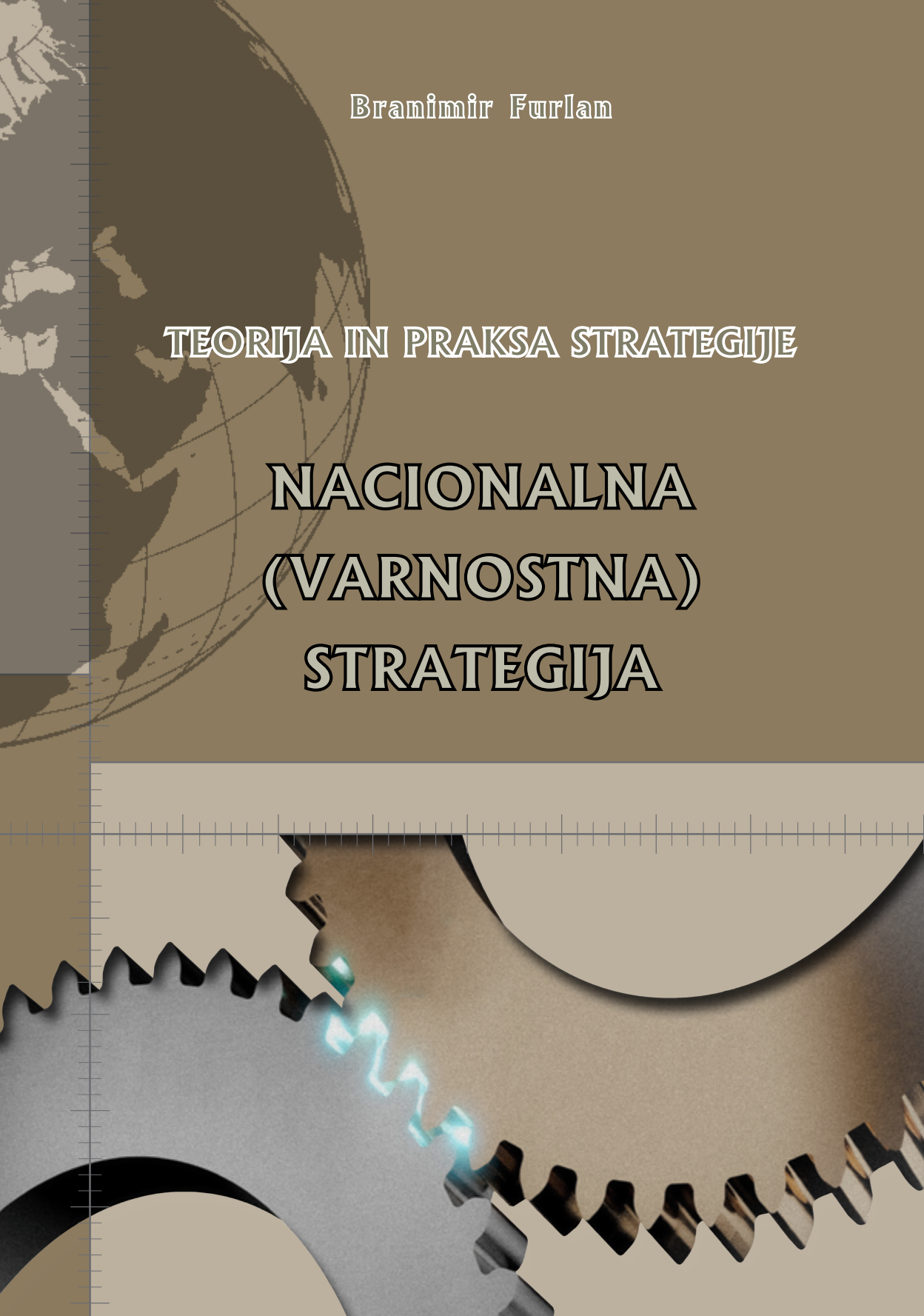




Branimir Furlan

TEORIJA IN PRAKSA STRATEGIJE

**NACIONALNA
(VARNOSTNA)
STRATEGIJA**

Branimir Furlan

TEORIJA IN PRAKSA STRATEGIJE

**NACIONALNA
(VARNOSTNA)
STRATEGIJA**

2020

Nacionalna (varnostna) strategija

Avtor: Branimir Furlan

Recenzenti: Vinko Vegič, Pavel Vuk,
Janja Vuga Beršnak

Jezikovni pregled: Urška Prelog

Grafično oblikovanje in prelom: Jurko Starc

Izdajatelj: Ministrstvo za obrambo
Republike Slovenije

Založnik: Center vojaških šol

Leto izida: 2020

Kraj: Ljubljana

Zbirka: Teorija in praksa strategije

Elektronska izdaja

Publikacija je dostopna na <https://dk.mors.si>.

Monografijo Nacionalna (varnostna) strategija je 18. 8. 2020 verificiral načelnik Generalštaba Slovenske vojske brigadir Robert Glavaš z dokumentom št. 613-1/2020-12.

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID=22141699

ISBN 978-961-6600-88-0 (pdf)

Delo brigadirja dr. Branimirja Furlana v slovenski obramboslovni in vojaški misli zapolnjuje vrzel na področju teorije strategije in je pomemben prispevek k razumevanju in reševanju vprašanj, s katerimi se srečujejo snovalci strateških dokumentov na področju nacionalne varnosti. Avtor v uvodu predstavi pomen preučevanja strategije in njeno vlogo pri srečevanju z izzivi na področju nacionalne varnosti. Prikazane so temeljne poteze razvoja strateške misli skozi zgodovino, ustrezna pozornost pa je namenjena tudi zamejitvi področja strategije in spremembam v razumevanju strategije skozi čas.

Ob predstavitvi razvoja in vloge strategije je posebna pozornost namenjena razumevanju in oblikovanju strategije nacionalne varnosti. Avtor predstavlja funkcije in različne teoretične poglede na pomen in vsebino nacionalne strategije. Loteva pa se tudi iskanja odgovora na vprašanje, kako oblikovati strategijo. Navaja številne pristope in načela, ki jih uporabljajo v sodobnosti. Z oporo na sodobna teoretična spoznanja in modele ter na praktične izkušnje izbranih tujih držav pokaže na povezanost med kakovostjo procesa oblikovanja strategije in njeno učinkovitostjo. Sodobne varnostne razmere v procesu oblikovanja strategije neizogibno povečujejo pomen negotovosti. Avtor temu dejavniku namenja ustrezno pozornost, prikaže tudi nekatere pristope k temu, kako se spopadati z negotovostjo oziroma jo zmanjševati.

Razmišljanja o tem, zakaj in kako oblikovati nacionalnovarnostno strategijo, predstavljena v prvem delu knjige, smiselno dopolnjujejo poglavja v drugem delu, ki obravnavajo nekatere ključne strateške dejavnike, kot so tehnologija, geopolitika, mednarodni red idr. Razumevanje dinamike, ki nenehno poteka s prepletanjem teh dejavnikov, je za snovalce strategije odločilnega pomena. Kot zapiše avtor: »... ključni strateški dejavniki odgovarjajo na vprašanje, kaj je res pomembno s stališča skrbi za uresničitev nacionalnih interesov. Strategiji gradijo koncept na podlagi pomembnosti strateških dejavnikov, in zato napake pri prepoznavanju, kateri so ključni, ali morda pripisovanje njihovega napačnega pomena lahko vodi do strategij, ki v praksi ne bodo uspešne. Lahko bi rekli, da ključni dejavniki določajo ‚naravo‘ strategije.«

Za razumevanje varnostnega položaja in vloge Slovenije in za iskanje načinov, kako oblikovati in izvajati uspešno nacionalnovarnostno strategijo, so pomembna poglavja o nekaterih temeljnih konceptih v strategiji. Avtor tako predstavi v zgodovini čvrsto utemeljen koncept odvrčanja in razpravlja o aktualnosti koncepta v luči tehnološkega razvoja ter družbenih sprememb. Razvoj na področju

kibernetike in vstop nedržavnih akterjev na varnostno »prizorišče« sta dva pomembna dejavnika, ki zahtevata prevrednotenje uveljavljenega razumevanja odvracanja. Z vidika Slovenije kot majhne države predstavi tudi zanimiv koncept eskalacije. Posebna poglavja so namenjena obravnavi problematike jedrske strategije, hibridni ali asimetrični strategiji ter strateškemu komuniciranju. Vlogi jedrske oborožitve, na primer, in razumevanju sodobnih vprašanj v jedrskih strategijah v t. i. »drugi jedrski eri« do zdaj pri nas ni bilo namenjeno veliko teoretične pozornosti, čeprav gre za pomembne vidike mednarodne varnosti. Za to delo tako lahko rečemo, da predstavlja številne posebne vidike strategije in koncepte, katerih razumevanje je ključno, če želimo presegati pojmovanje varnosti, temelječe na klasičnem razumevanju instrumentov države in vojaške varnosti. Ob tem, ko so bili v slovenski strokovni literaturi do zdaj posamezni segmenti strategije delno obravnavani, to delo ponuja obsežen in vsebinsko sklenjen konceptualni okvir za razmislek o strategiji in nacionalni varnosti.

Poleg predstavitve teoretičnih konceptov je v knjigi posebna pozornost namenjena procesu oblikovanja in izdelave strateških dokumentov, pri čemer je ta proces osvetljen tudi z vidika sprejemanja tega nacionalnovarnostnega dokumenta v Sloveniji. Na več mestih je avtor uporabljal tudi primerjalno analizo strateških dokumentov drugih evropskih držav in ZDA. Na splošno je prepletanje med predstavitvijo posameznih problematik na teoretični ravni in analizo z vidika prakse v Sloveniji in v drugih državah skozi celotno delo eden od ključnih prispevkov avtorja. Delo pa s tem pridobiva tudi aktualnost in uporabno vrednost.

S knjigo dr. Furlana slovenska obramboslovna in vojaška stroka dobivata pomembno in vsebinsko bogato delo, ki celovito in v povezavi s sodobnimi trendi podaja pogled na problematiko oblikovanja nacionalnovarnostne strategije v sodobnih varnostnih razmerah. Hkrati pa tudi celovito, sistematično in razumljivo daje temelje za razumevanje varnosti v ožjem in širšem okolju. Delo bo zelo koristno pri izobraževanju častnikov in drugih strokovnjakov, ki se ukvarjajo s področjem nacionalne varnosti. Hkrati bo v pomoč političnim odločevalcem in vsem drugim, ki razmišljajo o nacionalni varnosti. Zagotovo pa bo zanimivo tudi za širšo strokovno in akademsko javnost.

Avtor je delo z naslovom Nacionalna (varnostna) strategija napisal v eklektičnem slogu, in kar je še posebno pomembno, v slovenskem jeziku. Izjemno zahtevno delo s pronicljivim občutkom za spoznavanje in analiziranje kompleksnih elementov in razsežnosti strategije popelje raziskovalca, študenta ali zainteresiranega bralca v svet razmišljanja o prepletenih vsebinah strateških in varnostnih študij ter mednarodnih odnosov. Delo bi zlahka postalo obvezen priročnik vsakega visokega častnika, ki deluje na taktični, operativni ali strateški ravni bodisi kot poveljnik, področni strokovnjak bodisi kot strateški svetovalec. Navsezadnje lahko ta knjiga služi tudi kot katalizator učinkovitega strateškega načrtovanja in uresničevanja strateških ciljev, tako da bi ga tudi Clausewitz z verjetnostjo prepoznal kot sredstvo za razjasnjevanje večine tega, kar je poimenoval »megla vojne«.

Vojaški strokovnjaki – morda bolj kot kateri koli drugi strokovnjaki v civilnem okolju – morajo kritično razmišljati, ko gre za uporabo moči na kopnem, morju, v zraku, vesolju in kibernetnem prostoru. Najbolj modri in učinkoviti strategji so tisti, ki se v svojem izobraževanju opirajo na holističen, prilagodljiv način razmišljanja. S tega vidika avtor v delu poudarja, da pri preučevanju strategije ne gre le za kopičenje teoretičnega znanja, temveč tudi za spoznavanje našega nepopolnega razumevanja kompleksne narave prilagajanja nepredvidljivemu ali nepričakovanemu.

Glede na to, da je strateška (vojaška) misel v Slovenski vojski razmeroma šibko prisotna, je zlasti pomembno, kako bodo njeni vojaški strokovnjaki, visoki častniki, razumeli in kako si bodo razlagali ta precej abstraktni, a hkrati zelo dimenzionirani prostor, ki ga zavzema strategija v miru in vojni. Tudi v tem pogledu predstavlja to delo pomembno izhodišče za poglobljeno razmišljanje vsakega (nastajajočega) vojaškega stratega, čigar cilj, kot pravi Liddell Hart, ne bi smel biti v iskanju vojne, temveč ugodne strateške situacije.

Pavel Vuk

Znanstvena monografija preučuje teorijo strategije, metodologijo oblikovanja in prakso njenega izvajanja. Obravnava vprašanje pomena in oblikovanja primernih strategij, ki ustrezajo nacionalnim interesom, ciljem in potrebam države ter družbe, pri čemer se osredotoči na področje nacionalne varnosti. Analizira teoretična dognanja različnih avtorjev in jih pojasnjuje s praktičnimi primeri iz slovenskega in mednarodnega okolja. Osredotoči se na analizo različnih pristopov ali metodologij pri oblikovanju nacionalnih strategij.

V uvodu prikaže celovit pregled literature, ki obravnava področje razvoja in uporabe strategije v zgodovinski perspektivi. Avtor v prvih dveh poglavjih s primerjanjem različnih definicij in opredelitev ter pomenov, namena in ciljev strategij bralcu omogoči spoznavanje, razmislek in razumevanje obravnavane vsebine. Teoretično izhodišče že na začetku podkrepi z aktualnimi primeri ali tistimi iz bližnje preteklosti. Tako bralcu omogoči hitrejšo in uspešnejšo razumevanje in vrednotenje, da bi uporabil nova spoznanja.

V osrednjem delu se avtor osredotoči na nacionalnovarnostni sistem ter prikaže in pojasni elemente za oblikovanje državne strategije na področju nacionalne varnosti. Ob tem v celotni monografiji povezuje teoretična izhodišča s slovensko realnostjo – gre za majhno državo z obrambnimi silami, primernimi njeni velikosti, in članico regionalnih ter mednarodnih organizacij, znotraj katerih si zagotavlja svojo varnost. Na odnos do nacionalne varnosti, ki ga mora odražati tudi nacionalnovarnostna strategija, vplivajo tudi slovenska kultura, percepcija varnosti vs. ogroženosti in odnos do oboroženih sil. Avtor z analizo svojevrstnega, slovenskega primera poudari pomen različnih političnih, diplomatskih, družbenih, tehnoloških, zgodovinskih in drugih dejavnikov pri oblikovanju nacionalnih interesov ter ciljev. Ob različnih dejavnikih sicer ne nameni posebnega poglavja družbenemu, ki je eden od ključnih elementov določanja strateških nacionalnih interesov, ciljev in načina njihovega doseganja, vendar v šestem poglavju spretno prepleta družbene elemente z analiziranimi strateškimi dejavniki. Tako se v celotnem šestem poglavju, in tudi v drugem poglavju, pri opredeljevanju nacionalnih interesov in ciljev, dotika pomembnega elementa, ki ga predstavlja družba. Kot navaja, nacionalni interesi temeljijo na razumevanju političnih odločevalcev glede potreb prebivalstva in služijo njihovi blaginji. Tako je tudi strategija usmerjena v zagotavljanje blaginje prebivalcev in je torej družba posredno eden od ključnih usmerjevalcev tako oblikovanja strategije kot tudi njenega izvajanja.

V kontekstu pojasnjevanja pomena mednarodnega reda in mednarodnih ter regionalnih organizacij pri oblikovanju strategije se avtor osredotoči tudi na Nato in EU. Ob tem pojasnjuje izhodišča za vzajemno pomoč in solidarnost med članicami obeh organizacij. Dotakne se torej varnostnih jamstev v sodobnih varnostnih razmerah.

V zadnjem delu pojasni tudi strateško komuniciranje, ki se v slovenskem prostoru konceptualno razvija. Z uvrstitvijo tega v monografijo poudarja pomen upoštevanja tega orodja že v izhodišču nastajanja strateških razmislekov in nadalje pri oblikovanju strategije ter njene implementacije.

Monografija omogoča bralcu prepoznavanje ključnih elementov teorije strategije ter ponuja možnost presojanja in vrednotenja primernosti uporabe različnih pristopov v nacionalnovarnostnem sistemu Republike Slovenije. Ob tem zapolnjuje vrzel v razvoju teorije strategije v slovenskem prostoru. Pomembna je zaradi več razlogov. Prvič, v slovenski znanstveni in strokovni prostor prispeva pregled razvoja teorije strategije v mednarodnem in domačem okolju ter kritično primerja dognanja različnih avtorjev. Nadalje, teorijo pojasnjuje z izbranimi primeri iz slovenskega in mednarodnega okolja. Tretjič, primerja različne pristope k oblikovanju strategij, jih teoretično utemelji in tako odpre vrata razmisleku glede ustreznosti za slovenski prostor. Navsezadnje pa avtor nakazuje, kateri so ključni elementi oblikovanja ustrezne strategije v nacionalnovarnostnem okolju, ki bi morali biti upoštevani tudi v Sloveniji.

Dr. Janja Vuga Beršnak

KAZALO

1 UVOD V TEORIJU STRATEGIJE.	11
1.1 Pomen preučevanja teorije in prakse preteklosti	11
1.2 Razvoj teorije strategije	18
1.3 Vrste in hierarhija strategij	37
1.4 Strategij, strateške študije in strateško razmišljanje	45
2 STRATEGIJA NACIONALNE VARNOSTI	58
2.1 Oblikovanje strategije	63
2.2 Nacionalni interesi in cilji.	102
2.3 Nacionalna moč	113
3 NEKATERI NAČINI URESNIČEVANJA NACIONALNIH INTERESOV	140
3.1 Odvrčanje	140
3.2 Eskalacija	163
4 JEDRSKA STRATEGIJA	166
5 HIBRIDNA IN/ALI ASIMETRIČNA STRATEGIJA	175
6 NEKATERI KLJUČNI STRATEŠKI DEJAVNIKI.	188
6.1 Tehnologija	188
6.2 Geopolitika	205
6.3 Mednarodni red	212
6.4 Nadnacionalne strategije	227
7 STRATEŠKO KOMUNICIRANJE	243
8 SKLEP	257
9 VIRI IN LITERATURA	259
10 STVARNO IN IMENSKO KAZALO	277
11 PRILOGA:	
Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije	287

Beseda strategija se je pojavila že v antiki, vendar se je *»uveljavila ob koncu 18. stoletja in postala del redne rabe po končnem porazu Napoleona leta 1815«* (Strachan, 2019, str. 172). Danes je splošno razširjena beseda, ki že zdavnaj ni več primat vojakov in tistih, ki preučujejo uporabo vojaške sile pri doseganju nacionalnih in drugih ciljev. Pojavlja se na vseh področjih uresničevanja funkcij države (npr. strategija zunanje politike, strategija ekonomskega razvoja, strategija razvoja visokega šolstva ipd.). Pojavlja se v gospodarskem sektorju, v katerem se oblikujejo strategije razvoja korporacij, strategije nastopa na tujih trgih ipd. Strategije za doseganje skupnih ciljev in zaščito skupnih interesov imajo mednarodne organizacije na političnem, obrambnem, varnostnem, ekonomskem področju in drugih.

Zaradi razširitve področij, na katerih se oblikujejo in uresničujejo strategije, se je zelo razširil krog tistih, ki jih oblikujejo, in tistih, ki jih uresničujejo. Preučevanje teorije in prakse strategije jim lahko pomaga pri pridobivanju znanja, kako obvladati večščino, ki jo potrebujejo za oblikovanje dobrih strategij. Veščino, ki jo potrebujejo strategji, ki so glavni snovalci strategije, ter tisti, ki jo morajo razumeti in pripraviti dobre načrte za njeno uresničevanje v praksi. Pri tem bodo med drugim spoznali, da razvijanje veščine oblikovanja dobrih strategij pomeni tudi potrebo po osebnostnem razvoju, ki obsega predvsem potrebo po utrjevanju sposobnosti strateškega razmišljanja.

Namen tega dela je zagotoviti v slovenskem prostoru vsem, ki preučujejo teorijo in prakso strategije in/ali sooblikujejo in uresničujejo strategije, vir, ki bo v slovenščini podpiral njihova prizadevanja. Preučevanje teorije in prakse strategije namreč pokaže, da do leta 2003, ko je profesor Žabkar objavil Marsovo dediščino, v slovenščini ni bilo dela, ki bi tako celovito in obsežno obravnavalo strategijo. Lahko bi rekli, da je ta knjiga nekakšno nadaljevanje njegovega dela s poudarkom na strategiji nacionalne varnosti. Pri tem gre za razliko v pristopu. V Marsovi dediščini je praksa v glavnem v vlogi potrjevanja teoretičnih ugotovitev, ta knjiga pa je aplikativno naravnana in je praksa predvsem v funkciji rezultata strateškega procesa – strategije nacionalne varnosti. Aplikativnemu pristopu so bile v podporo uporabljene metode, ki obsegajo zgodovinsko metodo, analizo primarnih in sekundarnih pisnih virov, primerjalno analizo ter študijo primera. Države, ki so služile kot vir strateške teorije in/ali prakse, so izbrane po načelu primerljivosti s Slovenijo (npr. Hrvaška, Črna gora in baltske države), globalnega vpliva na strateško teorijo in prakso (npr. ZDA, Ruska federacija, Kitajska)

ter zastopanosti drugačnih kulturnih okolij (npr. Japonska). Uporabljeni viri obsegajo znanstvene in strokovne monografije ter članke, strategije mednarodnih organizacij in izbranih držav, izobraževalno literaturo tujih (predvsem ameriških) izobraževalnih ustanov, objave v javnih medijih, zapise s konferenc in predavanj ter doktorska in druga dela slovenskih in tujih univerz.

Ta knjiga je pripomoček pri preučevanju teorije in prakse strategije s poudarkom na strategiji nacionalne varnosti. Bralcu omogoča seznanitev z nekaterimi teoretičnimi podlagami in primeri iz prakse, ki naj bi pomagali bolje razumeti namen in vlogo strategije nacionalne varnosti, proces njenega oblikovanja in kako se pri tem spoprijemati z izzivi. Seznanja ga z nekaterimi najpomembnejšimi strateškimi dejavniki, ki vplivajo na strategijo, ter načini in sredstvi, ki so na voljo za uresničevanje strateških ciljev v podporo nacionalnim interesom.

Čeprav je na voljo nekaj primerov iz prakse, poglobljeno razumevanje uporabe teorije v praksi sledi in bi moralo potekati pri individualnem študiju ter seminarских nastopih, delavnicah, praktikumih in drugih izobraževalnih oblikah, pri katerih je največji poudarek na študijah primerov. Le tako se bodo lahko utrjevali strateško razmišljanje in druge kompetence, ki »delajo« dobrega stratega. Tiste, ki pomagajo pri snovanju in uresničevanju strategije, ki se nanaša na uresničevanje vitalnih interesov države ter na varnost kot eno od temeljnih skupnih in individualnih vrednosti.

1 UVOD V TEORIJU STRATEGIJE

1.1 Pomen preučevanja teorije in prakse preteklosti

Zakaj preučujemo teoretična spoznanja in prakso preteklosti?

Katera so splošna (univerzalna) sporočila iz zgodovine teorije in prakse strategije?

Zgodovina preučevanja teorije strategije, čeprav ne pod tem imenom, je stara več tisoč let. Na voljo je veliko primerov njenega uresničevanja v praksi. Iz teorije in primerov lahko dobivamo spoznanja o načinih oblikovanja strategij, njihovih značilnostih in razlogih, da je bila neka strategija dobra oziroma uspešno uresničena. Prepoznavamo lahko razloge za neuspešne strategije in odkrivamo njihove pomanjkljivosti. Pri tem se logično vprašamo, kakšen pomen in vrednost imajo spoznanja preteklosti za današnji čas. Zakaj bi preučevali teoretična spoznanja nekoga, ki je živel pred več stoletji in je opazoval dogodke v povsem drugih okoliščinah, kot jih poznamo danes? Kaj nas npr. lahko nauči strategija iz antike ali srednjega veka za snovanje strategij v današnjem informacijskem in globalnem svetu?

Kratek odgovor na vprašanje o pomembnosti preteklih teorij in praks si lahko izposodimo od Craiga in Gilberta: *»Zgodovina nam ne more nikoli povedati, kako naj delujemo, vendar je bogata s študijami primerov, iz katerih lahko črpamo ideje in preudarne recepte«* (1986, str. 871). Gray na vprašanje, zakaj preučevati teorijo, če je strategija pravzaprav praktična dejavnost, odgovarja, da *»teorija premika smer zgodovine. Teorija poganja človeško vedenje. Pomaga nam sprejeti racionalne odločitve, ko nam govori, če se to naredi (zgodí), potem bo to in to posledica.«* (2016, str. 8.) Zanj je teorija strategije univerzalna in se ne more razlikovati zaradi kulturnih in drugih razlik ali zgodovinskega konteksta. Seveda pa se razlikuje praksa strategije (ibid., str. 19). V povezavi z vojno trdi, da *»v bistvu obstaja enotnost vseh strateških izkušenj v vseh zgodovinskih obdobjih, ker se nič vitalnega ni spremenilo glede narave vojne ter strategije«* (v Strachan, 2019, str. 171).

»Funkcija teorije je, da postavi vse v sistematični red, jasno in celovito, ter da poveže vsako aktivnost z ustreznim, prepričljivim razlogom ... Če razum deluje na takšen celoviti način, se lahko doseže svoboda, ki jo potrebuje, da prevlada nad dogodki in ti ne prevladajo nad njim ... Teorija ne more opremiti razuma s formulami

za reševanje problemov ... Vendar lahko daje razumu veliko količino pojavov in njihovih medsebojnih odnosov.» (Clausewitz v Jordan, 2015, str. 6.)

Zavedamo se, da živimo v bistveno drugačnem okolju in da danes snujemo strategije za prihodnost. Za okoliščine, ki bodo drugačne od današnjih, in tako je časovna odmaknjenost današnjih strategij od preteklih še večja. Vendar nam ravno preučevanje razvoja strateške misli in predvsem preučevanje uresničevanja strategij v preteklosti dajeta možnosti prepoznati vzorce strateškega odzivanja na nekatere okoliščine, razloge za njihov obstoj in predvsem razloge, da je bila neka strategija dobra. Lahko prepoznavamo splošna (univerzalna) sporočila, ki omogočajo razumevanje, kaj potrebujemo za oblikovanje dobrih strategij in kaj je značilno za dobre stratege, ter splošna merila, ki omogočajo ločiti dobre od slabih strategij, uspešne od neuspešnih strategov. Pri tem ne bogatimo le svojega znanja, temveč tudi razvijamo lastne sposobnosti strateškega razmišljanja, kar bo zelo pomembno, ko bomo sami oblikovali strategije. Sposobnosti, ki nam bodo omogočale prepoznavanje »recepta« za strateško delovanje v sodobnem času.

O pomenu preučevanja zgodovine je med drugim pisal Pomeroy, ki je poudarjal pomen družboslovnih in humanističnih ved v vojaškem izobraževalnem sistemu, v katerem se oblikujejo prihodnji vojaški stratezi. Pravi, da morajo stratezi razumeti strateško okolje, da bi prepoznali strateške izzive in znali reševati strateške probleme. Zanj je prvi korak razumeti, kako razmišljajo ljudje. V tem pogledu je preučevanje zgodovine zelo pomembno, saj so bili različne strategije in različna dejanja v preteklosti posledica človeške misli. Zgodovina pomaga razumeti, zakaj je nekdo v preteklosti razmišljal na neki način in zakaj se je odločil za neko dejavnost. Zgodovina tako kot strategija razlaga človeško misel in dejavnost. (Pomeroy, 2011, str. 9–10.)

Ko razumemo uporabno vrednost preteklih spoznanj in se lotimo preučevanja strategije skozi zgodovino, naletimo na metodološki izziv. Tisočletna zgodovina je res bogata s teoretičnimi in praktičnimi spoznanji, vendar prevladujejo primeri z vojaškega področja. Preučevanje vojne in iskanje strategije, ki bi vodila do zmage, sta bila namreč vseskozi gibalno razvoja strateške misli in šele z razširitvijo uporabe strategije se je razvijala teorija tudi na drugih, nevojaških področjih. Pomeni, da preučevanje razvoja teorije strategije zahteva tudi razvoj sposobnosti, ki omogoča prepoznavanje načel in napotkov, ki so nekako splošnega (univerzalnega) pomena in jih je mogoče uporabiti na področjih, na

katerih predmet preučevanja strategije ni le uporaba oborožene sile za doseganje strateškega, politično določenega želenega stanja.

Kot primer prepoznavanja univerzalnosti sporočila, ki ga prenašajo pretekle strategije v sodobni čas, lahko uporabimo analizo skupnih značilnosti, ki sta jih oblikovala Craig in Gilbert. *»Tem strategijam je skupno, da so definirane in uresničene povsem racionalno, da je opravljena realistična presoja mednarodnega okolja, v katerem so bile uporabljene, da je opravljen natančen vpogled v zmogljivosti in težnje potencialnega nasprotnika, da je poudarjena predpostavka, da morata biti oblikovanje in uporaba vojaških sil upravičena z vidno politično prednostjo, da izvedba ne sme naložiti prevelikega bremena nacionalnim virom, ter odločenost, da se bo uporaba sile končala, ko bodo doseženi politični cilji«* (1986, str. 871).

Iz njune analize strategije, ki se predvsem nanaša na uporabo vojaških sil za doseganje nacionalnih ciljev, lahko nekaj splošnih ugotovitev uporabimo na različnih področjih, na katerih razvijamo strategije. Na primer: (1) oblikovanje in uresničevanje strategij ni »ad hoc« ali intuitiven proces, temveč preudaren (racionalen) proces, (2) z jasno definiranimi in uresničljivimi cilji, ki jih (3) določajo politični in drugi voditelji, za kar je nujna (4) dobra (realistična) presoja okolja, v katerem bo strategija uresničena, pri čemer je treba upoštevati (5) vpliv dejavnikov ali akterjev, ki so prisotni v tem okolju, ter (6) dobro poznati tekmeca ali nasprotno stran, ki preprečuje ali ovira zasledovanje lastnih ciljev in interesov. Za uresničevanje strategije je treba (7) nameniti vire, ki omogočajo doseganje strateškega cilja, vendar pri tem ne ogrožajo delovanja ali obstoja lastne države ali organizacije. Pri tem je nujna presoja med uresničevanjem strategije, da (8) učinki dejavnosti in uporabe virov dejansko prinašajo prednost glede na nasprotno stran in vodijo k cilju ter da (9) je končno stanje predvidljivo in je prepoznavno (merljivo) doseganje strateškega cilja, da lahko (10) ugotovimo prenehanje potrebe po nadaljnjih dejavnostih in uporabi virov.

Okvir 1: NEKATERA VPRAŠANJA NA POTI K DOBRIM STRATEGIJAM

1. Kaj se dogaja? Kaj je problem? Čigav je?
2. Kaj vemo? Kaj je neznano? Kaj domnevamo?
3. Se je kaj podobnega zgodilo v preteklosti? Kaj je bila rešitev? Ali so okoliščine podobne?
4. Kaj je cilj? Kaj je želeno končno stanje?

5. Katere možnosti (varianete) imamo na voljo? Katere zmogljivosti imamo na voljo?
6. Ali so možnosti (varianete) izvedljive? Ali vodijo do cilja? Kakšne učinke želimo doseči?
7. Koliko nas bo to stalo? Ali bo cena vredna uspeha?
8. Ali nosilci izvedbe strategije razumejo oziroma vedo, kaj je njihova vloga in kaj bo treba narediti?

Izdelano na podlagi spoznanj in napotkov Neustadta in Maya, 1988, str. 232–246.

Neustadt in May (1988, str. 241) poudarjata, da *»zgodovinska informacija ni nič drugačna od katere koli druge. Le ugotoviti moraš, da jo potrebuješ.«* Za prihodnje stratege (voditelje) sta oblikovala precej napotkov, ki so nastali na podlagi preučevanja vojn. Na primer: (1) dobra presoja okoliščin (kar vemo, kaj je nejasno in kaj predpostavljamo); (2) sposobnost prepoznavanja značilnosti preteklih primerov (razlike in podobnosti z današnjo situacijo); (3) način definiranja cilja (kaj je želeno stanje v prihodnosti); (4) identifikacija razpoložljivih opcij (kar je delovalo v preteklosti, bo morda tudi v novih okoliščinah). Zanju preučevanje preteklosti na splošno pomaga, še posebno tistim, ki sprejemajo odločitve. Več zgodovine poznamo, bolje lahko razumemo različne možnosti (varianete), ki jih imamo na razpolago. (Ibid., str. 244–245.)

Preučevanje zgodovine strateške misli pomeni pridobivanje posrednih izkušenj oziroma učenje iz izkušenj drugih, kar lahko koristi pri oblikovanju strategij v sedanjem času. Poznavanje več primerov iz preteklosti pomeni več možnosti prepoznavanja uporabnih napotkov in vzorcev, ki lahko pomagajo pri prilagajanju novim situacijam. Neustadt in May poudarjata, da je za voditelje taka posredna izkušnja včasih edina, ki so jo pridobili, preden se od njih pričakuje sprejemanje strateških odločitev. Pri tem gre za *»povezovanje sedanje modrosti s preteklimi in prihodnjimi možnostmi, povezovanje opisa (interpretacije) preteklosti z izkušnjami tistih, ki so jo opisali, in povezovanje predlogov za prihodnost z omejitvami (angl. inhibitions) sedanjosti, ki so dediščina preteklosti«* (ibid., str. 246).

Za Lacquementa (2019, str. 59–60) sta preučevanje zgodovine in uporaba zgodovinske analogije (angl. *historical analogies*) *»ena najpomembnejših človeških prilagoditvenih tehnik. Človeška sposobnost, da se uči iz lastnih in tujih izkušenj,*

kar ga vodi v presoji prihodnjih dejanj, je osrednja točka napredka.« Opisuje t. i. analogično razmišljanje (angl. *analogical thinking*), ki poenostavljeno pomeni prepoznavanje vzorcev (analogije) dveh ali več podobnih situacij. Sklicuje se na Cohena, ki je eden od tistih, ki obravnavajo preučevanje zgodovine v funkciji pridobivanja posrednih izkušenj in s tem razvijanja prilagodljivosti, ki je ne more zagotoviti doktrina ali osebne izkušnje.

Khong (ibid., str. 64) pojasnjuje, kako analogija zagotavlja bližnjico za spoprijemanje z zapletenimi situacijami. Analogija podpira diagnostične naloge v procesu sprejemanja odločitev: (1) opredelitev narave problema, (2) zagotovitev občutka politične teže problema (angl. *political stakes*), (3) nakazovanje mogočih izhodišč (angl. *prescriptions*) za oblikovanje politik, (4) predvidevanje možnosti uspeha, (5) ocena moralne upravičenosti odločitve in (6) opozarjanje pred nevarnostmi.

Khong med drugim opozarja na zapletenost odnosa med uporabo zgodovinskih spoznanj in psihologije v procesu sprejemanja odločitev ter s tem na nevarnosti nepravilne uporabe zgodovinskih primerov za odločanje in delovanje v sedanjem času. »*Bolj kot intelektualni neuspeh (angl. failure) je lahko problematičen psihološki proces, ki je povezan z načinom, kako človek izbere analogijo in jo uporabi pri obdelavi informacije.*« Ljudje imamo omejene kognitivne sposobnosti, in si prizadevamo za izbiro najlažje poti v presoji negotovih okoliščin. Zato obstaja nevarnost osredotočenja na zunanje podobnosti trenutne situacije z zgodovinsko izkušnjo. Obstaja verjetnost, da se bodo posamezniki intuitivno odločali na podlagi izkušenj, ne da bi pred tem pogledali analogijo, ki podpira njihovo odločitev. Takšni so lahko žrtev predsodkov, ki jim preprečujejo iskanje drugih perspektiv ali pripravljenost na upoštevanje drugih analogij (ibid., str. 64–65).¹

Kaj nas lahko zgodovina nauči oziroma kako lahko pretvarjamo pretekla spoznanja v posredno izkušnjo za današnji čas, lahko spoznavamo na več primerih.

¹ Čeprav lahko ima intuicija pomembno pozitivno vlogo pri sprejemanju odločitev v nepredvidljivih situacijah, njena uporaba pri oblikovanju strategij (npr. pri predvidevanju prihodnjih okolij) med drugim zmanjšuje kakovost procesa presoje najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na strategijo. Poleg tega lahko povečuje tveganja, ki so že sicer neločljivo povezana z oblikovanjem strategije in se nanašajo na verjetnost, da bo strategija uporabna in uspešna v nekem okolju v prihodnosti. Tveganja so posledica množice spremenljivk, ki določajo prihodnje varnostno, mednarodno, politično, geopolitično in drugo okolje. Zato je lahko zgodovinska metoda, ob preudarni uporabi, koristen pripomoček za prepoznavanje tveganj v procesu oblikovanja strategije. Predvsem lahko odgovori na vprašanje o dejanskem pomenu intuicije pri uresničevanju uspešnih strategij v preteklosti.

Eden od takih so peloponeške vojne, ki jih je preučeval in opisal Tukidid.² Zakaj bi bilo dobro razumeti ozadje in potek vojne med Atenci in Špartanci? Kaj nam lahko pove zapis o dogodkih pred več kot dva tisoč leti pri spoprijemanju z izzivi sodobnega mednarodnega varnostnega okolja?

Nation (2012c) je zbral mnenje nekaterih teoretikov. Strauss npr. poudarja Tukididov zapis kot brezčasen opis narave vojne. Orwin poudarja politično razsežnost – odnos med državljanom in politikom (državnikom). Lebow navaja Tukididov prispevek k teoriji mednarodnih odnosov; kot prvega teoretika, ki je povezal izvor vojne, vlogo moči v mednarodnih odnosih, odnos med notranjo in zunanjo politiko in proces odvijanja družbenega in mednarodnega reda. Za Marshalla je vojna med Atenci in Špartanci prototip bipolarne konfrontacije, nekakšna najava obdobja t. i. hladne vojne v 20. stoletju in spopada med ideologijami, med demokratičnim in totalitarnim sistemom. Powel je v zgodbi našel opozorila o mejah uporabe moči (v Nation, 2012c, str. 119–120).

Za Nationa Tukidid zagotavlja strateški vpogled; ponuja neprecenljive orientacijske točke za utrjevanje veščine poveljevanja in vladanja (angl. *statecraft*) na področju nacionalne politike in pri presoji dejavnikov, ki vodijo državo k zmagi ali porazu v daljšem obdobju strateškega tekmovanja. Poudarja še eno, morda najpomembnejšo razsežnost Tukididovega zapisa: ker se v zgodovini človekova narava v bistvu ne spreminja, lahko pri preučevanju preteklosti prepoznavamo ponavljajoče se vzorce družbenega in političnega odnosa, se iz njih učimo in na tej podlagi razvijamo strategije za učinkovitejše delovanje v prihodnosti (ibid.). Za Žabkarja je »Tukidid s podrobno analizo peloponeške vojne s svojimi opisi vojaških pohodov že v 5. stoletju pr. n. št. utemeljil najstarejšo vejo vojaške znanosti – vojaško zgodovino« (Žabkar, 2003a, str. 37).

² »V 5. stoletju pr. n. št. se je Grčija razdelila na dva sovražna tabora. Na eni strani je bila Peloponeška zveza, na čelu katere je bila oligarhična Šparta, na drugi pa Delsko-atiška zveza, na čelu katere so bile demokratične Atene. Rivalstvo med najmočnejšima mestoma je privedlo do največje vojne na grških tleh. Ta je trajala 27 let in se spremenila v izčrpanje, ki ga grški svet do takrat ni poznal. V prvem delu vojne so imele pobudo Atene, ki so Peloponeški zvezi zadale kar nekaj težkih porazov. Leta 425 pr. n. št. so skoraj spravili na kolena samo Šparto, vendar je ta že naslednje leto Atene porazila na Halkidiki in jih do leta 422 pr. n. št. od tam popolnoma pregnala. Potem sta obe strani sklenili premirje. To je z občasnimi incidenti trajalo do leta 415 pr. n. št., ko so Atenci napadli Sicilijo, kjer pa so bili čez dve leti strahotno poraženi. Temu je sledila pobuda Peloponeške zveze, ki je s podporo Perzije in Sirakuz poskušala Atenam zadati odločilen poraz na morju. To jim je uspelo šele leta 405 pr. n. št. in Atene so naslednje leto kapitulirale. Vojna je pustila globoke sledi na političnem in vojaškem področju.« (Lapajne, 2003, str. 5.)

O aktualnosti sporočil peloponeških vojn govorita tudi izjavi ameriških generalov. Marshall je npr. izjavil: *»Resno dvomim. Da lahko človek popolnoma razumno in z globokim prepričanjem razmišlja o nekaterih temeljnih problemih današnjega časa, ne da bi pred tem vsaj v mislih preučil obdobje peloponeških vojn in padec Aten.«* Izhajajoč iz ugotovitev za nastanek teh vojn Dempsey poudarja nauk za današnji čas: *»Ne želimo, da strah pred naraščajočo močjo Kitajske vodi v neizogibno vojno. Torej – nameravamo se izogniti Tukididovi pasti.«* (Thucydides' Peloponesian War. Theory of War and Strategy. Gradivo za predavanje na U. S. Army War College. Študijsko leto 2016.)

S stališča preučevanja teorije strategije je Tukididov prispevek pomemben predvsem v delu, v katerem lahko prepoznavamo pomen strateške razsežnosti vojskovanja in obstoja strategije, ki jo danes razumemo kot nacionalno (angl. *grand*), in v katerem prepoznavamo dejavnike, ki jo opredeljujejo (politične, ekonomske, vojaške, moralne, ideološke, tehnološke ipd.). Ugotavljamo lahko razloge, zakaj je bila neka strategija uspešnejša od druge. Čeprav je Tukididov zapis bogat s sporočili, ga ne moremo uporabljati kot učbenika za sodobni čas. S pomočjo strateškega razmišljanja, ki bo opisano v nadaljevanju, lahko najdemo podobnosti s sedanostjo in oblikujemo sklepe, ki so lahko uporabni pri oblikovanju strategij prihodnosti.

Okvir 2: AKTUALNOST TUKIDIDOVEGA ZAPISA PELOPONEŠKE VOJNE

1. Narava človeka	8. Lastnosti učinkovitega stratega
2. Narava vojne	9. Spopad velesil (bipolarnost sveta)
3. Družbena ureditev in odnosi	10. Spopad vrednot in ideologij
4. Mednarodni odnosi	11. Etična in moralna vprašanja vojne
5. Instrumenti nacionalne moči	12. Pomen tehnologije in inovacij
6. Odnos med notranjo in zunanjo politiko	13. Pomen geostrategije
7. Oblikovanje in uresničevanje nacionalne (varnostne) strategije	14. Pomen zavezništva
	15. Strateško varnostno okolje

Oblikovano na podlagi razprave Nationa, 2012c, str. 119–120.

1.2 Razvoj teorije strategije

Kaj je strategija? Zakaj se definicije razlikujejo?

Kako razumeti strategijo? Ali gre za znanost, umetnost ali veščino?

Kakšen je odnos med strategijo in politiko?

Beseda strategija izhaja iz grške besede *strategos*³ in bi »v prostem prevodu lahko bila oznaka za vodenje vojske oziroma za ‚veščino vojskovodij‘ – strategov, ki so v stari Grčiji vodili vojske na pohodih in jim poveljevali v bitkah« (Žabkar, 2003a, str. 182). Prevod nakazuje, da se pojem nanaša na dejavnost, ki je izvirno vojaška domena, in na veščino predvsem vojaških strategov, generalov (poveljnikov). Skozi različna časovna obdobja se je njena definicija razvijala, pri čemer je skupno vsem, da govorijo o nekem cilju oziroma končnem stanju izvajanja neke dejavnosti, ki ga želimo doseči, in o neki zamisli ali konceptu, kako ta cilj ali stanje doseči z razpoložljivimi viri. Predstavlja vodilo za usmerjanje dejavnosti ali smer (pot), po kateri dosežemo strateški cilj oziroma želeno končno stanje.

Vuk (2016, str. 16) poudarja pomen razumevanja teorije strategije, da lahko razumemo njeno kompleksnost in logiko. Zanj je teorija strategije način razumevanja, kako lahko razvijamo perspektive in pristop za oblikovanje ter izbor alternativnih možnosti v kompleksnem in spreminjajočem se varnostnem okolju, s fokusom razmišljanja na »kako«, in ne na »kaj«, ter v povezovanju možnosti in poti, ki bi lahko bile razumne in izvedljive. Zato strategija ni niti preprosta niti lahka, čeprav strategji vedno iščejo načine, da bi strateško logiko razlagali preprosto in razumljivo.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2014) razlaga pojem strategije precej preprosto, vendar z navajanjem, da gre za (1) »načine načrtovanja in vodenja velikih vojaških operacij, vojne« in (2) »način doseganja kakšnega cilja; razvojna strategija; strategija miru; strategija trgovine; strategija ekonomskega pritiska«. Poudarja nekatere značilnosti strategije: že omenjeno izhodišče, da gre pri strategiji za način doseganja cilja, in širši nabor področij, na katera se strategija lahko nanaša. Na prvo mesto postavlja vojaško uporabo in tako posredno sporoča, da je zgodovinsko prevladujoča uporaba pojma in teorije strategije v povezavi

³ Longman Dictionary of Contemporary English (2018).

z vojaškimi silami in večino njihove uporabe za doseganje zmage v vojaškem spopadu ali vojni. Z drugim delom definicije pa sporoča, da danes uporabljamo in razvijamo strategijo na številnih področjih delovanja države in družbe. Tako tudi posredno poudarja, da je danes krog snovalcev in uresničevalcev strategije precej večji kot v preteklosti, da delujejo na številnih področjih, in končno, da danes strategiji niso več le generali in voditelji držav.

»Strategija je pojem, ki se nanaša na kompleksno mrežo misli, idej, spoznanj, izkušenj, ciljev, stroke, spominov, dožemanj in pričakovanj, ki zagotavljajo splošno usmeritev za posebne aktivnosti pri zasledovanju nekega končnega stanja. Strategija je smer, ki smo jo začrtali. Je potovanje, ki si ga predstavljamo, in istočasno smer, v katero krmilimo, ter potovanje, ki se ga dejansko udeležujemo. Tudi ko se vkrcamo za potovanje ali raziskovanje in nimamo v mislih posebej opredeljene destinacije, ima to potovanje svoj namen, rezultat in konec, ki ga moramo imeti v vidu.« (Nickols v Volker, 2011, str. 4.)⁴

Razvoj teorije strategije je neposredno povezan z zgodovino preučevanja vojne. Že sam izvor besede strategija nas usmerja v sklep, da gre za dejavnost vojaških voditeljev (generalov) pri vodenju vojsk v spopadu, da bi zmagale v vojni. Če je bila predmet preučevanja vojna (vojaški spopad), potem je bila strategija tista, ki je predstavljala konceptualno zasnovo ali smer, ki je vodila do zmage. S stališča končnega stanja je predstavljala način, včasih tudi načrt, kako ga doseči, s stališča snovalcev strategije pa večino uporabe vojaških sil. Zato v definicijah skozi zgodovino najdemo različne terminološke opredelitve, ki jih moramo razumeti v povezavi z okoliščinami, v katerih so nastale, z namenom konkretne strategije, ki se je oblikovala v teh okoliščinah, ter z razumevanjem vojne tistega časa in tedanjega delovanja države in družbe.

Zgodovina spopadov in vojn je stara kot človeštvo. Več tisoč let je stara tudi teorija strategije. Čas merimo glede na obstoj znanih zapisov oziroma dokazil o preučevanju nekega predmeta in izhajajočih teoretičnih spoznanjih. Med prvimi učenjaki ima verjetno Sunzi vodilno vlogo, njegov priročnik Umetnost vojne pa lahko predstavlja enega od prvih »učbenikov« o strategiji.

⁴ Tudi Woodward opisuje strategijo kot smer in za prisposodobu uporablja drevo. Zanj je strategija v bistvu načrtovanje prihodnosti, prihodnost pa je drevo. Mi smo žuželke pri njegovem vznožju. Z dna se nekatere veje dobro vidijo, nekatere ne. Treba je načrtovati pot navzgor proti zelenemu in pogosto slabo prepoznavnemu listu. Ta je pogosto zakrit, vendar ga je treba imeti ves čas v mislih, da se ne izgubi smer. Če se smer izgubi, po navadi ni možnosti ponovitve poti. Navkljub težavam se je treba pravilno odločati za spremembe smeri. (Woodward, 2003, str. 1.)

Nastal je v času, ki ga kitajska zgodovina imenuje »*obdobje vojskujočih se držav, in je sredi prvega tisočletja pr. n. št. povsem opustošilo Kitajsko*« (Amalietti, 1996). Čeprav ima vsebine, ki se nanašajo na strategijo uporabe vojaških sil (npr. poglavje Strateške ocene), bi danes veliko njegovih spoznanj uvrstili v področje večšine uporabe vojaških formacij in vodenja operacij⁵ (npr. poglavja Vodenje bitke, Priprava napada, Sestava, Sila/moč, Oboroženi boj, Ognjeni napad, Zemljišče/bojišče ipd.). Med strateške dejavnike, ki jih je treba presoditi, ker vzpostavljajo prevladujoče razmere za zmago, uvršča pot, vreme, zemljišče, vodstvo in disciplino, pri čemer se pot nanaša na pripravo moštva, da bo sledilo skupnim ciljem (ibid., str. 18–19).

Čeprav Sunzi uporablja pojme, ki se nanašajo na strateško raven vodenja vojne, in govori tudi o strateški razmestitvi sil, se ne da izogniti ugotovitvi, da gre večinoma za operatiko oziroma uresničevanje vojaške strategije v praksi s pomočjo vojaških operacij. Je pa vsekakor eden (znanih) prvih, ki piše o odnosu med politiko in strategijo ter o civilnem nadzoru nad vojsko kot jedru civilno-vojaških odnosov, kot jih razumemo danes, ko npr. poudarja, da »*vojaško vodstvo prejme povelje za zbiranje vojske od civilnega vodstva*« (ibid., str. 111).⁶

Že v zgodnjih zapisih, ki se nanašajo na razvoj teorije strategije, lahko zasledimo, da teoretiki prepoznavajo dejstvo, da vojna ni namenjena sama sebi, in jo uvrščajo v širši kontekst doseganja nekaterih političnih ciljev, pri čemer je zmaga v vojni pot do teh ciljev. Tako tudi strategija preraste okolje vojaških sil, ki jih usmerjajo generali v spopadu, in postane »last« civilnih voditeljev (politikov). Pojavljajo se pojmi, s katerimi se poudarja, da gre za najvišjo raven strategije, nekakšno »nadstrategijo« (angl. *grand strategy*) na nacionalni ravni (nacionalna strategija), ki jo nekateri slovenski avtorji poimenujejo splošna ali »velika« strategija (Vuk, 2016, str. 18) ali »grandstrategija« Žabkar (2003a, str. 179) in za katero pravi Gray (2016, str. 18): »*Teorija in praksa grandstrategije je teorija in praksa državnštva (angl. statecraft).*« Politiki tako »prepustijo« vojakom večšino uporabe vojaške sile in skrb za strategije, ki so podrejene nacionalni in jih poznamo pod pojmi vojaška strategija, strategija vojne in strategija vojskovališča.

⁵ Za opis te večšine se uporablja tudi pojem operatika (angl. *operational art*), ki predstavlja vez med taktiko in strategijo.

⁶ Pri tem tudi prepozna negativne učinke civilnega nadzora, kadar civilno vodstvo posega na vojaško področje in mu tako povzroča »težave«, ko npr. »zaradi pomanjkanja poznavanja dejstev ukaže vojski napredovati, čeprav tega ne bi smela, ali pa, da vojski ukaže umik, ko ji tega ne bi bilo treba«, ali »če civilno vodstvo enakovredno sodeluje pri vodenju, čeprav se ne spozna na vojaške zadeve, se vojaki zmedejo« (ibid., str. 57).

Carla von Clausewitza lahko uvrstimo v skupino tistih, ki prepoznavajo širši kontekst strategije. Zanj je strategija »povezovanje posameznih bitk v celoto za doseganje končnega cilja v vojni« (Jablonsky, 2012, str. 4). Tako je Clausewitz vzpostavil odnos med strategijo in politiko.

Švicarski teoretik in vojak Jomini je razlagal strategijo kot »veščino vodenja vojne na karti, pri čemer zajamemo celotno vojskovoališče«. Iznašel je tudi termin »velika taktika« (angl. *grand tactics*), saj prepozna potrebo po opisu veščine, ki omogoča povezovanje bojov in bitk na taktični ravni v smiselno celoto, čemur bi danes rekli operatika. Pravi, da gre za »veščino razporejanja enot na bojišču glede na dogodke na zemljišču ter njihovo uvajanje v boj in za veščino bojevanja na zemljišču glede na načrtovano bojevanje na karti«. Zanj strategija določa, kje delovati, logistika premešča enote na to točko, »velika taktika« pa odloča o načinu izvedbe strategije in uporabe enot (v Bartholomees, 2012a, str. 14). Jomini je tudi prvi dokazoval nastanek vojaške znanosti, saj je ugotovil, da »izpolnjuje vseh pet postulatov, ki se zahtevajo od vsake znanosti; imela je lasten predmet (oboroženi boj), originalne metode (presojo razmer in sprejemanje odločitve, vojne igre, vojaške vaje in manevre idr.), lastno terminologijo (vojaški jezik), zakone (izražene v obliki sistema principov) in je bila medsebojno povezana z dosežki drugih znanosti« (Žabkar, 2013a, str. 17).

Posebno obdobje razvoja teorije strategije lahko uvrstimo v 20. stoletje, v čas prve in druge svetovne vojne ter t. i. hladne vojne. Preučevanje okoliščin za nastanek teh vojn in njihovega poteka daje spoznanja, ki pomenijo odmik od klasične (Clausewitzeve) razlage teorije. Zato v definicijah ne prevladuje več omemba vojaške sile, temveč pojmi, kot so nacionalna moč, instrumenti moči in nacionalni cilji. Čeprav so svetovne vojne še vedno vojaški spopad izrednih razsežnosti, je jasno, da ne gre več le za politično in vojaško delovanje, temveč za delovanje celotne družbe, in da končni cilj ni dosežen brez izrabe vseh nacionalnih virov in instrumentov moči, kot temu pravimo danes. Zato se govori o nacionalnih strategijah, in ne le o vojaških ali vojnih. Tako se strategija dejansko loči od tradicionalnega namena (zmaga v vojni), in govorimo o prepoznavnem konceptu uresničevanja, zaščite ali utrjevanja nacionalnih interesov. Vojaški spopad (vojna) je le ena od situacij, v kateri se taka strategija uresničuje v praksi. Uresničevanje strategije je proces, ki poteka tako v miru kot v vojni.

Izzivi razlage in razumevanja strategije

V razlagah strategije obstaja precej razlik. Razlike v pogledih bodo vidne tudi v nadaljevanju. Čeprav obstaja skupni imenovalac, ne moremo govoriti o poenotenih stališčih. Za ponazoritev razlik lahko uporabimo ugotovitve Friedman Lissnerjeve, ki v analizi teorije nacionalne strategije dokazuje konceptualne nedoslednosti na akademskem področju in področju politike (angl. *policy*) pri obravnavi strategije. Pravi, da obstajajo trije pristopi obravnave strategije: strategija kot odvisna spremenljivka, strategija kot proces in strategija kot načrt (angl. *blueprint*) (Friedman Lissner, 2018, str. 53–67). V prvem primeru gre za pristop, ki je usmerjen v iskanje izvora strategije in okoliščin, ko se ta spremeni. Na strategijo se gleda po vedenju (obnašanju) države glede na zunanje, notranje in individualne dejavnike. Strategija se npr. spremeni, če se spremeni mednarodni red ali notranja politika. Pristop obravnave strategije kot procesa poudarja pomen vloge institucij in njihovega vodstva. Nekateri pri takem pristopu sklepajo, da gre za proces strateškega planiranja; da gre za proces, ki povezuje cilje, načine in sredstva. Za podpornike zadnjega pristopa – strategije kot načrta (angl. *blueprint*) – je strategija orodje, s katerim se usmerja vedenje vlade, in tako predstavlja nekakšen »recept« za delovanje v prihodnosti.

Za Craiga in Gilberta (1986, str. 869) je strategija »moderen ekvivalent tistega, kar so v 17. in 18. stoletju imenovali kot ‚ragione di stato‘ ali ‚raison d’etat‘ (prev. av. ‚smisel države‘). Je racionalna opredelitev vitalnih nacionalnih interesov, stvari, ki so bistvene za varnost države, njen temeljni namen v odnosu do drugih držav in njenih prioritet glede ciljev.«

Beaufre (1968 str. 21) gleda na strategijo kot na »abstraktno igro, ki izhaja iz zoperstavljanja dveh volj«; gre za večino, ki omogoča, da se rešijo težave, ki jih v sebi nosi vsak dvoboj. Poudarja dvoboj na ravni volje udeleženih strani, pri čemer gre za »veščino dialektike moči« oziroma »dialektično večino nasprotujočih si volj, ki uporabljata silo, da bi rešili spor«. »Namen strategije je doseganje ciljev, ki jih opredeljuje politika, s čim boljšo uporabo sredstev, ki so na voljo.«

Nato v terminološkem slovarju ne govori o strategiji, temveč o strateškem konceptu, ki je »splošen in dovolj prožen zapis nalog, ki jih je potrebno opraviti, da ga je mogoče uporabiti kot okvir vojaškim, diplomatskim, ekonomskim, psihološkim in drugim ukrepom, ki izhajajo iz njega« (Brinc, 2006, str. 257).

Kitajska teoretika Quiao Liang in Wang Xiangsui (1999, str. 197) razlikujeta strategijo na dveh ravneh. Na prvi ravni je »politika vojne« (angl. *war policy*), kar zahodni teoretiki poimenujejo »grandstrategija«. Na drugi ravni je »strategija vojne«, ki predstavlja »vojaške poteze ali poteze vojne (angl. *stratagems of war*)«.

Gray (2016, str. 17) je eden od tistih, ki priznavajo, da je težko vzpostaviti konsenz o definiciji strategije in da mora biti ta »dovolj dobra«, ker mora poudariti »jedro vsebine in ne sme biti zavajajoča«. Zanj je strategija »ideja, funkcija in vedenje«. Ker ideja poganja dejavnosti (dejanja), »lahko intelektualna zmeda spodbuja zmedene aktivnosti«.

Za Bartholomeesa (2012a, str. 15) je strategija proces reševanja problemov. Je splošen in logičen način pristopa h kateremu koli problemu (vojaškemu, varnostnemu, osebnemu, poslovnemu ipd.). Navaja tri osnovna vprašanja, ki se nanašajo na strategijo: Kaj želimo narediti? Kaj moramo narediti in kaj lahko pričakujemo, da nam bo to pomagalo narediti tisto, kar želimo narediti? Kaj je najboljši način uporabe tistega, kar moramo narediti, da naredimo tisto, kar želimo?

Kako različno se uporabljajo definicije, lahko spremljamo na primeru ameriške vojske, ki jo je analiziral Bartholomees (ibid.). Navedel je definicije, ki se uporabljajo: (1) strategija je veščina in znanost razvoja ter uporabe instrumentov nacionalne moči na sinhroniziran in celovit način za doseganje ciljev na vojskovališču ter nacionalnih in/ali večnacionalnih ciljev; (2) strategija povezuje (angl. *integrate*) nacionalne vojaške cilje (angl. *ends*), nacionalno politiko in vojaške koncepte (angl. *ways*) ter nacionalne vire, vojaške sile in sredstva (angl. *means*); (3) strategija je veščina in znanost distribucije in uporabe vojaške sile za doseganje nacionalnih ciljev v miru in vojni.

Baylis, Wirtz in Gray (2012, str. 4) podobno ugotavljajo razlike v definicijah strategij zaradi različnih perspektiv avtorjev oziroma njihovega namena in predmeta preučevanja. Navajajo primere definicije, ki se nanašajo na:

1. Odnos med vojaškimi silami in cilji vojne

- Clausewitz: Strategija je uporaba spopadov za cilj (angl. *object*) vojne.
- Von Moltke: Strategija je praktična prilagoditev sredstev, ki so na voljo generalom, za doseganje cilja vojne.

- *Liddel Hart: Strategija je veščina (angl. art) porazdelitve in uporabe vojaških sredstev za uresničitev ciljev (angl. ends) politike.*
- *Beaufre: Strategija je dialektična veščina uporabe sile (moči), ali natančneje, dialektična veščina nasprotujočih si volj (angl. wills), ki uporabljata silo, da bi rešili spor.*

2. Uporabo moči

- *Foster: V končnem pomenu gre pri strategiji za učinkovito uporabo moči.*
- *Osgood: Strategijo moramo razumeti kot celovit (angl. overall) načrt izrabe zmogljivosti oborožene prisile v povezavi z ekonomskim, diplomatskim in psihološkim instrumentom moči v podporo zunanje politike na najbolj učinkovit način s prikritimi, odkritimi ali tihimi sredstvi.*

3. Proces

- *Murray in Grimslay: Strategija je proces nenehnega prilagajanja spreminjajočim se razmeram in pogojem v svetu, v katerem prevladujeta negotovost (angl. uncertainty) in nejasnost (angl. ambiguity).*

V številnih primerih lahko zasledimo, da so definicije precej dolge in razlagalne. Meiser odsvetuje daljše definicije, s katerimi želimo opisno čim več povedati, kot je Rumeltova definicija iz poslovnega sveta, ki pravi, da je strategija »smiselno povezan (angl. coherent) zbir analiz, konceptov, politik, argumentov in aktivnosti, ki odgovarjajo na zelo pomembne (angl. high-stake) izzive«. Z vključevanjem preveč pojmov v definicijo lahko tvegamo, da se izgubi pomen koncepta. Podobno je tudi z definicijami, ki ne govorijo o tem, kaj je strategija, temveč kaj se pričakuje od nje ali kaj naj naredi, npr. Freemonova definicija, da je »veščina kreiranja moči«. Polsnerjeva definicija, da je strategija »teorija države o tem, kako lahko na najboljši način ustvari lastno varnost«, in Cohenova, da gre za »teorijo zmage«, sta za Meiserja najboljši približek splošni definiciji strategije, saj vsebujeta pojem »teorija«. Zanj je strategija »teorija o uspehu«. Taka definicija namreč »spodbuja pričakovanje, da bo iz strategije jasno, kaj povzroči uspeh, s tem pa se spodbuja tudi ustvarjalno razmišljanje in ohranjanje osredotočenost na vzročno analizo. Tak pristop poudarja domneve, na katerih utemeljujemo strategijo, in sili stratege, da pojasnijo, kaj načrtujejo, da bo povzročilo željeno končno stanje.« (Meiser, 2016, str. 86–90.)

V sodobnem času se je teorija strategije razširila na različna področja delovanja države in družbe, s tem pa se je tudi ločila od tradicionalnega predmeta preučevanja (vojne). V razpravah ne prevladuje več vojaška teorija uporabe

vojaških sil in vodenja vojne, saj vojaška sila ni več prepoznavna kot edini ali odločilni dejavnik doseganja strateških ciljev in zaščite nacionalnih interesov. Zato tudi ne moremo govoriti o enotni definiciji, saj je logično, da definicija, ki se npr. nanaša na strategijo nacionalne varnosti ali obrambo države, ne more biti enaka definiciji strategiji razvoja nekega podjetja ali strategiji razvoja visokega šolstva.

Med tistimi, ki prepoznavajo spremembe razvoja strategije, je Bartholomees (2012a, str. 13), ki razlaga, da se je v sodobnem času vojaški koncept umaknil drugim razlagam. Danes strategji razlagajo, da (1) njihova večšina ne obsega samo uporabo tradicionalnega vojaškega instrumenta moči, temveč tudi druge, kot sta politika in ekonomija, (2) da se beseda strategija uporablja zunaj vojaškega konteksta na različnih področjih (disciplinah), od poslovnih do medicinskega in celo športa, ter je zato (3) koncept mutiral in so vojaki morali iznajti nov termin, da bi opisali vojaško večšino na najvišji ravni; kar je bilo včasih prepoznavno kot strategija, se danes imenuje operatika (angl. *operational art*).

Tudi Vuk (2016, str. 18) prepozna prisotnost strategije na številnih področjih družbenega in poslovnega življenja.⁷ Zanj je strategija »tehtanje ciljev, konceptov in virov znotraj sprejemljivih meja tveganja z namenom, da bi

⁷ Na primer na poslovnem področju je strategija »izbrana metoda ali načrt, ki se nanaša na zeleno prihodnost, kot rešitev problema ali doseganja cilja« ali »veščina (angl. art) in znanost načrtovanja in uporabe (angl. marshalling) virov na najbolj učinkovit in uspešen način« ali »splošni okvir (angl. scope) in smer korporacije ter način, kako delujejo različni poslovni segmenti skupaj, da bi dosegli poseben cilj« (Business Dictionary, 2018). Oxfordski slovar govori o »načrtu aktivnosti, ki je opredeljen tako (angl. designed), da dosežemo dolgoročni ali glavni (angl. overall) cilj« (Oxford Learner's Dictionaries, 2018). Podobno poudarja načrtovanje in dolgoročnost tudi definicija v Longmanovem slovarju, ki govori o »načrtovani seriji aktivnosti za doseganje nečesa« dolgoročnega in obenem navaja serijo besednih zvez, da bi poudaril razširjenost uporabe pojma: ekonomska strategija, poslovna strategija, marketinška strategija, politična strategija, strategija preživetja, dolgoročna strategija, korporativna strategija itn. (Longman Dictionary of Contemporary English, 2018).

Natančnejšo definicijo, ki se nanaša na poslovno področje, predlagata Johnson in Scholes: »Strategija je smer (angl. direction) in okvir (angl. scope) organizacije v daljšem obdobju, v katerem ta dosega prednost z namensko uporabo (angl. configuration) virov v zahtevnem okolju, da bi odgovorili na potrebe trga in izpolnili pričakovanja delničarjev« (Tutor2u Business, 2018). Ne glede na to, da gre za poslovno okolje, lahko pri teh definicijah najdemo vzporednice z vojaško teorijo. Vedno gre za neki cilj, ki ga je treba doseči. Strategija usmerja k temu cilju. Nakazuje način in opredeljuje, katere vire potrebujemo. Izvedba se postavlja v kontekst (okolje) in definirano je želeno (pričakovano) stanje. Zmago v vojni nadomesti »zmaga« na trgu. Pričakovanja politikov zamenjajo pričakovanja lastnikov (delničarjev) podjetja.

prišli do najboljših mogočih rezultatov in rešitev«. Navaja Lubijevo definicijo,⁸ ki pravi, da »strategija torej v najširšem pomenu označuje temeljne podlage, postopke in načrte za smotno in usklajeno uporabo sil, sredstev in drugih virov zaradi maksimalnega približanja postavljenim ciljem oziroma njihove uresničitve. Njen namen je uskladiti cilje in sredstva.«

Z navajanjem primerov bi lahko še nadaljevali. Kolikor področij (in avtorjev), toliko razlag. Beseda strategija je postala tako udomačena, da so nekateri teoretiki opozarjali, da se izgublja njen pomen. Med njimi je npr. Strachan (v Bowdish, 2013, str. 273): *»Beseda strategija je pridobila univerzalnost, ki je ukradla njen pomen in ji prepustila banalnosti.*« Razlike so tudi znotraj področij, na katera se definicije nanašajo, kar je vidno npr. na vojaškem področju.

Postavljajo se vprašanja, katera je tista »prava« in »dovolj dobra« definicija. Lahko bi odgovorili, da so vse »prave«. Definicijo moramo razumeti s stališča okolja, v katerem je nastala, namena, zaradi katerega je bila oblikovana, ter razumeti, na kaj se nanaša. Za preučevanje teorije in prakse strategije nacionalne varnosti, ki je predmet preučevanja v tej knjigi, bo v nadaljevanju predstavljen predlog referenčne definicije.

Vsekakor različni pogledi na teorijo strategije ne smejo odvrniti bralca od njenega nadaljnjega preučevanja, predvsem pa ne tistih, ki so odgovorni za oblikovanje strategij. Za motivacijo slednjih Friedman Lissner (2018, str. 67) poudarja nekaj pozitivnih učinkov preučevanja teorije nacionalne strategije, ker npr. z osvetljevanjem izvora vedenja države teorija pomaga oblikovalcem politik razumeti, kaj je gibalno zunanje politike zaveznikov in nasprotnikov kot tudi okoliščine za spreminjanje lastne strategije. Poleg tega oblikovanje strategije obsega več znanstvenih disciplin in zato spodbuja dialog med različnimi znanstvenimi področji, oblikovalce politik pa spodbuja, da razmišljajo interdisciplinarno. Teorija strategije tudi poudarja pomen metodološke raznovrstnosti v mednarodnih odnosih.

⁸ Lubijeva definicija daje dobro podlago za oblikovanje splošne definicije, pri čemer bi se bilo dobro izogniti pojmom »postopki« in »načrt«, da ne bi strategije razširili na področje, ki je domena izvedbenih načrtov za njeno uresničevanje v praksi.

Strategija kot načrt

Ko analiziramo ključne besede, ki se pojavljajo v definicijah strategije in so namenjene odgovoru na vprašanje, kaj je strategija, lahko najdemo te pojme: umetnost, znanost, veščina, metoda, načrt, okvir, koncept, usmeritev, smer, proces, teorija idr. Kot je bilo v uvodu omenjeno, gre pri strategiji za definirano končno stanje, ki ga želimo doseči s pomočjo dejavnosti, ki jo usmerjamo in vodimo po zamisli, kako to stanje doseči s pomočjo razpoložljivih virov. Čeprav se vsebina strategije dotika načina doseganja končnega stanja, morda ni najprimernejša uporaba pojma načrt. Ta pojem po navadi povezujemo z uresničevanjem strategije v praksi. Strategija se uresniči z izvedbenimi načrti, ki vsebujejo podrobno opredelitev zaporedja dejavnosti, ki jih je treba izvesti v času in prostoru, po določenih variantah, ki opredeljujejo uporabljene metode.

Med tistimi, ki v definiciji uporablja pojem načrt, je Beaufre (1968 str. 24–25), ko govori o »*strateškem načrtu*«, vendar se da njegova razlaga razumeti v povezavi oblikovanja strateškega koncepta oziroma načina (angl. *ways*), kot ga razlaga ameriška teorija strategije. Poudarja dialektično naravo »načrta« ter govori o načinih odgovorov na dejavnosti nasprotnika (nacionalni, mednarodni, moralni, politični, ekonomski in vojaški načini).

Za Drewa in Snowa (2006, str. 13) je strategija poenostavljeno »*načrt dejavnosti, ki organizira prizadevanja za doseganje cilja*«, v širši razlagi pa gre za »*zapleten (angl. complex) proces odločanja, ki povezuje končno stanje (nacionalni cilji) (angl. ends) z načinom in sredstvi za doseganje tega stanja*«.

Čeprav je Vuk našel nekaj argumentov za opredelitev strategije kot načrta (»*strategija je načrt, ki opredeljuje, kako se sredstva in načini uporabljajo*«) in tudi sam opozarja, da se načrt »*ne nanaša na produkt strategije, temveč na organiziran program ukrepov, ki so v okviru strategije predvideni za doseganje ciljev*« (2018, str. 64), obstaja tveganje, da bi se lahko začelo poenostavljeno razumeti strategijo dejansko kot (akcijski) načrt.

Vukov pristop sledi Bowdishevi razlagi, da gre pri strategiji za »*posebno vrsto načrta – ne povezuje le ciljev (angl. ends) s sredstvi, ki so nujna za njihovo uresničitev, temveč to dela tudi z uporabo konceptov, ki so osredotočeni na način (angl. ways), kako so sredstva uporabljena*« (Bowdish, 2013, str. 281). Podobno meni tudi Monaghan (2013, str. 1227), ki uporablja definicijo strategije kot »*oblikovanje in*

uresničevanje načrtov» ali »*pripravo načrtov s pogledom na dolgoročni horizont*«, kar lahko brez posebne razlage povzroči poenostavljanje namena strategije.

Uporaba besede načrt ali plan je lahko dobrodošla pri razlagi namena in pomena strategije, v definiciji pa se zaradi omenjene možnosti enačenja strategije z načrtom ali planom odsvetuje. Strategija ni načrt, in tudi ne sme biti konkretna kot načrt. Načrt določa izvedbo dejavnosti, s katerimi se strategija uresničuje v praksi. Lahko se spreminja glede na potek uresničevanja strategije v odvisnosti od spremembe okolja, virov, uspešnosti uporabljenih načinov delovanja (variant) ipd. Strategija kot idejna zasnova (teorija) daje relativno stabilno podlago za usmerjanje prizadevanj pri doseganju ciljev, razen če se nepričakovano bistveno spremenijo okolje, strateški dejavniki ali politične usmeritve, ki določajo spremembo strategije.

Da ne moremo govoriti o strategiji kot načrtu, lahko ugotovimo tudi iz Meiserjeve definicije strategije kot »*teorije o uspehu*«, s katero usmerja razpravo v vprašanje, kako bo predlagan način dejansko omogočil uspeh, kar pomeni, da se strategiji v razpravi osredotočijo na različne teorije uspeha (2016, str. 86). Tudi Žabkar (2003a, str. 183) poudarja, da je »*bistvo strategije boj za ohranitev akcijske svobode*«.

Strategija kot veščina, umetnost ali znanost

Glede vprašanja, ali gre pri strategiji za veščino ali umetnost, se lahko naslonimo na razlago pojmov skozi zgodovino razvoja teorije strategije in razvoja znanosti. Žabkar navaja razlago latinskega pojma »ars«, ki pomeni »*umetnost, znanost, teorijo, veščino, mojstrstvo*«, in pojma »scientia«, ki pomeni »*znanje, spoznanje, veščino*«. Glede na to, da je besedni nabor precej širok in se pojem veščina pojavi v obeh razlagah, lahko kot pomoč uporabimo francosko razlago iz Velike francoske enciklopedije iz leta 1751, v kateri se za dejavnost uporablja pojem »art« (torej veščina), za opazovanje in opisovanje pa pojem »science« ter pojasnilo, da »*ima vsaka veščina svojo teorijo (speculatio) in svojo prakso (praxis)*« (Žabkar, 2003a, str. 46). Zato je smiselno povezati »art« z veščino, in ne z umetnostjo.⁹

Tudi Clausewitz se je nagibal k pojmu veščina. »*Izhajal je iz tega, da praksa vojskovanja in teorija, ki preučuje to prakso, sestavljata 'nerazdružljivo celoto'; ko pa bi tej dialektični celoti moral dati ustrezno ime, se je opredelil za to, da je za*

⁹ Pri tem pazimo, da pri prevajanju veščine v angleški jezik »vrnemo« angleški *art* v definicijo in veščine ne prevajamo kot *skill* ali kaj podobnega.

sintezo teorije in prakse ustrežnejši naziv ‚vojna veščina‘ (Art of War); ob tem pa velja pripomniti, da je on takšno veščino pojmoval prej kakor neko vrsto ‚(vele) mojstrske umetnosti vojskovanja‘ kot pa ‚navadno obrtniško veščino in spretnost‘» (ibid., str. 48).

Glede na jasnost in prepoznavnost sporočila, ki ga daje strategija s svojo vsebino, in na pomen, ki ga ima za usmerjanje konkretnih dejavnosti pri izvedbi načrta, s katerim se uresničuje, verjetno ne bi mogli govoriti, da gre za umetniško delo. Čeprav strategija izhaja iz idejne zasnove, ne temelji na (umetniškem) navdihu avtorjev (strategov), temveč sledi nekaterim pravilom in se naslanja na teoretična spoznanja na različnih področjih, uporablja dogovorjeno in prepoznavno metodologijo ter izkušnje preteklih praks. Zato strategji niso umetniki; so vešči razvijalci konceptov, ki vodijo do jasnega cilja, z večjo in preudarno uporabo razpoložljivih virov. Pri tem izkoriščajo svoje znanje, izkušnje, talent, sposobnosti in različne metode. Med njimi tudi znanstvene metode, kar nas vodi do vprašanja, ali je strategija znanost. Ali so torej strategji znanstveniki?

Na kratko bi lahko odgovorili: strategija ni znanstveno delo in strategji niso znanstveniki. Seveda oblikovanja dobrih strategij ni brez vpliva znanosti. Odnos med strategijo in znanostjo je zelo dobro opisal Žabkar v delu Marsova dediščina, v katerem opisuje razvoj vojaških ved v zgodovini in v katerem uvršča strategijo med znanstvene discipline. Omenja ameriški pristop, v katerem je npr. vojaška strategija opredeljena kot »*znanstvena disciplina, ki preučuje praktično uporabo (‚veščino‘) oboroženih sil za doseganje ciljev, ki jih je oboroženim silam zastavila nacionalna varnostna politika oziroma grandstrategija*« (2003a, str. 183), in da v »*Ruski federaciji prevladuje stališče, da je vojaška strategija znanost o vojni, ki integrira dosežke vseh drugih ved*« (ibid., str. 178).

Da obstaja vojaška znanost, ni vprašanje, je pa vprašanje, ali je strategija disciplina te znanosti. Baylis, Wirtz in Gray (2010, str. 5–7) omenjajo, da je strategija »*v bistvu pragmatična dejavnost*«, in se sklicujejo na Brodieja, ki pravi: »*Strateška teorija je teorija akcije.*« Je vodilo, kako uspešno doseči cilj. Prepoznavajo potrebo po interdisciplinarnem pristopu preučevanja strategije in potrebo po znanju politike, ekonomije, psihologije, sociologije in geografije, vendar strategije ne obravnavajo kot samostojne znanstvene discipline. Navajajo Clausewitza, ki je poudarjal, da je strategija »*sestavljena iz moralnega, fizičnega, materialnega in statističnega elementa*«, ter Howarda, ki govori o »*družbeni, operativni in tehnološki razsežnosti strategije*«. Baylis, Wirtz in Gray (ibid., str. 70) tudi omenjajo, da je »*strategija*

bolj večšina (angl. art) kot znanost«, ter navajajo nekaj primerov razprave med teoretiki o prevladujočih znanstvenih metodah, ki se uporabljajo pri preučevanju in oblikovanju strategij.

Svoj pogled je opisal Lubi (v Vuk, 2016, str. 25), ki navaja, da *»pri obravnavi strategije kot znanstvene discipline pomeni splošna strategija sistem znanstvenih spoznanj in znanost, ki proučuje najpomembnejša vprašanja, povezana s teorijo in prakso obrambne dejavnosti države, zlasti uporabo njenih političnih, gospodarskih, psiholoških, vojaških in drugih sredstev pri uresničevanju nacionalnih obrambnih ciljev zaradi zavarovanja nacionalnih interesov v miru in vojni. Kot večšina je splošna strategija praktična dejavnost najvišjih organov političnega vodstva države, povezana z najpomembnejšimi vprašanji obrambe države, predvsem s pripravljanjem na vojno in njenim morebitnim izvajanjem.«*

Vuk (2020, str. 135) v razlagi vojaške strategije gleda na strategijo kot večšino in znanost, pri čemer pritrjuje Brodiejevi teoriji, da gre predvsem za praktično dejavnost, ki *»združuje objektivno poznavanje znanosti (znanost) in subjektivno znanje (veščino). Praktičnost vojaške strategije lahko razumemo tudi kot uporabo tehničnega znanja ali razumevanje tistega, kar je mogoče, ter uporabo veščin čustvene in socialne inteligence ali razumevanje tega, kako se obnašajo ljudje v sodobnem svetu pri doseganju cilja. Povedano drugače, na podlagi enačbe ciljni-načini uporabe-sredstva-tveganje se predvidi sposobnost vojaške moči in opredeli vojaška strategija.«*

Odgovor na vprašanje, ali gre pri strategiji za znanost, je dodal admiral Wylie, ki pravi, da strategija ni znanost v smislu *»fizične znanosti«* in jo razume kot *»intelektualno disciplino na najvišji ravni«*, ter navaja attribute, ki so značilni za produkte znanosti, ko navaja zahtevo po *»natančnosti v upravljanju ideje in jasni predstavi (angl. imagination)«*, ter znanstvene značilnosti strateške presoje, kot so urejenost, racionalnost, objektivnost, vseobsežnost (angl. *inclusive*), razločnost (angl. *discriminatory*) in dojemljivost (angl. *perceptive*) (Jablonsky, 2012, str. 3). Jablonsky (ibid.) opozarja, da moramo razlikovati med znanstvenim produktom in znanstvenim procesom. Pri preučevanju strategije ne moremo govoriti o znanstvenem produktu, ker rezultat ni logično uvrščen ter veljaven v času in prostoru. Gre za sistematično obravnavano dejstev in dokazov, kar je v bistvu znanstveni proces.

Obramboslovni center v Ljubljani opozarja, da je pri definicijah treba razumeti, o čem se pogovarjamo. O strategiji lahko govorimo kot znanstveni disciplini (teoriji) ali dejavnosti (veščini) (Bebler, 1999, str. 12–15):

- Kot znanstvena disciplina je strategija »sistem znanstvenih spoznanj (teorija) in znanost, ki preučuje najpomembnejša vprašanja v zvezi s teorijo in prakso obrambne dejavnosti države, predvsem pa uporabo njenih političnih, gospodarskih, psiholoških, vojaških in drugih sredstev in zmogljivosti pri uresničevanju nacionalnih obrambnih ciljev zaradi zavarovanja nacionalnih interesov v miru in vojni«.
- Kot veščina je »splošna (nacionalna) strategija praktična dejavnost najvišjih organov politično-izvršilnega vodstva države v zvezi z najpomembnejšimi vprašanji obrambe države, predvsem pa s pripravljanjem na vojno in njenim morebitnim izvajanjem. To je načrtna dejavnost povezovanja, usklajevanja in nadziranja vseh sredstev in zmogljivosti države – političnih, gospodarskih, vojaških in nevojaških, javnih in tajnih – zaradi čim bolj učinkovitega uresničevanja obrambnih ciljev države, s čimer se v miru in vojni varujejo njeni nacionalni interesi.«

Strategija ni ponovljiva. Okoliščine, v katerih se uresničuje, so naslednjič sicer podobne, nikakor pa niso iste. Prav tako niso iste razne spremenljivke, ki določajo strategijo (npr. interesi in namere nasprotne strani, lastne in nasprotne zmogljivosti, odzivanja zunanjih akterjev ipd.). Poleg tega je njeno bistvo idejna zasnova (koncept), ki je lahko produkt strateškega razmišljanja posameznika (strateškega voditelja). Zato lahko le pogojno govorimo o značilnostih, ki se nanašajo na znanstveno delo.

Trdimo lahko, da obstaja nekakšen konsenz o preučevanju strategije kot znanstvene discipline, vendar strategija, ki predstavlja produkt tega preučevanja, ne more biti znanost oziroma znanstveno delo; je produkt premišljenega, usmerjenega procesa, ki temelji na znanstvenih in drugih metodah oziroma se naslanja na različne vede (obrambne, vojaške, zgodovinske, družbene, ekonomske, informacijske ipd.).

Strategija kot odnos med cilji, načini in sredstvi

Teorija strategije, ki jo poučujejo na ameriških vojaških šolah, na določen način ponuja splošno (univerzalno) definicijo strategije, ki je lahko podlaga za oblikovanje definicij na različnih področjih in ravneh uporabe strategije. Konceptualno razlagajo strategijo kot »*odnos med končnim stanjem ali cilji (angl. ends), načinom doseganja ciljev (angl. ways) in sredstvi oziroma viri, ki so na voljo (angl. means)*«. V razširjeni obliki gre za »*vešče oblikovanje, usklajevanje in uporabo ciljev, načinov (variant delovanja) in sredstev (virov)*« (Bartholomees, 2012a, str. 15).

Yarger podaja širšo obrazložitev ključnih pojmov, ki opredeljujejo navedeno ameriško (Lykkejevo) razlago (2012b, str. 49):

- Cilji. Tisto, kar je treba doseči. Doseganje ciljev ustvarja ali prispeva k doseganju končnega zelenega stanja. Opredeljujemo jih z glagoli (npr. odvrniti vojno, vzpostaviti stabilnost ipd.).
- Načini (strateški koncept). Opisuje, kako se z uporabo virov dosežejo cilji. Koncept mora biti toliko konkreten, da zagotavlja nujne usmeritve za načrtovanje tistim, ki ga morajo uresničiti ali zagotoviti nujne vire. Nanaša se na dejavnost, vendar ne govori o tem, kaj je treba narediti, temveč kako bo treba narediti glede na cilj.
- Sredstva (viri). Opredeljujejo, katere vire je treba uporabiti pri uresničevanju koncepta, da bi dosegli cilj; lahko so oprijemljivi ali neoprijemljivi (volja, intelekt, pogum so neoprijemljivi viri).

Da gre pri opisovanju definicije strategije po navadi za kombinacijo terminov cilji-načini-sredstva, govori tudi analiza šestnajstih definicij, ki jo je predstavil Vuk in katere sklep je, da se v definiciji »*najpogostejše pojavljajo tri lastnosti, in sicer cilji, načini in sredstva. Naslednja najpogostejša je vojaški.*« Lykkejevo definicijo in definicijo ameriške kopenske vojske poudarja kot »*najboljše izhodišče za konceptualno definicijo strategije*« (Vuk, 2018, str. 63–64).

Pri modelu cilji-načini-sredstva gre za splošno definicijo, ki dejansko govori o sestavinah koncepta, ki vodi do nekega cilja (konceptualna zasnova) in v katerem manjka drugi del, ki se nanaša na namen oziroma za katero vrsto uporabe strategije gre. Če splošnemu delu definicije dodamo konkreten namen strategije, npr. za utrjevanje in obrambo vitalnih interesov države, se približamo definiciji, ki bi

lahko opisala strategijo nacionalne varnosti. Zato na vprašanje, katera je »prava« definicija, ni mogoče odgovoriti brez dodatnega vprašanja, na katero področje in na katero raven uporabe se nanaša. Jasno je, da npr. definicija strategije boja proti terorizmu ne more biti enaka strategiji ekonomskega razvoja države, v splošnem delu pa gre pri obeh za odnos med cilji, načini in sredstvi (viri).

Definicija strategije, ki izhaja iz Lykkejevega modela cilji-načini-sredstva, sicer predstavlja dobro zasnovo za razumevanje strategije, vendar lahko povzroči negativne stranske učinke, na katere opozarja Meiser. Trdi, da poenostavljeno razumevanje tega modela lahko omejuje ustvarjalno in učinkovito strateško razmišljanje. Praksa je namreč pokazala, da je bila v ZDA razprava pri oblikovanju strategij slej ko prej osredotočena na uravnavanje ciljev s sredstvi (viri) oziroma poenostavljeno reševanje strateških problemov z dodeljevanjem virov v povezavi z nosilci nacionalne moči. Prilagajanje virov glede na cilje npr. vodi v razpravo o nujnem obsegu vojaških sil, ne pa v razpravo o tem, kaj bi morale narediti vojaške sile, ali še bolje, kaj je alternativa uporabe vojaških sil. Meiser celo trdi, da pojma cilji in sredstva niti ne spadata v definicijo strategije in da je uravnavanje virov glede na cilje stvar procesa strateškega načrtovanja. Pravi, da tak pristop razumevanja strategije *»zmanjšuje intelektualna prizadevanja, ki so nujna za snovanje dobrih strategij, ter postavlja stratege v položaj, da se raje kot na ustvarjalno in kritično razmišljanje naslanjajo na doktrino«* (2016, str. 82–84).

Meiserjeva definicija »popravlja« Lykkejev model tako, da usmerja razpravo stran od problematike cilji-sredstva in jo usmerja v vprašanje, kako bo predlagan način dejansko omogočil uspeh, kar pomeni, da se strategji v razpravi osredotočijo na različne teorije uspeha. Nekaj podobnega, kot je v vojaški praksi, v kateri se poveljnik odloča o različnih variantah delovanja. Meiserjeva teorija strategije je ravno nasprotna od stališča Obramboslovnega centra, ki navaja, da je namen strategije *»uskladiti cilje in sredstva«* (Bebler, 1999, str. 11). Pri tem ne gre le za usklajevanje, temveč za uravnoteženje ciljev in sredstev na raven sprejemljivega tveganja; kaj je sprejemljiva raven tveganja, je najtežje strateško vprašanje.

Okvir 3: KAJ JE STRATEGIJA

SPLOŠNO

»Odnos med končnim stanjem ali cilji (angl. *ends*), načinom doseganja ciljev (angl. *ways*) in sredstvi oziroma viri, ki so na voljo (angl. *means*).« (Bartholomees)

»Veščina uporabe moči v mejah, ki jih postavlja politika.« (Marcella in Fought)

»Veščina kreiranja moči.« (Freemon)

»Teorija o uspehu.« (Meiser)

NACIONALNA (VARNOSTNA) STRATEGIJA

»Veščina (angl. *art*) in znanost razvoja, uporabe in usklajevanja instrumentov nacionalne moči (diplomatskega, vojaškega, informacijskega) za doseganje ciljev, ki prispevajo k nacionalni varnosti.« (Yarger)

»Teorija države o tem, kako lahko na najboljši način ustvari lastno varnost.« (Polsner)

»Celovito usmerjanje vseh elementov nacionalne moči za doseganje nacionalnih ciljev.« (Eccles)

»Temeljne podlage, postopki in načrti za smotrno in usklajeno uporabo sil, sredstev in drugih virov zaradi maksimalnega približanja postavljenim ciljem oziroma njihove uresničitve.« (Lubi)

OBRAMBNA STRATEGIJA

»Načrtna dejavnost povezovanja, usklajevanja in nadziranja vseh sredstev in zmogljivosti države – političnih, gospodarskih, vojaških in nevojaških, javnih in tajnih – zaradi čim bolj učinkovitega uresničevanja obrambnih ciljev države, s čimer se v miru in vojni varujejo njeni nacionalni interesi.« (Obramboslovni center Fakultete za družbene vede)

VOJAŠKA STRATEGIJA

»Veščina in znanost distribucije ter uporabe vojaške sile za doseganje nacionalnih ciljev v miru in vojni.« (Ameriško obrambno ministrstvo)

»Uporaba vojaške moči za doseganje političnih ciljev ali teorija in praksa uporabe in grožnje uporabe organizirane sile za politični namen.« (Gray)

»Celovit (angl. *overall*) načrt izrabe zmogljivosti oborožene prisile v povezavi z ekonomskim, diplomatskim in psihološkim instrumentom moči v podporo zunanje politike na najbolj učinkovit način, s prikritimi, odkritimi ali tihimi sredstvi.« (Osgood)

STRATEGIJA VOJNE

»Uporaba spopadov za cilj (angl. *object*) vojne.« (Clausewitz)

»Praktična prilagoditev sredstev, ki so na voljo generalom, za doseganje cilja vojne.« (Von Moltke)

»Dialektična veščina uporabe sile (moči), ali natančneje, dialektična veščina nasprotujočih si volj (angl. *wills*), ki uporabljata silo, da bi rešili spor.« (Beaufre)

»Usklajevanje vseh nacionalnih virov ali virov skupine držav, za doseganje političnega cilja vojne.« (Liddel Hart)

STRATEGIJA VOJSKOVALIŠČA

»Veščina in znanost razvoja ter uporabe instrumentov nacionalne moči na sinhroniziran in celovit način za doseganje ciljev na vojskovališču ter nacionalnih in/ali večnacionalnih ciljev.« (Ameriško obrambno ministrstvo)

»Veščina in znanost o razvoju celovitega strateškega koncepta in variant delovanja, usmerjenega v zavarovanje ciljev nacionalne, zavezniške ali koalicijske politike in strategije, s pomočjo uporabe sile, grožnje uporabe sile ali delovanj, ki ne vsebujejo uporabe sile na vojskovališču.« (Yarger)

Odnos med politiko in strategijo

Z razvojem teorije strategije se je vedno bolj prepoznavala povezanost strategije s politiko. Clausewitz poudarja, da *»ni vprašanja, na katero bi lahko odgovorili samo z vojaško oceno strateškega problema, niti samo vojaškega načina za njegovo rešitev, in je za strateško raven vojaška zmaga brez pomena, če ni dosežen politični cilj in tisti cilji, ki vodijo k miru«*. Jablonsky (2012, str. 4) opozarja, da ne poenostavljamo razlage Clausewitzevega citata o vojni kot nadaljevanju politike z drugimi sredstvi, ker to ne pomeni, da se politična dejavnost konča, temveč še vedno poteka nepretrgano in vzporedno z vojaškim delovanjem.

Med pionirje razlage povezanosti politike in strategije lahko uvrstimo tudi Machiavellija, ki je prepoznal povezanost uporabe vojaške sile in politiko države, celovitost uporabe raznih instrumentov, ki jih ima ta na voljo, oziroma je *»racionalno povezoval v skladno celoto državno politiko, ekonomiko, vojaško silo, fortifikacijske sisteme, vojaško tehniko (v prvi vrsti pojav ognjenega orožja)*

ter vodenje vojne in oboroženega boja», s tem pa »oživil zanimanje za celostno in celovito preučevanje vojne, vojaških institucij ter povezav med civilno in vojaško sfero« (Žabkar, 2003a, str. 42).

Baylis, Wirtz in Gray poudarjajo, da strategija obsega več kot le preučevanje vojne in vojaških operacij. Navajajo Grayevo definicijo, ki pravi, da je *»strategija uporaba vojaške moči za doseganje političnih ciljev ali teorija in praksa uporabe in grožnje uporabe organizirane sile za politični namen«*, ter poudarjajo širši kontekst strategije v definiciji nacionalne strategije Liddla Harta, ki govori o usklajenosti in usmerjanju vseh virov države za doseganje političnih ciljev (Baylis, Wirtz in Gray, 2010, str. 4–5). V tem duhu je oblikovana tudi splošna definicija Marcella in Foughta, ki pravi, da je to *»veščina uporabe moči v mejah, ki jih postavlja politika (angl. policy)«* (2009, str. 57).

Za razumevanje teorije strategije je treba opozoriti na zmotno izenačevanje pojmov politika in strategija. Pod pojmom politika (angl. *policy*) lahko razumemo *»proces, s katerim skupina posameznikov, ki imajo v začetku različne poglede in interese, pride do skupne odločitve in izbire, ki ji sledi in ki simbolizira njen splošni pristop«*. Gre za *»omrežje medsebojno povezanih odločitev, ki se nanašajo na izbiro ciljev, sredstev in virov, ki so dodeljeni za doseganje teh ciljev v specifični situaciji«* (Sarcinschi, 2014, str. 63–64).

Stolberg razlaga, da je politika *»kaj je treba narediti glede nečesa«* ali *»kaj mora biti narejeno«*, in ne *»kako to narediti«*, kar je stvar strategije. Natančneje je politika *»varianta ali smer delovanja ali vodilno načelo, ki zagotavlja usmeritve, okvir in omejitve z namenom vplivanja in opredelitve odločitve ter dejavnosti, vključno z usmeritvami za oblikovanje in uresničevanje strategije pri zasledovanju prepoznavnih ciljev«*. Lahko bi rekli, da je strategija *»most«* med politiko in delovanjem (angl. *operations*). Je način, *»kako akterji uporabljajo svojo moč, da bi dosegli, kar želijo«*. Stolberg pravi, da ni povsem jasno, kdaj se konča politika in začne uresničevanje strategije. Pomembno je, da imata obe isto definicijo ciljev in končnega stanja. *»Najpomembnejša razlika med politiko in strategijo, kot tudi njena glavna povezava, je, da mora politika odobriti vsako komponento strategije, ki to politiko podpira«* (Stolberg, 2012b, str. 41–42).

1.3 Vrste in hierarhija strategij

*Koliko vrst strategij poznamo? Kakšni so njihov namen in značilnosti?
Kako so strategije hierarhično povezane?*

Iz prejšnjih primerov lahko ugotovimo, da se razlaga pojma strategije razlikuje glede na namen. Včasih se nanaša na opis poti do zmage v vojni ali zmage na vojskovališču, drugič na doseganje nacionalnih ali večnacionalnih ciljev v miru in vojni. Ko uporabljamo definicijo, moramo opredeliti, o kateri strategiji govorimo.

Koliko vrst strategij torej poznamo? Odgovor je odvisen od tega, kako jih razvrščamo. Bartholomees npr. navaja nekaj mogočih razvrstitev strategij (2012a, str. 17–18 in 28).

1. Glede na konceptualno zasnovo poznamo deklarativne, dejanske (aktualne) in idealne strategije. Deklarativne so tiste, ki jih države objavijo. Ni nujno, da so prave, in ni nujno, da jih države uporabljajo. Dejanske naslavlajo razlike med deklaratornimi in realnostjo. Pomeni, da se vprašamo, ali ni mogoče doseči nečesa, kar je opredeljeno v deklaratorni, kaj dejansko lahko dosežemo. Idealna je tista, pri kateri strategiji opredelijo, kaj želimo doseči, če bi imeli neomejen dostop do vseh nujnih virov. To je papirna strategija, ki bolj ali manj ustreza realnosti.
2. Glede na vzorec načina izvedbe strategije lahko razlikujemo zaporedne (angl. *sequential*), istočasne in kumulativne strategije. Gre za opredelitev razlik v načinu doseganja cilja: postopno, istočasno ali po naključnem redu. Zaporedne strategije se lotevajo ciljev drugega za drugim – prek vmesnih ciljev do končnega stanja. Pri istočasni strategiji delujemo vzporedno po vseh ciljih, pri kumulativni pa dejavnosti v različnih časovnih obdobjih povzročajo kumulativne učinke, ki vodijo k cilju oziroma h končnemu stanju.
3. Delitev strategij na strategije izčrpavanja (angl. *attrition*), uničenja (angl. *annihilation*) in utrujanja (angl. *exhaustion*) so naslednja kategorija delitve strategij. Za strategiji izčrpavanja in utrujanja se včasih uporablja ista razlaga, čeprav gre za različni strategiji (v slovenščini bi lahko v obeh primerih uporabili pojem izčrpavanje, zato je uporabljeno utrujanje,

čeprav ni najbolj posrečen izraz, vendar omogoča pojmovno razlikovanje podobnih vsebin, op. a.). Strategija uničenja teži k politični zmagi s pomočjo totalnega uničenja sovražnih sil. Strategija izčrpavanja išče zmago v postopnem uničevanju, strategija utrujanja pa teži k slabljenju (angl. *erosion*) volje in virov sovražne države, in ne le oboroženih sil.¹⁰

Freedman in Raghavan (2008, str. 217) pravita, da je bistvo strategije soodvisnost izbire možnosti; razumevanje, katere možnosti (angl. *choices*) imajo drugi na voljo in kako lahko te motijo ali omogočajo lastne možnosti. Razlikujeta več vrst strategij: (1) strategijo konsenza (angl. *consensual strategy*), ki obsega prilagajanje strateških možnosti z možnostmi drugih brez prisotnosti grožnje ali uporabe sile, (2) strategijo kontrole (angl. *controlling strategy*), ki obsega uporabo sile za omejevanje strateških možnosti drugega, in (3) strategijo prisile (angl. *coercive strategy*), ki obsega načrtno in namensko uporabo prikrite grožnje s silo, da bi vplivali na možnosti drugega.

V razlagi teorije negotovosti Courtney (v Popescu, 2016, str. 72–77) deli strategije na prilagodljive (angl. *adaptive*), ki se odzivajo na spremembe okolja, in tiste, ki oblikujejo okolje (angl. *shaping*) oziroma povzročajo spremembe okolja in tako ustvarjajo situacije, ki vodijo v scenarij, ki ga želimo, ker služi lastnim interesom. Strategije oblikovanja okolja izkoriščajo razpoložljivo moč in ustvarjajo priložnosti, medtem ko prilagodljive strategije težijo k izkoriščanju priložnosti. Iz njih se lahko razvije strategija, ki se odziva na nastajajoče priložnosti (angl. *emerging strategy*).

Rovner (2018) omenja t. i. tekmovalno (konkurenčno) (angl. *competitive*) strategijo in se sklicuje na Weinbergerja, ki je menil, da taka strategija vodi nasprotnika v sprejemanje slabih odločitev in uveljavljanje politik, ki vodijo v poraz (angl. *self-defeating policies*). Koncept temelji na tekmovanju v vojaških zmogljivostih, pri čemer ena stran želi dohiteti ali prehiteti drugo. Pretirano vlaganje v vojaške (obrambne) zmogljivosti lahko povzroči zastoj na drugih področjih razvoja države, utrjuje kritiko oblasti in povzroča politično nestabilnost. Primer take uspešne strategije je lahko razpad Sovjetske zveze. Vendar opozarja, da je predpogoj dobro poznavanje nasprotnika in predvsem

¹⁰ Obstaja ideja, da se delitev strategij na izčrpavanje, uničenje in utrujanje nadomesti s kategorijo strategij, ki govorijo o onemogočanju (angl. *denial*), kaznovanju in prisili. Izčrpavanje, uničenje in utrujanje namreč govori o načinu in ciljnih delovanju, ne pa o samem konceptu, ki je jedro strategije in ga bolje opredeljujejo predlagani pojmi (ibid.).

njegovega razumevanja varnosti in z njo povezano vlogo vojaške sile. Strategija namreč po naravi nosi tveganje, ker temelji na povzročanju strahu, kar lahko vodi v nerazumne odločitve in konflikt.

Vuk (2020, str. 137–138) pri razlagi vojaške strategije loči dva tipa: operativno in razvojno. Vojaško strategijo, ki temelji na trenutnih vojaških zmogljivostih, pojmuje kot operativno strategijo, »s katero se specificira uporaba vojaških virov za doseganje specifičnih izvedbenih oziroma kratkoročnih ciljev znotraj določenega področja ali vojskovališča«. Vojaško strategijo, ki opredeljuje, kako bo država uporabila vojaško moč pri doseganju svojih ciljev, opredeljuje kot razvojno. »Takšna vrsta vojaške strategije obsega dolgoročno obdobje; izhaja iz ocene prihodnjih groženj, ciljev in zahtev ter ni omejena s trenutno vojaško strukturo in njenimi zmogljivostmi, zato lahko posega v transformacijo vojaških zmogljivosti.«

Posebno vrsto strategij predstavljajo nadnacionalne strategije. Pri teh gre za koncept uresničevanja skupnih ciljev zveze držav ali koalicije, v katerih se cilji uresničujejo na podlagi dogovorjenih skupnih varnostnih, obrambnih, zunanjepolitičnih, ekonomskih in drugih politik. Primeri nadnacionalnih so strateški koncept Nata, globalna strategija EU ali strategija Združenih narodov za boj proti terorizmu. Pogojno lahko v to skupino uvrstimo tudi strategije korporacij.¹¹

¹¹ V poslovnem svetu obstajajo tudi strategije korporacij, ki se nanašajo na varnostno in drugo problematiko. Z njimi korporacije ščitijo lastne interese in dosegajo lastne strateške cilje. Bowdish (sklicujoč se na Goertzevo teorijo) jih celo postavlja ob bok nacionalnim strategijam in na nižjo raven postavlja strategije, ki se nanašajo na uporabo instrumentov nacionalne moči (vojaška, diplomatska, ekonomska, informacijska) (Bowdish, 2013, str. 284). Zasebni sektor sicer sledi lastnim ciljem in ščiti lastne interese, vendar je včasih neločljivo povezan z vprašanji nacionalne varnosti, saj je med drugim upravljavec infrastrukture, ki je zelo pomembna za delovanje države (npr. komunikacije, železnice, distribucija elektrike ipd.). Države si prizadevajo, da korporacije sledijo nacionalnim ciljem na varnostnem področju, in z različnimi mehanizmi skrbijo, da strategije korporacij podpirajo te cilje. Zato te strategije ne morejo biti povsem neodvisne. Ker so v globalnem svetu korporacije prisotne v različnih državah (po finančni moči nekatere celo presegajo moč držav), ker je lahko vodenje korporacij mednarodno in ker s svojim delovanjem posredno ali neposredno vplivajo na varnost držav, bi lahko pogojno rekli, da so take strategije tudi nadnacionalne in so v nekem vodoravnem odnosu z nacionalnimi varnostnimi strategijami. Te strategije bi lahko uvrstili v krog zunaj institucionalnih, podobno kot strategije nevladnih organizacij. Številne delujejo globalno in imajo lastne strategije za doseganje svojih ciljev. Zaradi globalnih vplivov bi jim prav tako lahko pogojno rekli nadnacionalne. Na primer strategija Mednarodne zveze društev Rdečega križa in Rdečega polmeseča (IFRCRCS, 2010).

Okvir 4: PRIMER DEJANSKE (NEOBJAVLJENE) STRATEGIJE

~~TOP SECRET~~SYSTEM II
90283THE WHITE HOUSE
WASHINGTON~~TOP SECRET~~

May 20, 1982

National Security Decision
Directive Number 32DECLASSIFIED
Authority 4/20/05 Larry to Ust
BY ON NARA DATE 8/27/09 160/09U.S. NATIONAL SECURITY STRATEGY

I have carefully reviewed the NSSD 1-82 study in its component parts, considered the final recommendations of the National Security Council, and direct that the study serve as guidance for U.S. National Security Strategy.

Our national security requires development and integration of a set of strategies, including diplomatic, informational, economic/political, and military components. NSSD 1-82 begins that process. Part I of the study provides basic U.S. national objectives, both global and regional, and shall serve as the starting point for all components of our national security strategy.

The national security policy of the United States shall be guided by the following global objectives:

- To deter military attack by the USSR and its allies against the U.S., its allies, and other important countries across the spectrum of conflict; and to defeat such attack should deterrence fail.
- To strengthen the influence of the U.S. throughout the world by strengthening existing alliances, by improving relations with other nations, by forming and supporting coalitions of states friendly to U.S. interests, and by a full range of diplomatic, political, economic, and information efforts.
- To contain and reverse the expansion of Soviet control and military presence throughout the world, and to increase the costs of Soviet support and use of proxy, terrorist, and subversive forces.

~~TOP SECRET~~

Review May 20, 2002

Classified & Extended by William P. Clark
Reason for Extension: NSC 1-13(e)IN PART
D. VAN TROSEL, NSC (89-609) 2/24/96
LMO 6/26/96~~TOP SECRET~~

cy 1 of 36 copies

Hierarhija strategij

Yarger je opozoril na dve pomembni značilnosti hierarhične urejenosti strategij. Prva je, da opredelitev hierarhije omogoča uravnavanje ciljev, konceptov in virov glede na raven, na kateri se uporablja, ter zagotovitev doslednosti zasledovanja ciljev na vseh ravneh. Pomeni, da strategija na nižji ravni uresničuje tisto na višji oziroma cilji, koncepti in viri na nižji ravni podpirajo cilje na višji. Druga značilnost je, da hierarhija omogoča politikom izvajanje nadzora in usmerjanje delovanja na podlagi političnih usmeritev skozi več ravni uresničevanja strategije. Vzporedno jim daje možnost delegiranja odgovornosti in pooblastil po ravneh organiziranja in delovanja (2012b, str. 46–47). Na vrh strategij postavlja strategijo nacionalne varnosti, ki ji je podrejena vojaška strategija. Njej je podrejena strategija vojskovališča.¹²

Žabkar (2003, str. 182) na vrh hierarhije uvršča strategijo, ki se nanaša na »*priprave države (ali koalicije držav) za krizne razmere ter vojno, kakor tudi uporabo njene politične, diplomatske, gospodarske, vojaške, psihološke, informacijske, znanstvene in vseh drugih sestavin državne (ali koalicijske) moči v miru, krizah in vojni. Kadar se izraz uporablja v tem najširšem pomenu besede, ima praviloma dodan prilastek velika, nacionalna ali grand- (strategija), pogosto pa tudi prilastek obrambna (strategija) ali generalna (strategija). Pri takšnem pojmovanju je nacionalna ali grandstrategija dejavnost, s katero se ukvarjajo najvišja državna (koalicijska) vodstva, ki imajo v svojih rokah vse vzvode državne (koalicijske) moči; gre torej za metastrategijo, ki usmerja politično, vojaško, gospodarsko, diplomatsko in vse ostale parcialne strategije. Njej je podrejena vojaška strategija, ki preučuje praktično uporabo (,veščino') oboroženih sil za doseganje ciljev, ki jih je oboroženim silam zastavila nacionalna varnostna politika oziroma grandstrategija.*«

¹² Strategijo nacionalne varnosti lahko razumemo kot »*veščino (angl. art) in znanost razvoja, uporabe in usklajevanja instrumentov nacionalne moči (diplomatskega, vojaškega, informacijskega) za doseganje ciljev, ki prispevajo k nacionalni varnosti.*« Njej je podrejena vojaška strategija, ki je »*veščina in znanost o porazdelitvi in uporabi vojaške moči za doseganje nacionalnih ciljev v miru in vojni.*« Še nižje je strategija vojskovališča (angl. *theatre strategy*), ki pomeni »*veščino in znanost o razvoju celovitega strateškega koncepta in variant delovanja, usmerjenega v zavarovanje ciljev nacionalne, zavezniške ali koalicijske politike in strategije, s pomočjo uporabe sile, grožnje uporabe sile ali delovanj, ki ne vsebujejo uporabe sile na vojskovališču*« (Yarger, 2012b, str. 47).

Dorđević in Katančević (2016, str. 122–123) sta opravila analizo strateško-doktrinarnih dokumentov različnih držav. Zanju jasno definirana hierarhija strateških (nacionalnih) dokumentov preprečuje konfuznost pri njihovi uporabi v praksi. Istočasno pa poudarjata, da sistem strateško-doktrinarnih dokumentov sam po sebi ne zagotavlja, da bo večja nacionalna varnost ali bo boljša obramba države, saj je njihovo uresničevanje odvisno od številnih dejavnikov, predvsem od pripravljenosti države in družbe, da spoštujeta in uresničujeta lastne usmeritve in namere. Na vrh hierarhije uvrščata splošno ali državno (nacionalno) strategijo, ki so ji podrejene »specialistične« strategije, ki se delijo na »posebne in posamezne«. ¹³

Obramboslovni center na vrh hierarhije strategij postavlja »splošno (nacionalno varnostno) strategijo, ki se najpogosteje deli na politično, diplomatsko, ekonomsko in vojaško kot posebne strategije in integralne dele enotne celote« (Bebler, 1999, str. 12). Na podlagi preučevanja primerov drugih držav in teorije strategije ugotavlja, da Slovenija potrebuje strategijo nacionalne varnosti ter iz nje izhajajoče obrambno strategijo, strategijo civilne obrambe, strategijo zaščite in reševanja, strategijo vojaške obrambe in druge področne strategije, ki pa jih posebej ne poimenuje (ibid., str. 40–43).

V bistvu pogled Obramboslovnega centra na hierarhijo strategij sledi organiziranosti slovenskega sistema nacionalne varnosti, kot ga določa Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, in se deli na obrambni sistem, sistem notranje varnosti in sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (2019, str. 24).

¹³ Strategija države ni nujno v formalni obliki, vendar mora biti prepoznavna. Še posebno v pomembnih zgodovinskih trenutkih, ko je država ali narod pred »usodnimi izzivi obstoja in razvoja«. Uresničuje se z (1) nacionalnimi interesi, (2) nacionalnimi cilji ter (3) posebnimi in posameznimi strategijami. Po Kovačeviću je državna strategija »množica izjav v obliki pravil, načel in norm, ki se uporabljajo pri sprejemanju dolgoročnih dejavnosti upravljanja države v funkciji razvoja in zaščite nacionalnih in državnih vrednot (orig. vrednosti)« (ibid., str. 124). Za Višnjića je strategija države »trajni in sistematični napor teoretičnega in praktičnega uma, da se opredeli (orig. osmisli) življenje neke državne organiziranosti nacionalne skupnosti kot celote« (ibid., str. 125).

Državni strategiji sta podrejeni strategija nacionalne varnosti in strategija trajnostnega razvoja države. Strategija nacionalne varnosti predstavlja »programska stališča, s katerimi se štiti nacionalna varnost«. Je podlaga za niz posebnih in posameznih strategij (npr. strategija notranje varnosti, strategija zunanje politike, strategija boja proti korupciji, strategija socialnega razvoja, obrambna strategija, strategija informacijske družbe, strategija zoperstavljanja nezakonitim migracijam ipd.). Strategija trajnostnega razvoja je na isti ravni kot strategija nacionalne varnosti in se na prvem mestu nanaša na ekonomski razvoj ob zagotavljanju zaščite in ohranjanja okolja. Poleg tega opredeljuje enakomeren razvoj države in družbe, vzpostavitev vzdržnega socialnega sistema ipd. (ibid., str. 125–127).

Pomeni, da bi bila za uresničevanje nacionalnih ciljev in zaščito nacionalnih interesov načeloma nujna strategija za vsakega od podsistemov. Praksa na področju razvoja strategij v Sloveniji je pokazala, da se ta priporočila deloma upoštevajo, o čemer govori nekaj primerov slovenskih strategij:¹⁴

1. Splošna (nacionalna)

- Strategija razvoja Slovenije 2030 (2017),
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2019).

2. Področne

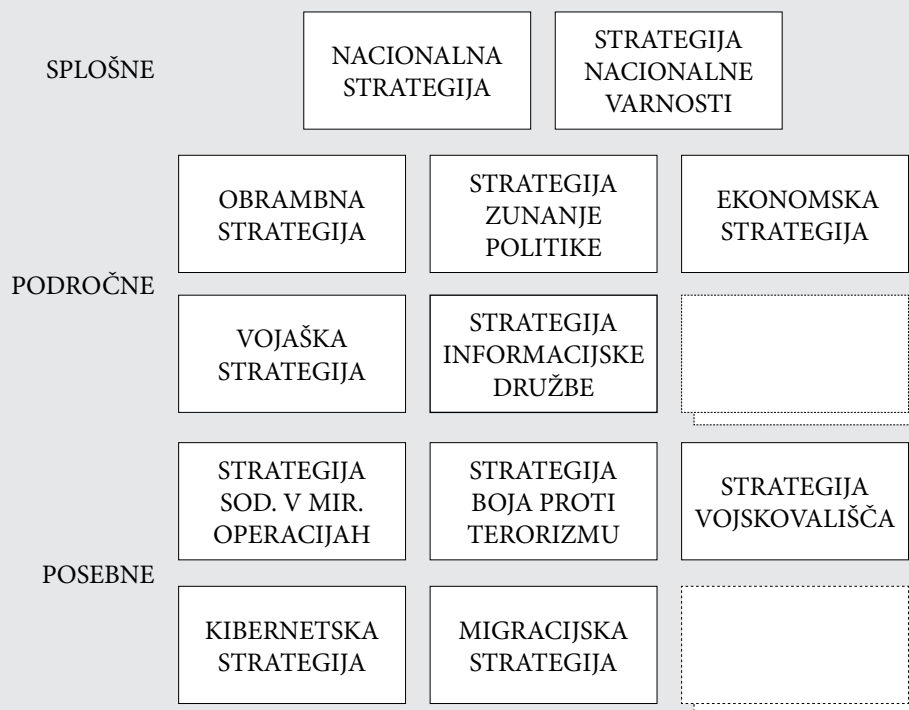
- Obrambna strategija Republike Slovenije (2012),
- Slovenija; varna, uspešna in v svetu spoštovana. Zunanja politika Republike Slovenije (2015),
- Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 (2016).

3. Posebne

- Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah (2009),
- Strategija kibernetске varnosti (2017),
- Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021 (2017),
- Strategija dolgožive družbe (2017),
- Strategija Vlade RS na področju migracij (2019).

S seznama se vidi, da so se v praksi pojavile posebne strategije, ki jih raziskava Obramboslovnega centra ni posebej poimenovala in s katerimi se uresničuje strategija nacionalne varnosti na nekaterih ožjih področjih, kot so mirovne operacije in misije. To je tudi primer, v katerem posebna strategija ne izhaja samo iz ene področne strategije, v tem primeru obrambne, temveč uresničuje tudi strategijo na področju zunanje politike. Zato sta doslednost in sledljivost ciljev od višje proti nižjim ravnam strateškega delovanja zelo pomembni.

¹⁴ Razvrstitev strategij na tri ravni sledi razumevanju, da so na najvišji ravni splošne strategije, ki dajejo usmeritve in cilje za oblikovanje vseh drugih strategij, s katerimi se uresničujejo nacionalni cilji in interesi. Na nižji ravni so področne strategije, ki opredeljujejo uresničevanje nacionalne strategije ali strategije nacionalne varnosti pri instrumentih nacionalne moči (npr. diplomatske/zunanjepolitične, ekonomske, vojaške, informacijske ipd.). Na tretji ravni so posebne strategije, ki na ožjih (specifičnih) področjih strateškega delovanja uresničujejo področne strategije (npr. strategija vojskovališča, kibernetška strategija ipd.).

Okvir 5: PRIMERI HIERARHIČNE UVRSTITVE STRATEGIJ

Vir: avtor

Od leta 2017 ima Slovenija tudi Strategijo razvoja Slovenije 2030, ki spodbuja vprašanje, ali gre za najvišjo (nacionalno) strategijo. Strategija predstavlja »dolgoročni razvoj Slovenije« in opredeljuje različna področja, med katerimi prepozna tudi cilje na varnostnem področju, saj kot enajsti cilj navaja »varno in globalno odgovorno Slovenijo« (ibid., str. 14). Glede na to, da v poglavju o izvajanju strategije govori, da gre za »krovni okvir razvoja države, ki mu sledijo področne oziroma sektorske strategije, regionalne in občinske strategije ter tudi programi in operativni izvedbeni ukrepi«, bi se dalo razumeti, da je na vrhu hierarhije slovenskih strategij (ibid., str. 49).¹⁵ Glede na razlago odnosa med nacionalno strategijo in strategijo nacionalne varnosti (glej drugo poglavje) ter vsebino strategije razvoja

¹⁵ Tej trditvi bi se verjetno pridružil tudi Collins, ki na vrh hierarhije strategij uvršča nacionalno strategijo. Ta opredeljuje doseganje nacionalnih ciljev in obsega elemente vseh področij družbenega življenja (pod njo je strategija nacionalne varnosti, ki govori o uporabi ustreznih oblik nacionalne moči v miru in vojni za doseganje nacionalnih varnostnih ciljev) (v Sarcinschi, 2014, str. 69).

države je ne moremo uvrstiti na raven nad strategijo nacionalne varnosti, čeprav jo lahko obravnavamo kot splošno strategijo. V prid tej trditvi gre tudi dejstvo, da je strategijo razvoja Slovenije sprejela Vlada Republike Slovenije, strategijo nacionalne varnosti pa Državni zbor RS, kar ji daje večjo (formalno) težo.

1.4 Strategij, strateške študije in strateško razmišljanje

Kakšne so lastnosti in sposobnosti dobrega stratega in strateškega vodje?

Kaj so strateške študije?

Kaj je strateško razmišljanje?

Uspešne strategije so intelektualni in praktični produkt dobrih strategov. Čeprav je jasno, da pri oblikovanju strategij sodeluje več oseb in je uporabljen interdisciplinarni pristop, je v ozadju verjetno posameznik, čigar vloga je pomembna pri njeni idejni zasnovi (konceptu) in njenem uresničevanju v praksi. Govorimo o strategih in strateških vodjih. Chilcoat (2001, str. 203) razlaga, da »strategi lahko razmišljajo o strategiji in jo oblikujejo, vendar je strateški vodja tisti, ki uresničuje strateško veščino v praksi in izvaja strategijo«. »Mojster uporabe strateške veščine je tisti, ki zna v celoti integrirati in združiti tri vloge, strateškega vodje, strateškega praktika in strateškega teoretika.« (Ibid., str. 207.)

Strateški vodja

Strateškega vodjo odlikujejo osebne lastnosti, znanje, izkušnje, sposobnosti in talent, ki mu omogočajo vizualizacijo uporabe razpoložljivih virov, tako da to vodi do zelenega končnega stanja, v določenem okolju in glede na namere drugih strani, katerih interesi in cilji so skupni ali v nasprotju z lastnimi interesi in cilji. So avtorji koncepta, ki pomeni hrbtenico strategije. V nadaljevanju bodo opisane nekatere sposobnosti, ki so pomembne za strateške vodje.

»Strateško okolje zahteva sposobnosti, ki jih lahko razdelimo v tri kategorije: konceptualne, tehnične in medosebne. Konceptualne sposobnosti pomenijo sposobnost razumevanja in delovanja v zapletenem, spremenljivem in ,neotipljivem‘ strateškem okolju. Vključujejo poznavanje dejavnikov strateškega okolja in njihovo medsebojno povezanost, celovito in večdimenzionalno ukvarjanje s problemi ter sposobnost oblikovati in posredovati strateške cilje in koncepte. Vodja, ki ima

konceptualne sposobnosti, zna oblikovati elemente strategije: strateške cilje, metode in sredstva, strateške usmeritve, koncept ter težišče delovanja za njeno uresničitev. Njegova temeljna naloga je, da opredeli vizijo. S sprejetjem strategije vizija dobi ‚oprijemljive‘ okvire.» (Furlan, 2002a, str. 47–75.)

»Tehnične sposobnosti vključujejo razumevanje medsebojne povezanosti različnih sistemov (npr. vojaškega, političnega, ekonomskega, družbenega ipd.). Strateški vodja, ki ima tehnične sposobnosti, razume svojo vlogo v strateškem okolju, zahteve in omejitve, ki mu jih ta nalaga, ter pričakovanja drugih subjektov, s katerimi sodeluje ali katerih odločitve in usmeritve uresničuje. Medosebne sposobnosti vključujejo sposobnost doseganja soglasja v lastni organizaciji in sposobnost pogajanja z zunanjimi subjekti. Sposoben vodja zna pridobiti podporo ali soglasje vodij zunanjih organizacij za uresničevanje lastne strategije. Je prepričljiv posredovalec argumentov, spoštuje zahteve in pričakovanja drugih vodij, zna jasno izraziti stališča in odločno zastopa cilje svoje organizacije. Vendar zna sklepati kompromise.» (Ibid.)

Volker (2011, str. 2) poudarja, da so za strateškega vodjo v spreminjajočem se in nepredvidljivem strateškem okolju nujne t. i. nelinearne kognitivne kompetence, ki mu omogočajo prepoznavanje sprememb okolja, opredelitev, kaj je novega in česa se je treba naučiti, da bi bili učinkovitejši. Prepoznati morajo, kateri dejavniki so znotraj splošne situacije (angl. *big picture*) najpomembnejši za odločanje. Sposobni morajo biti prepoznati možnosti in dajati prednosti alternativnim, povezati informacije iz različnih virov v celoto ter znati ugotoviti usmeritve, povezanosti (angl. *associations*) in vzročno-posledična razmerja.

Okvir 6: SPOSOBNOSTI STRATEŠKEGA VODJE

KONCEPTUALNE	TEHNIČNE	MEDOSEBNE
1. Predvidevanje prihodnosti	1. Razumevanje povezanosti sistemov	1. Komuniciranje znotraj organizacije
2. Oblikovanje vizije	2. Uresničevanje strategije	2. Komuniciranje z zunanjimi subjekti
3. Kritično razmišljanje	3. Sodelovanje pri oblikovanju varnostne politike	3. Doseganje soglasja
4. Razumevanje sistemov	4. Komuniciranje z vejami oblasti	4. Pogajalske sposobnosti
5. Reševanje problemov na strateški ravni	5. Vpliv na organizacijsko kulturo	5. Odnos do sodelavcev in podrejenih
6. Kritično samoocenjevanje	6. Razumevanje tehnološkega razvoja	6. Predstavljanje organizacije
7. Učinkovitost v kompleksnem okolju		
8. Oblikovanje strategije		

Vir: Furlan, 2002a, str. 76.

Strateg

Strateg ima vlogo, da se odziva (vpliva) na nestabilnost (angl. *volatility*) strateškega okolja, upravlja negotovost (angl. *uncertainty*), poenostavi kompleksnost okolja in primerno razreši nejasnosti (angl. *ambiguity*); način, ki utrjuje interese države in je usklajen s političnimi usmeritvami (Yarger v Bartholomees, 2012a, str. 11).

Yarger omenja osem predpostavk teorije strategije, ki jih morajo strategji poznati (2012b, str. 45–48).

1. *Proaktivnost in predvidljivost* (angl. *anticipatory*). Zagotavlja smer uporabe moči za doseganje cilja. Smer je po naravi proaktivna. Prizadeva si za nadzorovanje okolja, in ne za odzivanje nanj. Zato tudi ne gre za krizno upravljanje: krizno upravljanje se zgodi, ko ni strategije ali je ta neuspešna.

2. Končno stanje. Analiza in razvoj želenega končnega stanja v povezavi z notranjim in zunanjim okoljem omogočata strategom razviti ustrezne cilje, ki vodijo k temu stanju.
3. Uravnoteženost. Strategija mora prepoznati ustrezno uravnoteženje med cilji, metodami, s katerimi jih zasledujemo, in razpoložljivimi viri.
4. Politični namen. Politika (angl. policy) se izvaja z opredelitvijo želenega končnega stanja in usmeritvijo, kako ga doseči. Cilj zagotavlja namen, osredotočenost in upravičenost dejavnosti, ki izhajajo iz strategije.
5. Hierarhičnost. Politično vodstvo zagotavlja in ohranja svoj nadzor in vpliv s hierarhično naravo strategije; od najvišje – nacionalne – do podrejenih strategij na nižji ravni.
6. Celovitost (angl. comprehensive). Čeprav strategji razvijajo strategije z neke perspektive, morajo v analizi obravnavati celotno strateško okolje, da bi prišli do ustrezne strategije na svoji ravni. Imeti morajo celovito vedenje o tem, kaj se dogaja in kakšni so primarni, sekundarni in drugi učinki na njeno uresničevanje na nižji, višji in isti ravni.
7. Celovita analiza strateškega okolja. Strategija se razvija s pomočjo celovite analize in znanja o strateški situaciji oziroma strateškem okolju z namenom poudarka na notranjih in zunanjih dejavnikih, ki pomagajo ali lahko vplivajo na cilje, koncepte in vire.
8. Tveganja. Tveganje je vgrajeno v vse strategije. Največ, kar lahko naredi dober strateg, je ugodna (angl. favourable) uravnoteženost z morebitnim neuspehom.

Razvoju strategov je posvečeno tudi veliko pozornosti v poslovnem svetu. Center za poenostavljeno strateško načrtovanje (angl. Centre for simplified strategic planning) navaja enajst lastnosti strategov (2018):

1. Sposobnost uporabe leve (logične) in desne (ustvarjalne) polovice možganov.
2. Sposobnost razvijanja jasne in usmerjene poslovne in lastne vizije.
3. Sposobnost opredelitve jasnih ciljev in oblikovanje strateškega akcijskega načrta, v katerem je vsak cilj razdelan na naloge, te pa opredeljene časovno in z viri.
4. Sposobnost oblikovanja prilagodljivih načrtov z vgradnjo mejnikov, ki omogočajo merjenje napredka in ugotavljanje priložnosti za spremembo načrtov, če je treba.

5. *Pozornost in dojemljivost; prepoznavanje notranjih in zunanjih namigov, ki pomagajo voditi v prihodnost in izkoriščanje priložnosti.*
6. *Vseživljenjsko učenje in sposobnost učenja iz lastnih izkušenj, kar omogoča boljše razmišljanje o strateških zadevah.*
7. *Sposobnost vzeti si čas zase, za odmor in obnovo moči.*
8. *Iskanje in upoštevanje nasvetov drugih.*
9. *Sposobnost uravnoteženja lastne ustarjalnosti s čutom za realnost in pošten pogled na tisto, kar je dolgoročno dosegljivo.*
10. *Razmišljanje brez predsodkov in brez omejitev pri oblikovanju, sprejemanju in širjenju lastnih idej in idej drugih.*
11. *Potrpežljivost brez hitenja v nagle sklepe in sodbe; velike ideje zahtevajo čas, da se razvijejo v velik uspeh v prihodnosti.*

Za razvoj lastne sposobnosti oblikovanja uspešnih strategij je pomemben tudi talent, kar je zelo neposredno poudaril Friderik Veliki (v Brodie, 1973, str. 447): »*Zadnjica, ki je sodelovala v tridesetih vojaških kampanjah, je še vedno zadnjica.*« Imamo lahko znanje, lahko preučujemo zgodovino, razvijamo strateško razmišljanje, vendar je včasih talent tisto, kar loči dobre od boljših strategov. Vlogo talenta nekako poudarja tudi Clausewitz, ko omenja »*instinktivno presojo*« – sposobnost, ki se razvija s prakso in izkušnjami (ibid.). Talent je morda pomemben pri uporabi posrednih izkušenj. Tistih, ki jih pridobimo s preučevanjem teorije in prakse strategije. Posredne izkušnje so izredno pomembne v razmerah, ko praksa ne omogoča pridobivanja neposrednih izkušenj; včasih so edine, ki so na voljo.¹⁶

¹⁶ To velja predvsem za vojaško (obrambno) področje. Na tem področju namreč v sodobnem času strateški vodje nimajo veliko možnosti nabirati neposredne izkušnje razen v državah, ki so praktično nenehno v vojni ali vojaškem konfliktu (npr. ZDA in Izrael). Zato Brodie poudarja sposobnost poveljujočih, da prepoznajo razločne posebnosti situacije, s katero se spopadajo, in njene podobnosti s tistimi v knjigah ter tako prepoznajo načela, ki so uporabna v konkretni situaciji. Pri tem opozarja, da so voditeljske sposobnosti sicer lahko prepoznane pri posamezniku s spremljanjem njegove kariere na različnih ravneh poveljevanja, kar pa ne pomeni, da bo ta imel nujen talent za delovanje na strateški ravni. Navaja primer, ko so v Clausewitzevih časih Nemci nekako blažili pomanjkanje talenta poveljujočih s tem, da so jim prepustili odločanje (poveljevanje) in dajanje smeri delovanja (zagotavljanje voditeljstva), načelniki štaba pa so bili nosilci strateškega razmišljanja. Dandanes seveda pričakujemo, da strateški vodja strateško razmišlja, načelnik štaba pa skrbi za uresničitev njegovih odločitev, in ne opravlja strateškega razmišljanja namesto poveljnika. (Ibid., str. 448–449.)

Okvir 7: GENERAL RUDOLF MAISTER – UČINKOVIT STRATEG

Rudolf Maister je ocenil politične razmere ob koncu prve svetovne vojne na območju nekdanje habsburške monarhije. Sposoben kritičnega razmišljanja je spoznal, da je prišel trenutek, ki se zgodi enkrat v tisočih letih. Trenutek, ki je zahteval preudarnost in takt, toda tudi odločen odgovor na zapletene in negotove vojaško-politične razmere. Brez jasnih političnih usmeritev je sledil viziji Združene Slovenije, rojene v pomladi narodov leta 1848. Spoznal je odločilnost trenutka za doseganje strateških ciljev naroda. Trenutek za akcijo kot odgovor na razvijajočo se situacijo; akcijo, ki jo lahko izpelje samo vojaška organizacija.

Sposobnost, da kritično oceni razmere in predvidi dogodke, je Maistru omogočila, da je z učinkovitimi potezami vedno prehitel nasprotno stran. V zapletenih razmerah ni razmišljal samo v okviru vojaške stroke, temveč celovito in večplastno (vzpostavitev politične oblasti, oblikovanje lastnih oboroženih sil, razvoj slovenske kulture in gospodarstva). Ves čas je nadzoroval spremembe in ni dovolil, da bi dogodki vodili njega. Kritiki Maistru zamerijo, da je »uhajal« političnemu nadzoru. Res je večkrat ukrepal na svojo roko, včasih tudi prekoračil pooblastila. Nikakor pa ne moremo trditi, da je deloval samostojno, zunaj političnega okvira.

Maister je vizijo prevzel od predhodnikov, zastopnikov ideje Združene Slovenije. Razvil je strategijo za njeno uresničitev. Čeprav formalno ni bila zapisana, lahko njeno uresničevanje spremljamo iz njegovih odločitev. Kot po strateškem načrtu si dogodki sledijo v logičnem zaporedju: prevzem vojaške oblasti, vzpostavitev politične oblasti, oblikovanje vojske, razorožitev nasprotnika, zasedba in obramba mej itn. Pokazal je, da se za uresničitev nacionalnih ciljev ne naslanja samo na uporabo vojske, temveč krepi tudi druge stebre nacionalne moči: političnega, ekonomskega, psihološkega. Dokončno se je njegovo zrelo delovanje v strateškem okolju potrdilo na Koroškem, ko je po doseganju vojaških ciljev težišče delovanja usmeril v politično in kulturno povezanost koroških Slovencev.

Maister je bil večš komunikacije v vojaškem in političnem strateškem okolju. Za uresničevanje svoje strategije je uporabljal tudi diplomatske spretnosti. Čeprav je bil odločen in trd pogajalec, je vedel, kdaj mora popustiti, da ne

bi ogrozil dolgoročnejših ciljev. Nekatere odločitve se zdijo nagle in načelne, vendar je večinoma ukrepal previdno in preudarno, da ne bi povzročil nasprotnih odzivov, ki bi lahko ogrozili njegove načrte. Na svoji poti je pazil, da ne bi po nepotrebnem ustvarjal novih sovražnikov.

Maistrove strategije seveda ne bi bilo mogoče uresničiti brez podpore slovenskih vojakov in uradnikov, duhovništva, političnega vodstva ter zavednih Slovencev na Štajerskem in Koroškem. Uspelo mu je, da so sledili njegovi viziji in pomagali pri uresničevanju njegove strategije.

Rudolf Maister je bil veliki Slovenec, dober general in učinkovit strateški vodja. Imel je vizijo, znal je kritično ocenjevati in se prilagajati strateškemu okolju, določati dosegljive strateške cilje ter učinkovito izrabiti razpoložljive vire pri uresničevanju svoje strategije. Njegove voditeljske sposobnosti, intuicija, volja, pogum, nesebičnost in humanost so mu omogočili uspešno delovanje v zapletenem in negotovem strateškem okolju. Okolju, v katerem je uporaba vojaške sile le en, čeprav včasih odločilen dejavnik za doseganje nacionalnih ciljev. Pokazal je sposobnost usmerjati in usklajevati vojaški dejavnik z ekonomskimi, diplomatskimi, kulturnimi, političnimi in drugimi dejavniki za doseganje strateških ciljev v zaščito vitalnih interesov naroda.

Vir: Furlan, 2002a, str. 78–80.

Strateške študije

Preučevanje teorije in prakse strategije je neločljivo povezano z dejavnostjo, ki jo razumemo pod pojmom strateške študije. Te obsegajo preučevanje miru in vojne ter uporabe predvsem vojaške moči pri zasledovanju strateških (varnostnih) ciljev države ter značilnosti strateških dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje in izbor strategij. Predmet preučevanja strateških študij je v 20. stoletju po koncu hladne vojne dokončno presegel ožje okvire preučevanja vojne in strategije, ki predvsem opredeljuje uporabo vojaških sil za doseganje nacionalnih ciljev in interesov. Danes so strateške študije interdisciplinarno področje, ki poleg vojaških ved obsega ekonomske, družbene, zgodovinske, pravne, informacijske in druge vede. Pri tem *»strateške študije niso znanstvena disciplina, ampak interdisciplinarno študijsko področje za proučevanje načinov, kako se lahko vojaška*

moč in drugi prisilni instrumenti države uporabijo za doseganje političnih ciljev» (Finlan, Duyvesteyn in Worrall, Baylis in Wirtz v Vuk, 2020, str. 130).

Vuk (ibid.) pravi, da se strateške študije »opirajo na spoznanja različnih znanstvenih ved od umetnosti, humanistike do družboslovja (pri tem so zlasti pomembna področja mednarodnih odnosov, politologije, sociologije, psihologije in antropologije). Čeprav gre za dokaj mlado raziskovalno področje, ki se je začelo razvijati po koncu druge svetovne vojne po zaslugi politologa in vojaškega stratega Brodieja, njihove korenine izhajajo iz dolgoletne tradicije študija strategije na vojaških akademijah.«¹⁷ »Strateške študije so po Brodiejevi zaslugi razumevanja teorije strategije doživele hitre spremembe, saj je razvoj strategije kot področja študija prešel meje vojaških akademij ter posledično povečeval ne samo razkorak med strategijo v teoriji in strategijo v praksi, ampak tudi samo razumevanje pojma strategije. Petdeset let po Brodiejevih začetkih Bartholomees to spreminjanje odnosa teorije in prakse ter razumevanja strategije ne vidi več samo znotraj strateških študij, temveč se razširja na celotno področje politologije.« (Ibid., str. 134.)¹⁸ Z razvojem strateških študij se je razvijala tudi metodologija. Nekateri, npr. Brodie, so poudarjali stališče, da je treba v strateških študijah upoštevati znanstveni pristop z oporo na nevojaške vede (predvsem ekonomske). Poudarjal je pomembno vlogo civilnih strategov in nevladnih raziskovalnih ustanov, ki se ukvarjajo s strateškimi študijami. Civilni strokovnjaki so prispevali k vključevanju drugih znanstvenih disciplin v strateške študije. Poleg tega so prispevali različno perspektivo na strategijo, kot jo imajo po navadi vojaki.¹⁹ Če sta bila za vojake predvsem pomembna zmaga v vojni in način, kako jo doseči, so civilisti poudarjali smisel (namen) vojne, v kateri zmaga včasih ni bila nujno pot

¹⁷ Gray (v Baylis in Wirtz, 2018, str. 19) omenja nekaj razlogov, zakaj je dobro vključiti strateške študije v programe univerz: »predstavlja intelektualni izziv ... v celoti izrablja mentalne vire ... študij strategij je družbeno koristen ... vrednost je v iskanju resnice ... povezanosti s sodobno politiko in njenimi posledicami ... lahko prispeva k splošni blaginji.« Garnett poudarja pomen sposobnosti logičnega argumentiranja (razprave) in upoštevanja strateškega razmišljanja, pri čemer je najpomembnejše razvijanje sposobnosti politične presoje, ki omogoča uvrstitev delčka analize v širši politični okvir (ibid.).

¹⁸ Da bi razumeli razsežnost strategije, je treba nekaj vedeti o politiki, ekonomiji, psihologiji, sociologiji in geografiji, pa tudi o tehnologiji, sestavi oboroženih sil in taktiki (Baylis in Wirtz, 2018, str. 5).

¹⁹ Ameriška vojska je prepoznala vrednost civilnih strokovnjakov in znanstvenikov tako na področju strateških študij kot tudi razvoja doktrin in taktik uporabe vojaških sil. V ta namen je podprla ustanovitev korporacije RAND. Tako je omogočila razvoj strateške misli brez nepotrebnih birokratskih ovir, ki jih lahko predstavlja vladna administracija (obrambno ministrstvo). Obenem je to omogočilo boljše plače, saj te niso bile omejene s sistemom plač vladnih uslužbencev.

do želenega cilja. Civilni strokovnjaki so med drugim vključili v strateške študije sistemsko analizo oziroma poenostavljeno analizo stroškov in učinkov (angl. *cost-effectiveness analysis*).²⁰ Vendar je Brodie že sam opazil negativne vidike civilnega pristopa k preučevanju strateških študij in je med drugim opozarjal na zanemarjanje preučevanja politike ter diplomatske in vojaške zgodovine (Brodie, 1973, str. 438–473).²¹

Verjetno najbolj temeljit v razlagi interdisciplinarnosti strateških študij je bil Gray, ki je razlikoval tri kategorije in 17 razsežnosti strategije (v Baylis in Wirtz, 2018, str. 6):

- *ljudje in politika*: ljudje, družba, kultura, politika in etika;
- *priprave na vojno*: ekonomija in logistika, organizacija, vojaška administracija, informacije in obveščevalna dejavnost, strateška teorija in doktrina, tehnologija;
- *vojna (angl. war proper)*: vojaške operacije, poveljevanje, geografija, trenje (angl. friction), nasprotnik, čas.

Baylis in Wirtz ugotavljata, da je bil eden od glavnih izzivov strateških študij po koncu hladne vojne stališče, da se je od strateških študij treba usmeriti v varnostne študije. Kritiki strateških študij so poudarjali, da so vojne v upadu in so v porastu grožnje ekonomski, politični, družbeni in okoljski varnosti. Nasprotno argumente je našel Betts, ki pravi, da mora varnostna politika ohraniti pozornost glede vojne in strategije, saj je vojaška moč še vedno ključni dejavnik varnosti in da jo ogrožajo tisti, ki preveč poudarjajo nevojaške grožnje. Poleg tega je enačenje varnosti z interesi in blaginjo povzročilo, da se je v varnostne študije vključilo vse, kar mogoče ogroža človeka, kar je zelo razširilo področje varnostnih študij, s tem pa so ostale brez praktične vrednosti. Baylis in Wirtz prepoznavata strateške študije kot del varnostnih študij, znotraj študija mednarodnih odnosov v okviru političnih ved (ibid., str. 12–13).

²⁰ Pri tem ne gre za težnjo po zniževanju obrambnih izdatkov, temveč za iskanje strateške ali taktične učinkovitosti znotraj razpoložljivih virov, pri čemer je treba upoštevati prihodnje strateško okolje uporabe nacionalne moči ob upoštevanju tehnoloških in drugih usmeritev. Na vojaškem področju je sistemsko analiza postala gibalno razvoja oboroženih sil in med drugim metoda prepoznavanja bojnih sistemov prihodnosti.

²¹ Brodie je prepoznaval negativne vidike prevlade civilnih strokovnjakov in znanstvenikov v strateških študijah oziroma posledice uveljavljanja »civilne« strateške misli ter opozarjal na preveliko poudarjanje abstraktnega razmišljanja in manj tehničnega znanja ter poznavanja vojaških operacij.

Strateško razmišljanje

Med najpomembnejšimi lastnostmi dobrih strategov je sposobnost strateškega razmišljanja. V kombinaciji s talentom, znanjem in izkušnjami utrjuje razvoj lastnega strateškega pogleda in presoje, s tem pa tudi večino uporabe strateške misli, ki vodi do uspešne strategije.

Yarger opisuje način razlage strateškega razmišljanja, ki se poučuje na ameriških vojaških šolah, kot orodje strategov pri presoji strateškega okolja in prepoznavi glavnih dejavnikov, ki so pomembni za oblikovanje strategije. Navaja pet kompetenc, ki sestavljajo strateško razmišljanje (2012a, str. 61–62):

1. Kritično razmišljanje. Predstavlja preudaren (racionalen) način opredelitve interesov in z njimi povezane strateške dejavnike. Glavne sestavine procesa kritičnega razmišljanja so razjasnitev problematike (angl. concerns), ocena informacij, ocena posledic in sprejemanje odločitve. Proces vodi do razumevanja dejstev in sklepov (angl. considerations) glede posledic (angl. implications) v povezavi z interesom. Presoja točk gledišča in razjasnitev domnev ter sklepov, pa tudi analiza argumentov in sklepov o vplivih pasti in predsodkov (angl. traps and biases), ki se nanašajo na notranje in zunanje dejavnike, omogoča prepoznavo, kaj je pomembno v strateškem kontekstu. Kritično razmišljanje išče utemeljena (angl. hard) dejstva, sili v obravnavo neznanega in iskanje priložnosti ter prepoznavo strateško okolje kot fizični in humanistični sistem.
2. Časovno razmišljanje (angl. thinking in time). Nanaša se na teorijo Neustadta in Maya, ki sta trdila, da lahko odločevalcem pomaga prepoznavanje različnih situacij v preteklosti in iskanje podobnosti s situacijo, s katero se spopadamo. Proces časovnega razmišljanja logično vodi do spoznanja ne samo o tem, kaj je znanega in pomembnega v trenutni situaciji, temveč izkorišča zgodovino za vpogled v mogoče neprepoznane dejavnike in njihove medsebojne odnose. Neustadtov in Mayev koncept povezuje pojave skozi čas in omogoča vzporejanje povezav z mogočimi prihodnostmi ter izbiro želene prihodnosti. Tako prepoznavamo dejavnike, ki so pomembni za strategijo, ki si prizadeva za boljšo (ugodnejšo) prihodnost. Časovno razmišljanje je urejen proces, ki omogoča upravljanje negotovosti (angl. uncertainty), zapletenosti (angl. complexity) in nejasnosti (angl. ambiguity).

3. Sistemska razmišljanje. Skupaj z ustvarjalnim in etičnim razmišljanjem sestavlja skupino kompetenc, ki omogočajo vpogled v to, kako razmišljati o strateških dejavnikih in kako jih razpoznati. Usmerjeno je v celovito razumevanje in prepoznavanje sistemov, njihovo medsebojno odvisnost, značilnost posameznega glede njegove funkcije in vloge v celoti ter vplivov njegovih sprememb na celoto. Proces je osredotočen na sintezo; gre za postavljanje vprašanja, kako stvari delujejo skupaj, in ne za razdelitev na posamezne dele ter njihovo individualno obravnavo.
4. Ustvarjalno razmišljanje. Nanaša se na proces, ki ponuja nove in drugačne poglede na informacije in posamezne podatke, akterje ter dogodke. Pomaga strategom videti informacijo na nov in ustvarjalen način.
5. Etično razmišljanje. Usmerja presojo moralnega dejavnika. Strateg pridobiva informacijo in spoznanja z različnih perspektiv. Proces etičnega razmišljanja odkriva, kaj je pomembno v povezavi z interesi lastne države, glede na interese nasprotnika in interese drugih ter glede na fizični svet in priložnosti. Gre za prepoznavanje, kaj je pomembno, kaj zasluži pozornost ali priložnost, da se lahko uporabi v podporo interesov lastne države.

Na vojaškem področju npr. Meiser (2016, str. 81) poudarja potrebo po razvoju vojaških vodij, ki bodo imeli večšino kritičnega in ustvarjalnega razmišljanja, nujno za ohranjanje prevlade ameriških vojaških sil v prihodnosti. V podkrepitev navaja izjavi načelnikov združenega štaba, generala Dempseyja, ki pravi, da so nujni »agilni in prilagodljivi vodje z nujnimi vrednotami, strateško vizijo in večšino kritičnega razmišljanja, da bi lahko sledili tempu sprememb strateškega okolja«, in generala Dunforda, ki trdi, da »ni nadomestila za vodje, ki prepoznajo vplive novih idej, novih tehnologij in novih pristopov ter dejansko predvidevajo in vplivajo na prilagoditve«.

Za Brodieja (1973, str. 452–453) strateško razmišljanje »ne pomeni nič, če ni pragmatično«. Zanj je strategija študija, vodilo za doseganje nečesa na uspešen način. Strateško vprašanje je, ali bo ideja delovala v okoliščinah, ki po navadi niso povsem znane do trenutka, ko se strategija dejansko preizkusi v praksi. Zato meni, da je strategija »polje, na katerem se išče resnica pri zasledovanju uresničljivih (angl. viable) rešitev«.

Paul poudarja, da je kritično razmišljanje zahtevno, ker »obsega premagovanje ne samo intelektualnih ovir, da bi napredovali, temveč tudi psiholoških ovir«.

Intelektualno moramo pripraviti prostor za nove ideje, izkoreniniti stare in izločiti dele popularnih, nelogičnih in nepodprtih ideologij ter predsodkov. Zato je nujna »intelektualna disciplina«, da bi se uspešno izognili napačnim informacijam o tem, kaj je pomembno in zakaj, »slepemu sprejemanju praznih modelov« ter razvili pogled na intelektualna merila in standarde (Paul, 1993, str. 74–75). Nosich dodaja, da kritično razmišljajo tisti, ki so »sposobni razmišljati nepristransko ne samo o lastnih pogledih in prepričanjih, temveč tudi o pogledih in prepričanjih, ki so diametralno nasprotna njihovim«. Ne gre samo za razmišljanje, temveč presojo njihove ustreznosti, kohezivnosti in sprejemljivosti glede na lastne. »Oseba, ki razmišlja kritično, ni samo voljna, temveč tudi željna raziskovati tuje, potencialno ogrožajoče poglede«. Tak človek postavlja pod vprašaj lastna prepričanja, če ni na voljo drugačnih pogledov. Zato kritično razmišljanje spreminja človeka. Tak človek se npr. izogiba dajanju mnenja o stvareh, ki jih ne pozna ali za katere nima dovolj informacij, čeprav zaradi tega v družbi odstopa od »naravnega« vedenja, ko se pričakuje, da imamo mnenje o vsem (ibid., str. 78–79).

V poslovnem svetu je strateško razmišljanje usmerjeno v iskanje in razvoj enkratnih priložnosti za ustvarjanje vrednosti s pomočjo izzivalnega (angl. *provocative*) in ustvarjalnega dialoga med ljudmi, ki lahko vplivajo na smer organizacije. Dobro strateško razmišljanje odkriva mogoče priložnosti za ustvarjanje vrednosti in spodbujanje razprav o predpostavkah vrednot organizacije. Strateg išče nekaj neobičajnega, kar je različno, in je zmožen odložiti predpostavke na stran. Namenoma gleda na stvari z različne perspektive in se lahko upre naglici odločanja ali napovedi prihodnosti. Oseba s strateškim pogledom zna pojasniti zapletene in navidezno nepovezane podrobnosti. Zna prepoznati veter sprememb, zaznava točke konflikta in priložnosti ter zna razločno in prepričljivo posredovati spoznanja in ideje. Zna iti v srce problema in vidi povezave med pomembnimi elementi (Effective Governance, 2018). Center za poenostavljeno strateško načrtovanje (angl. *Centre for simplified strategic planning*) prinaša iz poslovnega okolja še enega od pogledov na strateško razmišljanje. To je »proces, ki določa način, kako ljudje razmišljajo o prihodnosti in nanjo gledajo, jo presojajo in oblikujejo«.

Volker poudarja pomen študij primerov za utrjevanje sposobnosti strateškega razmišljanja. Študija primera namreč postavlja študenta v središče zahtevnega odločanja, v katerem se srečuje s kompleksnostjo in negotovostjo situacije, s katero se spoprijema dejanski ali fiktivni odločevalec. Tako spoznava, kako je

lahko teorija uporabljena v praksi za naslavljanje raznih vprašanj v resničnem svetu. S pomočjo študije primera se uri strateško razmišljanje, saj mora študent (1) razlikovati med bistvenimi in postranskimi informacijami, (2) prepoznati problem, vprašanja, parametre odločanja in mogoče variante delovanja, (3) opredeliti mogoče rešitve, (4) predlagati politike in strategije ter (5) prepoznati ovire in načine njihovega premagovanja pri uresničevanju politik in strategij.

Študija primera od študenta zahteva, da »vstopi v glave« odločevalcev, razume, kakšne mogoče odločitve so imeli na voljo in zakaj so se odločili za neko varianto delovanja. Z analizo, zakaj se je nekaj zgodilo, odkrivajo in razvijajo splošne kognitivne vzorce. Poleg tega študije primerov spodbujajo družbeno interakcijo in gradijo medsebojne odnose, utrjujejo veščino usklajevanja prizadevanj, oblikovanje skupnega (smiselne) pogleda na neko problematiko in instinktivno razmišljanje (Volker, 2011, str. 18–20).

2 STRATEGIJA NACIONALNE VARNOSTI

Kaj je strategija nacionalne varnosti?

Kakšen je njen odnos do nacionalne strategije?

Strategija nacionalne varnosti je teorija o uporabi nacionalne moči za uresničitev nacionalnih ciljev in interesov, ki zagotavljajo nacionalno varnost. Predstavlja koncept razvoja in uporabe instrumentov nacionalne moči za ustvarjanje takšne ravni varnosti, ki omogoča obstoj in napredek države ter utrjuje blaginjo države in državljanov.

Strategija nacionalne varnosti »ustvarja učinke, ki ščitijo ali utrjujejo interese države v strateškem okolju«, pri čemer je strateško okolje »svet (angl. realm), v katerem so nacionalni voditelji v interakciji z drugimi državami ali akterji, in svet prihodnjih možnosti za napredek blaginje države«. Oblikujejo jo dejstva, kontekst, okoliščine, odnosi, usmeritve, grožnje, priložnosti, težave in interakcija, ki vplivajo na uspeh države glede na fizični svet, druge države ali akterje in mogoče prihodnosti. Vsebuje vse učinke ali dejavnike, ki vplivajo na blaginjo države ali tako, da si država prizadeva za blaginjo. Strategija govori o tem, kako država namensko vpliva na varnostno okolje (Yarger, 2012a, str. 53).

S strategijo nacionalne varnosti se oblikujejo »ugodne prihodnosti« za državo; boljše od tistih, ki bi nastale, če bi jih prepustili naključjem ali dejavnostim nasprotnika in drugih akterjev (ibid., str. 59). »Zagotavlja sistematični pristop za obravnavanje sprememb; o tistem, kar bi moralo ostati enako, in o tistem, kar bi se moralo spremeniti« (Liotta in Lloyd, 2005, str. 122). Na splošno jo lahko razumemo kot »smer in način uporabe katerega koli ali vseh od skupno razpoložljivih sredstev (angl. assets) varnostne skupnosti v podporo ciljev, ki jih določa politika« (Gray, 2016, str. 18).

Odnos med nacionalno (splošno, veliko, »grand-«) strategijo in strategijo nacionalne varnosti

Liddel Hart je eden od tistih, ki so naredili razliko v definicijah med vojaško in nacionalno strategijo. Ko govori o prvi, navaja »veščino distribucije in uporabe vojaških sredstev za doseganje političnega cilja«. Ko omenja drugo,

navaja »usklajevanje vseh nacionalnih virov ali virov skupine držav za doseganje političnega cilja vojne« (Bartholomees, 2012a, str. 14). Pri tem se da razumeti, da se njegova razlaga nacionalne strategije še vedno nanaša na vojno, in ne tudi na mir. Podobno Gray prepleta definicijo strategije in vojne z razlago, da gre za »uporabo sile in grožnjo uporabe sile za politično definirano končno stanje« (ibid., str. 15).

Admiral Eccles na podlagi analize prve svetovne vojne definira nacionalno strategijo kot »celovito usmerjanje vseh instrumentov nacionalne moči za doseganje nacionalnih ciljev«, kar je ameriško obrambno ministrstvo razširilo v »veščino (angl. art) in znanost o razvoju in uporabi politične, ekonomske in psihološke moči nacije, skupaj z oboroženimi silami v času miru in vojne za zavarovanje nacionalnih interesov« (Jablonsky, 2012, str. 8–9).

Za Branda (v Friedman Lissner, 2018, str. 55–56) je nacionalna strategija »integrirana shema interesov, groženj, virov in politik. Je konceptualni okvir, ki pomaga državam opredeliti, kam želijo iti in kako naj bi tja prišle. Je teorija ali logika, ki vodi voditelje v iskanju varnosti v kompleksnem in negotovem svetu.«

Pratt pravi, da je nacionalna strategija v bistvu »dolgoročni načrt države (in ljudi) za preživetje in, po možnosti, napredovanje (angl. thrive) v pogosto kaotičnem in nepredvidljivem svetu« (Pratt, 2008a, str. 4). Gre za »intelektualno zasnovo (angl. construct) – orodje, ki ga uporabljajo oblikovalci politike in v akademskih krogih, da bi bolje razumeli, kaj so dolgoročni nacionalni strateški interesi, pri čemer si prizadevajo, da te dolgoročne interese prevedejo v dolgoročno politiko« (Pratt, 2008b, str. 2). Na nacionalno strategijo gleda kot na »medgeneracijski načrt«, ki mora izpolniti pet zahtev: (1) visoko raven politične sprejemljivosti, (2) jasno opredelitev groženj, interesov in vrednot, (3) posredovanje enotnosti namena, ki zagotavlja jasnost in predvidljivost zaveznikom in tekmečem, (4) sposobnost uporabe mehke in trde moči za doseganje nacionalnih ciljev in (5) prilagodljivost strategije ter njeno podvrženost pogosti presoji (ibid., str. 14).

Haglund jo je povezal z zunanjo politiko države, ko pravi, da jo »opredeljujejo temeljna načela zunanje politike, prilagojena spreminjajoči se realnosti« (v Pratt, 2008a, str. 11). Za Branda pomeni »integrirano shemo interesov, groženj, virov in politik«. Gre za »konceptualni okvir, ki pomaga državam opredeliti, kam želijo iti in kako naj bi tja prišle« (v Popescu, 2018, str. 442).

Za Kennedyja (v Pratt, 2008a, str. 14) je bistvo nacionalne strategije »v politiki oziroma sposobnosti nacionalnih vodij, da izkoristijo vse elemente, tako vojaške kot nevojaške, za ohranjanje ali utrjevanje interesov v miru in vojni. Poteka na različnih ravneh: politični, strateški, operativni, taktični, v interakciji vseh z vsako, za izboljšanje (ali zaviranje) doseganja primarnega cilja.« Kennedy je med drugim pojasnjeval, da nacionalne strategije nimajo le velesile, temveč jo mora imeti vsaka država, saj imajo vse dolgoročne interese, ki jih je treba ščititi.

Tomšič predstavlja pogled ruskih teoretikov na definicijo nacionalne strategije. Gaidukov npr. pravi, da gre za »formulacijo vojaško-političnih ciljev države kakor tudi sredstev za njihovo realizacijo«. V vojaškem slovarju ministrstva za obrambo Ruske federacije je definicija strategije bolj vseobsegajoča in opredeljuje »najvišji nivo vojaških aktivnosti, kot so izogibanje vojni, priprave oboroženih sil in države na možno agresijo ter načrtovanje in izvedbo operacij in vojne«. Definicija Sokolovskega je zelo podobna zahodni nacionalni strategiji, ki pravi, da so »cilji in naloge za strategijo definirani in izhajajo neposredno iz ciljev državne politike, od katerih je vojaška strategija eno izmed sredstev« (v Tomšič, 2018, str. 16–17). Temu pritrjuje Monaghan, ki je analiziral rusko teorijo strategije in proces njenega oblikovanja ter ugotovil, da je pravzaprav razumevanje res blizu Clausewitzevi teoriji (vojaška veščina, ki opredeljuje načela priprave in vodenja vojne), vendar sodobna ruska teorija prepozna »bolj globalno konotacijo, ki kaže doseganje širšega namena države s katerimi koli sredstvi, za katera se meni, da so najprimernejša«, ter da obravnava ne samo vojaške, temveč tudi ekonomske, politične in druge elemente, kar približa razumevanje zahodni nacionalni strategiji (Monaghan, 2013, str. 1224–1225).

Posen povezuje namen in vlogo nacionalne strategije z varnostjo, ko pravi, da je nacionalna strategija »teorija, kako naj se država zavaruje pred grožnjami« (v Thrall in Friedman, 2018, str. 2). Pravi, da je neka strategija nacionalna takrat, ko usmerja v različne varnostne opcije, ki jih imajo države na voljo. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da je zanj strategija nacionalne varnosti v kategoriji nacionalne strategije.

Nacionalna strategija daje splošni okvir za usmerjanje prizadevanj pri uresničevanju nacionalnih interesov in doseganju strateških ciljev na različnih področjih delovanja države. V praksi je prepoznavna s pomočjo opazovanja uresničevanja raznih politik države (npr. zunanje in ekonomske), odnosov z drugimi državami, delovanja v mednarodni skupnosti, sklepanja zavezništev,

partnerstev ali koalicij, spoštovanja mednarodnih pravil in norm ipd. Ker je le redko formalno zapisana, jo lahko prepoznavamo posredno; npr. na podlagi vzorcev vedenja države (politikov). Glede na te definicije in poglede raznih akademikov se ponuja sklep, da je nacionalna strategija nujna in da imajo države brez nje manjše možnosti uspešno uresničevati ali zaščititi nacionalne interese.

Popescu pojasnjuje, da obstajata dva pogleda (šoli) glede pomena nacionalne strategije oziroma potrebe (nujnosti) njenega obstoja. Podporniki stališča, da mora imeti država prepoznavno nacionalno strategijo, poudarjajo njen pomen: (1) strategija sporoča potencialnim izzivalcem, kaj lahko pričakujejo (Joffe); (2) usmerja vlogo države v naglih spremembah mednarodnega okolja in negotovosti (Goldgeier in Suri); (3) omogoča prednostno razvrstitev ciljev zunanje politike, prepoznavanje trenutnih in potencialnih virov ter pripravljanje načrtov za doseganje ciljev s temi viri (Dueck); (4) omogoča nabor in dajanje prednosti grožnjam ter političnim in vojaškim ukrepom (angl. *remedies*) za njihovo odpravljanje (Posen); (5) zagotavlja dolgoročni fokus kot nekakšen načrt za prihodnost (Hammer) (v Popescu, 2018, str. 440–441).

Kritiki koncepta nacionalne strategije trdijo, da je treba opustiti proces njenega oblikovanja in se zanesti na odločanje od primera do primera. Med njimi bolj zmerna veja teoretikov zagovarja potrebo po nastajajoči (angl. *emergent*) strategiji. Zanje je uspešna strategija rezultat procesa »*krmarjenja skozi nepredvidljiv svet s pomočjo improvizacije in nenehnega učenja*« (ibid., str. 446). Zato je strategija lahko uspešna tudi, če ni bila pripravljena vnaprej. Koncept nastajajoče strategije poudarja učenje iz izkušenj; organizacije se namreč učijo skozi čas, kar omogoča dosledne, koherentne in uspešne strategije.

Med glavnimi protagonisti tega koncepta je Mintzberg, ki trdi, da bi moral biti strateg bolj »*prepoznalec vzorcev*« in »*učenec*« kot »*oblikovalec (dizajner)*«. Zato postopek nastajanja te strategije poteka v nasprotni smeri od postopka nastanja nacionalne strategije. V vojaškem žargonu pomeni, da se taktične izkušnje prenašajo na operativno in strateško raven ter lahko vodijo v spremembo sredstev za doseganje cilja ali celo v spremembo cilja (ibid., str. 447).²²

²² Tak koncept ima podpornike v poslovnem svetu, v katerem se omenja »*prilagodljiva strategija*« in v katerem vloga vodstva naj ne bi bila narekovanje strategije na podlagi analize, predvidevanj in dedukcije, temveč da vzpostavi optimalne okoliščine za nastanek superiorne strategije s procesom prilagajanja oziroma evolucije. Zato ni jasne meje med načrtovanjem in implementacijo. Strategija je slej ko prej posledica prakse (ibid.).

Iz definicij nacionalne strategije lahko ugotovimo, da je nacionalna strategija najbolj splošna in najvišja v hierarhiji strategij. Njej so podrejene strategije na različnih področjih delovanja države, vključno z varnostnim področjem. V praksi ni zaslediti zapisanih nacionalnih strategij, veliko pa je objavljenih strategij nacionalne varnosti. Analiza strategij nacionalne varnosti kaže, da je v njih med drugim zaslediti nacionalne interese in cilje, ki obravnavajo širše, in ne le varnostno področje. Zato se postavlja vprašanje, ali morda strategije nacionalne varnosti »nadomeščajo« izostanek formalnih (zapisanih) nacionalnih strategij oziroma so v strategije nacionalne varnosti vgrajene usmeritve in izhodišča za zaščito uresničevanja nacionalnih interesov, ki presegajo pričakovane ambicije strategije nacionalne varnosti. Ugotovimo lahko, da strategija nacionalne varnosti ni podrejena nacionalni strategiji, temveč bi lahko med njima postavili enačaj. Pomeni, da strategija nacionalne varnosti usmerja druge (podrejene) strategije, ki se nanašajo na uresničevanje nacionalnih ciljev na različnih področjih delovanja države.

Vprašanje, ali je strategija nacionalne varnosti najvišja (nacionalna) strategija, je neposredno povezano z razumevanjem pomena varnosti in njene povezave z vitalnimi interesi države.²³ Za poenotenje pogleda na nacionalno varnost nekatere

²³ »Varnost je odsotnost grožnje temeljnim (angl. core) vrednotam« (Baylis in Wirtz, 2018, str. 12). Varnost je »prvina različnih pojavnih oblik človekovega bivanja od davne preteklosti do danes in je hkrati strukturna prvina obstoja in delovanja posameznika, družbe/države in mednarodne skupnosti oz. sveta kot celote« (Grizold v Svete, 2005, str. 33). Williams opisuje dva prevladujoča pristopa k razlagi varnosti. Prvi obravnava varnost kot sinonim za akumulacijo moči. Skozi tako perspektivo se varnost razume kot »lastnina« (angl. commodity). Na primer, da bi bil akter varen, mora imeti zemljišče, denar, orožje, vojsko ipd. Večjo moč ko pridobi (še posebno vojaško), bolj je varen. Drugi pristop obravnava varnost na podlagi »emancipacije«; gre za skrb za pravičnost in zagotavljanje človekovih pravic. Zato se v tem pristopu obravnava odnos med različnimi akterji (varnost kot nenavzočnost grožnje ali kot pojav, ki omogoča obstoj nekaterih stvari) (Williams, 2008, str. 6).

Varnost je na splošno »stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbene skupnosti in narave« (Grizold, 1992, str. 63). Nacionalna varnost je »interakcija političnih, ekonomskih, vojaških, ideoloških, pravnih, socialnih in drugih notranjih in zunanjih dejavnikov, prek katerih si skušajo posamezne države z različnimi sredstvi zagotoviti sprejemljive pogoje za ohranjanje suverenosti, ozemeljske celovitosti, fizičnega obstanka prebivalstva, politične neodvisnosti ter možnosti za enakopravni, uravnotežen in hiter družbeni razvoj« (Nobilo v Grizold, 1992, str. 64). Je »dejavnost nacionalnih držav, s katero te v skladu s svojimi družbenimi zmogljivostmi v sedanosti in prihodnosti ter ob upoštevanju globalnih sprememb in razvoja ščitijo lastno identiteto, obstoj in interese« (Hewedy v Grizold, 1992, str. 65). Nacionalno varnost predstavljajo »objektivno stanje naroda in države ter ukrepi in dejavnosti državnih organov in ustanov, ki se uporabljajo zaradi zaščite osnovnih nacionalnih interesov na področju zunanje in notranje politike, ekonomije, obrambe, izobraževanja, znanstvenoraziskovalnega dela, kulture in drugih področij družbenega življenja« (Đorđević in Katančević, 2016, str. 127).

države vključujejo njeno definicijo v besedilo strategije nacionalne varnosti. Ruska npr. govori o *»razmerah, v katerih so zaščiteni posamezniki, družba in država pred notranjimi in zunanji grožnjami in v katerih je zagotovljeno uveljavljanje ustavnih pravic in svoboščin državljanov, sposobna kakovost njihovega življenja in življenjskega standarda ter vzdržen družbenoekonomski razvoj«* (Thomas, 2015, str. 421).²⁴ Večina drugih držav definicije varnosti ne navaja v strategiji, poudarjajo pa njen pomen.²⁵

Ker je varnost neposredno povezana z obstojem posameznika in skupnosti (naroda), obstojem oblasti in suverenostjo države, zaščito lastne identitete ter drugimi vitalnimi interesi naroda in države, lahko ugotovimo, da brez njene zagotovitve oziroma brez uresničitve ciljev, ki jo vzpostavljajo, ne morejo biti uresničeni drugi cilji, ki se nanašajo na družbeni, gospodarski in kulturni razvoj ter utrjevanje blaginje posameznika in države. Če varnosti ni in je omejeno ali celo onemogočeno delovanje države (v skrajnem ta preneha obstajati), ne moremo govoriti o pogojih uresničevanja teh ciljev. Zato je splošen namen strategije nacionalne varnosti, da ustvarja varnost – da prepreči, da ne pride do takih okoliščin, ki predstavljajo grožnjo obstoja, delovanja ali razvoja države, s tem pa se po pomenu lahko uvrsti na vrh hierarhije strategij oziroma *»izenači«* s pojmom nacionalna strategija.

2.1 Oblikovanje strategije

Zakaj je pomembna dobra priprava pred strateško presojo in kaj obsega?

Kaj je ključni strateški dejavnik in kakšen je njegov pomen?

Kakšna strategija je ustrezna glede na raven negotovosti prihodnosti?

Kateri so izzivi medinstitucionalnega in političnega usklajevanja vsebine strategije?

Strategija nastaja s procesom, ki je različno formaliziran in se med državami razlikuje predvsem po opredelitvi nosilca (predlagatelja), in načinom sprejemanja,

²⁴ Iz ruske strategije nacionalne varnosti lahko ugotovimo tudi, da se znotraj nacionalne varnosti zagotavljajo državna, javna, informacijska, okoljska, ekonomska, transportna, energetska in osebna varnost.

²⁵ Litovska npr. poudarja, da je *»nacionalna varnost podlaga za napredek države. Samo varnostno okolje je sposobno zagotoviti delovanje zrelega demokratičnega ustavnega reda, ohranjati ekonomsko rast, zaščititi človekove pravice in svoboščine ter preživetje civilne družbe.«*

pri čemer se v vlogi pojavljata zakonodajna in izvršna veja oblasti. Ker gre za najvišjo strategijo, ki se nanaša na vitalne interese države, bi se pričakovalo, da jo sprejema najvišje predstavniško telo (parlament). Obramboslovni center ugotavlja, da je postopek »odraz temeljnih značilnosti političnega sistema in državne ureditve določene države«. Nosilec priprave je »najpogostejše ministrstvo za obrambo«, vlada pa prek svojih organov (npr. Sveta za nacionalno varnost) »prevzame koordinativno vlogo« (Bebler, 1999, str. 29–31). V Sloveniji je npr. Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije sprejel Državni zbor,²⁶ v ZDA pa strategijo nacionalne varnosti (angl. *National security strategy*) sprejema predsednik države.

Metodologija oblikovanja strategije je različna. V ZDA se je razvila predvsem na vojaškem področju. Tako npr. ameriški model oblikovanja strategije opisuje štiri korake, ki ustvarjajo podlago za opredelitev vsebine strategije (National Security Policy and Strategy, AY 2012, str. 112–117):

1. Nacionalni namen (angl. national purpose). Trajne vrednote in stališča, ki izhajajo iz nacionalnega namena, predstavljajo legalno, filozofsko in moralno podlago za ohranjanje nacionalnega sistema.
2. Nacionalni interesi. Iz nacionalnega namena ter razumevanja nacionalnih in globalnih potreb izhajajo temeljni (angl. core) nacionalni interesi.
3. »Grandstrategija«/strateška vizija. Načini in sredstva za uresničevanje temeljnih nacionalnih interesov izhajajo iz strateške vizije nacionalnega vodstva.
4. Nacionalna politika (angl. policy). Na podlagi strateških odločitev politično vodstvo oblikuje nacionalno politiko, ki predstavlja usmeritev za uresničevanje nacionalnih interesov. Nacionalna politika je izhodiščna točka za oblikovanje strategije. Posreduje se v formalni obliki (objave, dokumenti) ali v komunikaciji z javnostjo, z govori ob raznih nastopih ipd.

Ta model je dokaj razširjen in ga med drugim poučujejo v izobraževalnem sistemu nekaterih držav Nata (npr. v Litvi, Latviji in Estoniji v okviru baltske obrambne šole – orig. *Baltic Defence College* ter Češki republiki v obrambni šoli – orig. *Univerzita obrany*) (Procházka, 2019). Pri razlagi procesa oblikovanja strategije se poudarja dvanajst vodilnih načel. Čeprav so ta usmerjena na področje obrambe,

²⁶ 11. redna seja Državnega zbora, 26. 9. 2019. Vir: portal Državnega zbora.

se lahko smiselno razumejo tudi v povezavi s strategijo nacionalne varnosti (ibid., str. 67–79).

1. Identifikacija problema. Oblikovanje strategije zahteva resen problem, ki vpliva na varnost in je povezan z varnostnimi izzivi (angl. threat based strategy) ali viri (angl. resource driven strategy). Temeljni vprašanja sta, zakaj se oblikuje strategija in kateri problem je treba rešiti.
2. Preglednost. Proces oblikovanja strategije zahteva odobrena navodila za delo (angl. terms of reference), ki med drugim določajo pričakovanja, časovni okvir, pooblastila in komu se poroča (odgovorni »lastnik« procesa). Temeljna vprašanja so, ali so cilji dovolj jasno definirani, ali način poročanja podpira proces oblikovanja strategije in ali je prava uravnoteženost med pristojnostmi in odgovornostmi.
3. Interdisciplinarnost. Reševanje zapletenih in medsebojno odvisnih problemov zahteva zunanje in notranje strokovnjake z različnih področij z najboljšimi znanji, veščinami in izkušnjami. Temeljni vprašanja sta, kakšen je pravi nabor strokovnjakov za reševanje problema in ali so strokovnjaki na voljo v organizaciji ali potrebujemo zunanjo pomoč.
4. Objektivnost. Proces sprejemanja odločitev temelji na informacijah in dokazilih z dobro analitično podporo. Predlagane rešitve potrebujejo potrditev (validacijo) oziroma preizkus izvedljivosti. Ključna vprašanja so, ali je na voljo dovolj časa za izvedbo nujne analitike, katera orodja in podatki so na voljo za podporo učinkovitega odločanja in kako lahko preizkusimo predlagane rešitve.
5. Projektno vodenje. Oblikovanje strategije je enkratni proces z glavnim namenom, da dosežemo želene cilje znotraj dodeljenega časa in virov. Temeljni vprašanja sta, ali imamo na voljo dovolj voditeljskih (menedžerskih) veščin za ukvarjanje s tako zahtevno problematiko in ali naša organizacijska kultura omogoča učinkovito delovanje v matrični organizacijski sestavi.
6. Usklajenost. Strateški dokumenti opredeljujejo logične strukture na navpični in vodoravni ravni. Temeljni vprašanja sta, ali imamo racionalno sestavo strateških dokumentov in ali ti dokumenti ustvarjajo ustrezen okvir za zapleten (angl. complex) razvoj organizacije.
7. Alternativni pristop. Negotovost določa razvoj alternativnih rešitev. Alternativni pristop omogoča presojo na podlagi različnih meril in oceno

tveganj. Glavni vprašanja sta, kako je mogoče opredeliti cilje in katere možnosti so na voljo za uresničitev želenega končnega stanja.

8. Presoja stroškov. Različne rešitve je treba oceniti s stališča stroškov, koristi (angl. benefits) in izvedljivosti. Temeljna vprašanja so, kakšna je »cena« rešitve, kaj so koristi in katera tveganja so povezana z mogočimi rešitvami ter kako se lahko tveganja zmanjšajo.
9. Preudarni (angl. smart) cilji. Cilje je treba oblikovati preudarno (jasno opredeljeni, merljivi, sprejemljivi, realni in časovno opredeljeni). Temeljna vprašanja so, kaj je želeno končno stanje, ali je mogoče ocenjevati potek njihovega uresničevanja in ali je mogoče oceniti razkorak med želenim končnim stanjem in realnostjo.
10. Okvir uresničevanja. Strategija mora usmerjati dejavnosti in zato opredeliti osnovni okvir za njeno uresničevanje (mejniki, viri, upravljanje tveganj ipd.). Temeljni vprašanja sta, ali strategija vsebuje glavne elemente za njeno uresničevanje in ali omogoča učinkovito vodenje (menedžment) njenega uresničevanja v praksi.
11. Naučene lekcije. Pri oblikovanju strategije bi morali upoštevati izkušnje prejšnjega procesa in se izogniti napakam ter tako omogočiti uporabo uspešnih pristopov. Temeljna vprašanja so, kaj je bilo v pomoč in kateri ukrepi niso dali pričakovanih rezultatov v procesu oblikovanja strategije ter kaj smo se naučili.
12. Najboljša praksa. Zaradi različnih tradicij, organizacijskih kultur in notranjih procesov ni lahko izmenjavati izkušenj med institucijami ali med državami (zavezniki). Temeljni vprašanja sta, kako je bil podoben problem rešen v tujini ali drugi instituciji in kateri so posebni pogoji v našem primeru.

Procházka opisuje proces oblikovanja strategije v osmih fazah (ibid., str. 80–93):²⁷

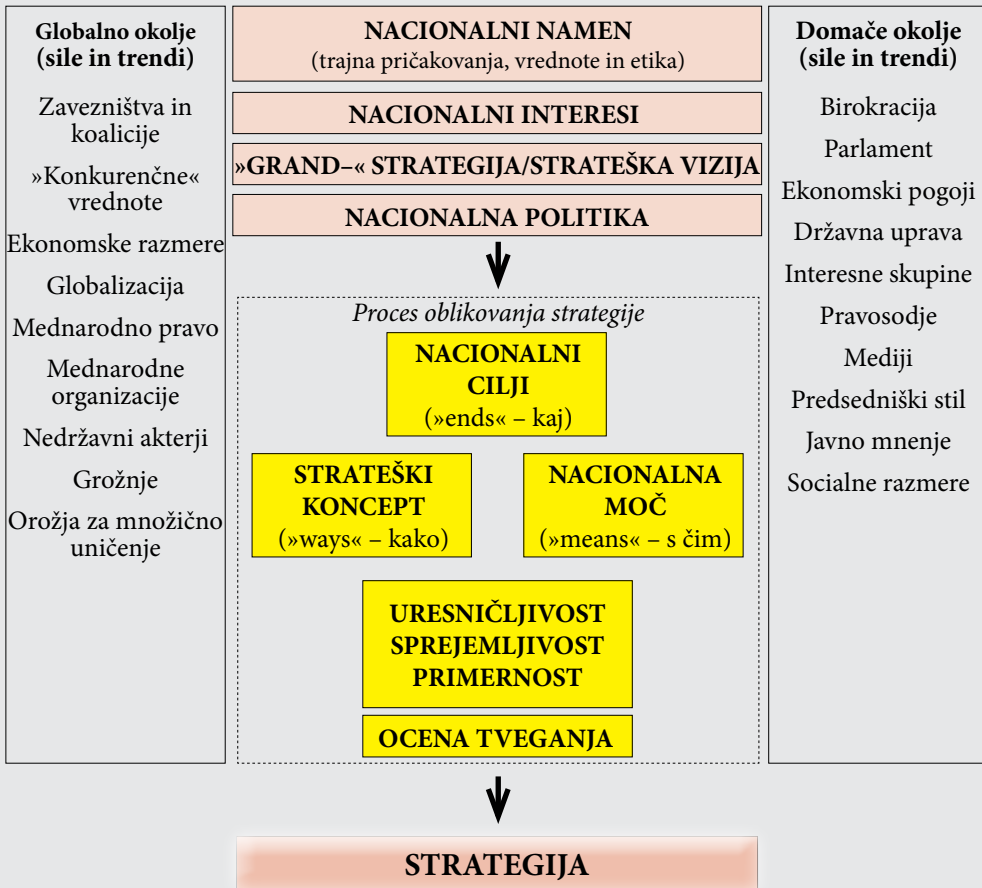
1. Identifikacija potreb. Obsega opredelitev namena oblikovanja strategije in prepoznavanje problema. Določi se sestava, dodelijo se naloge.

²⁷ Z oblikovanjem strategij se ukvarja tudi poslovni svet. Wooton in Horne (2013) npr. svetujeta devetstopenjski proces oblikovanja in uresničevanja strategije: (1) pridobivanje strateških informacij (angl. *strategic intelligence*), (2) presoja strateških zmogljivosti, (3) oblikovanje strateškega vedenja (angl. *strategic knowledge*), (4) opredelitev strateških predvidevanj, (5) razvoj strateške vizije, (6) oblikovanje strateških možnosti (opcij), (7) sprejemanje strateških odločitev, (8) oblikovanje in komuniciranje tržno naravnane strategije ter (9) načrtovanje in vodenje projektov, s katerimi se uresničujejo spremembe.

2. Oblikovanje projektne ali delovne skupine. Opredelijo se naloge skupine in program (poslovnik) dela.
3. Analitična podpora. Obsega nabor metod, ki podpirajo analizo in napovedi (npr. strateško analizo, primerjalno analizo, analizo tveganj, analizo usmeritev, modeliranje in simulacije, strateške napovedi idr.).
4. Oblikovanje koncepta. Obsega opredelitev ciljev presoje, prepoznavanje različnih možnosti (alternativ) in njihovo presojo ter proces sprejemanja odločitve.
5. Preizkus (verifikacija). Z izbrano metodo se preveri rešitev.
6. Oblikovanje (elaboriranje) rešitve. Obsega prepoznavanje ukrepov, nalog in pobud ter opredelitev ključnih kazalnikov izvedbe rešitve (angl. key performance indicators).
7. Opredelitev izvedbenega okvira. Oblikujejo se usmeritve za izdelavo načrtov za uresničevanje strategije in upravljanje tveganj, sistem spremljanja uresničevanja strategije, komunikacijska strategija ter proračunski in časovni okviri.
8. Odobritev. Skladno z nacionalnimi predpisi se izvedejo notranje in zunanje (vladno) potrjevanje in odobritev strategije.

Pri preučevanju procesa oblikovanja strategije, ki se razlaga v tej knjigi, je treba razumeti, da gre za pristop, pri katerem je strategija posledica preudarnega, načrtnega in celovitega procesa in formalno določena ter jasno (po navadi tudi javno) prepoznavna. Proces oblikovanja in uresničevanja strategije poteka od zgoraj navzdol. Meja med procesom oblikovanja strategije in načrtovanjem njenega uresničevanja je jasna. Kot je bilo omenjeno v predhodnem poglavju, obstaja tudi skupina teoretikov, ki zagovarjajo drugačen proces, pri katerem je rezultat t. i. nastajajoča strategija. Ta proces poteka od spodaj navzgor in temelji na učenju iz izkušenj ter stalnem prilagajanju in razvoju strategije kot posledici prakse. Zagovorniki takega procesa prinašajo dobrodošla opozorila oblikovalcem (snovalcem) strategije nacionalne varnosti, da na strategijo ne gledajo kot na obliko (angl. *grand design*), temveč kot na proces, in da gre pri strategiji za prilagajanje kot posledica tega, česar ne vemo in ne kontroliramo, ter za sprotno učenje (Freedman v Popescu, 2018, str. 448).

Okvir 8: MODEL OBLIKOVANJA STRATEGIJE



Vir: National Security Policy and Strategy, 2012, str. 112.

Pred nadaljevanjem obravnave posameznih korakov v procesu oblikovanja strategije je treba poudariti, da proces oblikovanja strategije ali strateški proces ni enkratni dogodek in da gre za ciklični proces. Ko je strategija pripravljena, se lahko začne uresničevati. Obstaja niz razlogov, da je treba občasno ponoviti celoten proces ali nekatere korake, kot posledica spremembe strateškega okolja, strateških dejavnikov, političnih usmeritev, neuspešnosti njenega uresničevanja ipd.

Med drugim lahko spodbudijo zagon procesa oblikovanja strategije oziroma njeno prilagoditev (prenovo) tudi odločitve, ki jih sprejemamo. Dufourcq pravi, da v praksi ni vedno mogoče sprejemati odločitev v duhu strategije, ker se je treba hitro odzivati na okoliščine ali dejanja. Morda te okoliščine niti niso bile obravnavane v strateškem procesu. Vsekakor imajo odločitve učinke na strateški proces, ne glede na to, ali so bile sprejete znotraj ali zunaj definiranega strateškega koncepta. Zato strategije nikoli ne moremo obravnavati kot »fiksne«. (Dufourcq, 2017, str. 11–12.)

Orientacija

Pred začetkom dejanskega oblikovanja strategije je dobro opraviti pripravljalo ali orientacijsko fazo, ki je namenjena vsebinskim in organizacijsko-tehničnim vprašanjem, ki so pomembna za učinkovito usmerjanje in osredotočenost procesa oblikovanja strategije, ki ji sledi. Poleg dogovora o časovnih okvirih, nosilcih in sodelujočih ter načinu usklajevanja in potrjevanja vsebine je pomembno uskladiti ambicije. Če strategija ne obstaja, je jasno, da obstaja ambicija, da strategija nastane. Če obstaja, mora biti dosežen konsenz, ali gre za dopolnjevanje (npr. prilagoditev spremembam varnostnega okolja) ali za radikalnejše spremembe (npr. sprememba strateških ciljev ali pristojnosti in odgovornosti znotraj sistema nacionalne varnosti). Zato so nujne jasne politične usmeritve in stališče o tem, kakšno je pričakovanje oziroma kakšna je raven ambicij, saj lahko brez enotnega pogleda pozneje nastane zastoj v procesu oblikovanja strategije.

Vzpostaviti je treba konsenz o namenu strategije, nacionalnih interesih, ki so izhodišče za oblikovanje koncepta, ter želenem končnem stanju. V procesu prenove strategije se lahko pričakuje, da bodo cilji in interesi ostali nespremenjeni. Konsenz se lahko ustvari tudi v poznejši fazi s strateško presojo, vendar bi se v procesu oblikovanja morali izogniti teoretičnim razpravam o strategiji ter se usmeriti v oblikovanje koncepta, kako doseči želeno stanje, in ne razpravljati o definiciji tega stanja.

Nekatere države v uvodu v strategijo povedo, kakšna sta njen pomen in namen. Ruska npr. govori, da gre za »*osnovni strateški planski dokument, ki določa nacionalne interese države in strateške nacionalne prioritete, cilje, naloge in ukrepe nacionalne varnosti in zagotovitve vzdržnega (angl. sustainable) dolgoročnega razvoja države*« (Thomas, 2015, str. 420). Slovenija v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti

Republike Slovenije poudarja, da gre za »temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti« (2019, str. 1). Strategija Združenega kraljestva (2008) poudarja, da je namen odgovor na vprašanje, »kako bomo naslovili in se spoprijeli z različnimi, čeprav medsebojno povezanimi varnostnimi izzivi in njihovimi nosilci (angl. drivers), tako kratkoročno kot dolgoročno, za varovanje države in njenih državljanov, našega napredka in našega načina življenja«.

Okvir 9: VSEBINA STRATEGIJE NACIONALNE VARNOSTI – PRIMER SLOVENIJE

Opredeljuje nacionalne interese in nacionalnovarnostne cilje, vire ogrožanja varnosti in varnostna tveganja države, varnostno okolje, izhodišča politike odzivanja na posamezne varnostne grožnje in tveganja ter določa najširše sistemsko-organizacijske rešitve celovitega delovanja države pri zagotavljanju nacionalne varnosti.

Vir: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, 2019, str. 1.

Vsekakor se v tej fazi ne pričakuje, da bodo deležniki začeli teoretično razpravo o uspešnih in neuspešnih strategijah. Vendar je dobro, da si delijo pogled na to, kaj je dober »izdelek« njihovega dela in kaj »dela« strategijo uspešno. Glede na namen strategije – ustvarjanje varnosti – lahko definiramo končno želeno stanje kot varen posameznik, skupnost in država. Skladno z Meiserjevim pogledom, da je strategija »teorija o uspehu«, lahko sklenemo, da je uspešna strategija tista, ki zagotavlja uresničitev nacionalnih ciljev na poti do navedenega želenega končnega stanja oziroma uresničevanja nacionalnih interesov države. V tej fazi se ne pričakuje, da bodo oblikovani indikatorji oziroma kazalniki, ki bodo merilo uspešnosti uresničevanja strategije ali spodbujevalci morebitnih sprememb v njeni izvedbi.

Dobro je poenotiti stališče, kaj je glavno merilo uspeha in zakaj lahko rečemo, da je neka strategija dobra. Pripravljalci strategije si vsekakor prizadevajo za to, da bi predlagali dobro strategijo. Poenostavljeno bi lahko rekli, da je dobra tista, ki zagotavlja uspeh. S teoretičnega stališča »dobre strategije ustvarjajo priložnosti, povečujejo veljavne vire ali ustvarjajo nove. Dobra strategija mora imeti jasen cilj in mora prepoznati omejitve, vendar ne sme rušiti ustvarjalnosti s prevelikim poudarjanjem razpoložljivosti virov in veljavne doktrine.« (Meiser, 2016, str. 90.)

»Dobra strategija ne priznava koncepta zmage. Ni absolutnih zmag; so fazne črte v stalnem boju za utrjevanje in obrambo nacionalnih interesov. Na vsaki fazni črti so grožnje premagane ali odstranjene, mednarodni sistem se preoblikuje, upada moč starih sil in pojavljajo se nove. Domači viri se razdeljujejo v podporo novih prioritet in novih strategij. Mednarodni in domači politični sistem nista statična, samo nacionalni interesi so relativno konstantni in potrebujejo nove strategije za njihovo obrambo ali utrjevanje.« (Magee in Somervell, 1998, str. 7.)

V tej fazi je pomembno poenotiti podlage, iz katerih se pridobivajo vhodne informacije v proces oblikovanja strategije ter izhodišča in usmeritve, ki bodo neposredno vplivale na njeno vsebino. Podlage se lahko nanašajo na ustavnopravne okvire razvoja in delovanja države, skupne vrednote in ideale, vlogo države v mednarodni skupnosti idr. Nanašajo se na resolucije, deklaracije in druge politične usmeritve zakonodajne in izvršne veje oblasti ter na morebitne vladne ali nevladne raziskave in analize delovanja nacionalnega varnostnega sistema države. Pri tem je pomembno, da se upoštevajo tudi vse skupne politične usmeritve, deklaracije in strategije v mednarodnih organizacijah, zavezništvih in koalicijah. Dogovorjeni skupni strateški cilji in interesi neposredno vplivajo na koncept nacionalne strategije, saj ta načeloma podpira njihovo uresničevanje.

Znotraj orientacije je dobro pogledati, ali obstajajo osebne izkušnje oseb v skupini, ki bo pripravljala strategijo, in ali morda obstajajo zapisi o preteklih procesih oblikovanja strategije. Izkušnje predhodnih procesov lahko prispevajo k večji učinkovitosti dela, predvsem pa opozorijo na mogoče napake v procesu.

Nekatere vsebine orientacijske faze v pripravi strategije nacionalne varnosti je mogoče prepoznati v procesu prenove Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, ki je bila izvedena v obdobju 2018–2019 in v kateri so bili glavni nosilci Vlada Republike Slovenije, Sekretariat sveta za nacionalno varnost (SSNAV) in Ministrstvo za obrambo (glej okvir 10).

Strateška presoja

Naslednja in obenem ključna faza oblikovanja strategije je strateška presoja. Napačna ali površna presoja vodi do pomanjkljivih ali zgrešenih konceptov, ki v končni fazi lahko pomenijo, da želeno končno stanje ne bo doseženo. Beaufre (1968 str. 29) pravi, da gre pri strateški presoji za *»kombiniranje psiholoških in materialnih podatkov z abstraktnimi in racionalnimi postopki razuma«*. Zato

zahteva »zelo veliko sposobnost analize in sinteze; analiza je nujna, da se izločijo elementi diagnoze, sinteza pa, da se na podlagi elementov oblikuje diagnoza, ki v svojem bistvu mora predstavljati izbor.«

Za Yargerja je namen strateške presoje kvalitativno in kvantitativno opredeliti, kaj je znanega, kaj verjamemo, da je znanega, in kaj je neznanega v strateškem okolju, ter prepoznati, kaj je pomembno za oblikovanje strategije. Je proces, v katerem strategiji opredelijo želeno končno stanje, ki omogoča blaginjo države (angl. *well-being*) in v katerem ocenjujejo okolje, da bi opredelili, kateri dejavniki lahko ovirajo ali podpirajo uresničevanje nacionalnih interesov. Na podlagi presoje izberejo ključne dejavnike. Glede na te opredelijo cilje, načine in sredstva, ki se nanje nanašajo ali jih uporabljajo za ustvarjanje učinkov, ki utrjujejo uresničevanje interesov. Zavedajoč se, da ima strateško okolje značilnosti sistema sistemov in vsebuje attribute teorije kaosa, strategiji v procesu presoje sprejemajo dejstvo, da se prihodnost ne da napovedati, vendar verjamejo, da se nanjo lahko vpliva ali oblikuje, da omogoči bolj ugoden rezultat (angl. *outcome*) (Yarger, 2012a, str. 53).

Yarger (ibid., str. 54–64) je definiral sedem korakov procesa strateške presoje:

1. Spodbuda ali zahteva. Razumevanje politične spodbude ali zahteve zagotavlja osredotočenost in motivacijo ter daje legitimnost, pooblastila in zagon procesa oblikovanja strategije in njene poznejše uresničitve (op. a.: v tem koraku gre v bistvu za vsebine in cilje, ki so opisani v pripravljalni ali orientacijski fazi oblikovanja strategije).
2. Opredelitev interesov. Interesi so podlaga za opredelitev ciljev in namena strategije. Lahko se navajajo na splošno ali kot želeno končno stanje ali želene okoliščine.
3. Določitev jakosti interesov. Za vsak interes se določi jakost oziroma njegova teža v skupini interesov, kar omogoča prepoznavanje prednosti in odločilnih elementov, ki so pomembni za osredotočenje pri opredelitvi strateških dejavnikov.
4. Ocena informacij. Informacije se ocenijo v povezavi z interesi. Vsebujejo dejstva in podatke o različnih vidikih strateškega okolja. Vsebujejo oprijemljive in neoprijemljive attribute, védenje (znanje), predpostavke, odnose in interakcije. Obravnavajo se s stališča lastnega, nevtralnega in nasprotnikovega položaja ter z objektivno in subjektivno perspektivo.

5. Določitev strateških dejavnikov. Na podlagi ocene informacij prepoznamo dejavnike, ki vplivajo na interese tako, da jih podpirajo, ovirajo, ščitijo ali ogrožajo. Tako pridemo do dejavnikov, ki so ključni za opredelitev odnosa cilji-načini-sredstva. Strateški dejavnik je odgovor na ključno vprašanje, kaj je res pomembno, ker je neposredno povezano z interesi in je odločilno za uspeh ali neuspeh strategije. Strateški dejavniki so druge države, razni akterji v strateškem okolju, geografija, kultura, zgodovina, odnosi, različna gledišča in dojemanja, dejstva in domneve idr.
6. Izbor ključnih strateških dejavnikov. To so tisti, ki so jedro interakcije v strateškem okolju in predstavljajo odločilne točke trenja med kontinuiteto in spremembo znotraj sistema sistemov, v katerem mora strateg ukrepati ali uresničiti neki interes. So ključ do učinkovite strategije, saj z njihovo uporabo, vplivanjem nanje ali delovanjem proti njim strateg ustvarjajo strateške učinke, s katerimi utrjujejo ali ščitijo interese. Strateg si prizadeva, da jih spremeni, izrabi ali premaga, tako da s pomočjo ciljev in koncepta ter uporabe virov ohranja ali spreminja ravnotežje znotraj strateškega okolja za doseganje teh ciljev.
7. Izdelava (angl. formulation) strategije. Opredelitev interesov in njihove jakosti ter ključnih strateških dejavnikov zagotavlja podlago za izdelavo strategije. Ta obsega opredelitev načina vplivanja na strateško okolje brez povzročanja neželenih učinkov, opredelitev ciljev, razvoj koncepta in prepoznavanje nujnih virov. Obsega tudi obravnavo tveganj. V tem koraku pridobimo odgovore na vprašanja, proti kateremu dejavniku je treba delovati, kateri cilji ustvarjajo ugodne strateške učinke, kakšen koncept uporabiti, da bi dosegli cilje brez nasprotnih učinkov, in kateri viri zagotavljajo uresničitev koncepta.

Okvir 10: ORIENTACIJSKA FAZA PRENOVE STRATEGIJE NACIONALNE VARNOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE

Zahteva: sklep Vlade RS in koalicijska pogodba

Predlagatelj strategije: Ministrstvo za obrambo

Nosilec usklajevanja: delovna skupina Sekretariata sveta za nacionalno varnost

Vodja delovne skupine: državni sekretar na Ministrstvu za obrambo

Rok izdelave prvega predloga: 15. 1. 2019

Namen: pregled in prenova Resolucije o strategiji nacionalne varnosti

Cilj: strategija odgovarja na varnostne trende, grožnje in izzive ter obsega nove koncepte in strateške usmeritve Nata in EU

Podlage:

- zakoni, ki se nanašajo na varnost in obrambo;
- strateški pregled obrambe 2016 in druge analize;
- dolgoročna napoved varnostnih razmer v varnostnem okolju Slovenije;
- Natova strateška analiza prihodnosti;
- strateški koncept Nata;
- globalna strategija EU;
- idr.

Usmeritve:

- strategija je temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti;
- preučiti napoved varnostnih razmer in druge nacionalne dokumente in dokumente Nata in EU;
- analizirati potrebo po nacionalnih zmogljivostih za spoprijemanje z varnostnimi grožnjami, tveganji in izzivi;
- analizirati formalnopravne okvire delovanja vseh deležnikov nacionalnovarnostnega sistema;
- upoštevati zaveze v mednarodnih organizacijah;
- upoštevati tehnološke, demografske in druge družbene trende;
- upoštevati izkušnje primerljivih sistemov drugih držav;
- idr.

Potek oblikovanja strategije:

1. analiza veljavne strategije,
2. prepoznavanje vsebin, v katerih so nujne spremembe,
3. oblikovanje vsebinskih predlogov,
4. usklajevanje vsebine (Sekretariat sveta za nacionalno varnost),
5. potrditev (Vlada RS),
6. sprejetje (Državni zbor RS).

Viri: Sklepi Vlade RS, 2016 in 2018; sklepi SSNAV, 2018; usmeritve MO RS, 2018.

Ameriški model oblikovanja strategije ne govori o strateški presoji, temveč o strateški analizi, ki vsebuje (1) prepoznavanje in določitev strateških interesov, (2) opredelitev jakosti interesov, (3) oceno trendov in izzivov (grožnje in priložnosti), (4) prepoznavanje političnih ciljev, (5) obravnavanje različnih konceptov za doseganje ciljev, (6) določitev izvedljivosti, sprejemljivosti in primernosti strateških možnosti (opcij), (7) oceno tveganja in (8) predstavitev predloga strategije (National Security Policy and Strategy, AY 2012, str. 114).

Okvir 11: VPRAŠANJA V PROCESU OBLIKOVANJA STRATEGIJE

- 1. Kaj želimo narediti?** (cilji politike)
- 2. Kako nameravamo to narediti?** (strateška izvedba)
- 3. S čim se spoprijemamo?** (grožnje, slabosti, izzivi, priložnosti)
- 4. Kaj imamo na voljo?** (eno- ali večstranske možnosti, zveze in koalicije, mednarodne institucije, vojaški, ekonomski, politični, informacijski in drugi instrumenti)
- 5. Kje je razkorak?** (tveganja, pomanjkljivosti, nepredvidljivi izidi, kulturne ovire)
- 6. Zakaj želimo to narediti?** (strateški cilj – želeno stanje)

Vir: Liotta in Richmon, 2005, str. 122.

Za kakovosten proces oblikovanja strategije in ugoden rezultat (dobro strategijo) je pomembna jasna politična vizija, ki je dostopna in razumljiva vsem deležnikom, ki vstopajo v proces. *»Strategija kot racionalen, preračunljiv proces je mogoča le, ko obstaja ena prevladujoča vizija«* (Magee in Somervell, 1998, str. 4). Če je več strateških vizij, pride do tekmovanja za prevlado konceptov, vpliva in za vire. *»V najboljših okoliščinah (konsenz o interesih, ciljih in grožnjah) je oblikovanje strategije intenziven politični dialog, pod močnim vplivom ozkoglednih interesov, konfliktov, trgovanja, osebnih vodstvenih veščin in končnega kompromisa«* (ibid.).

Magee in Somervell (ibid., str. 7–8) opozarjata na pasti, ki se lahko pojavijo v procesu oblikovanja strategije in izhajajo iz pristopa opredelitve koncepta *»zmage kot končnega stanja«*. Tak pristop spodbuja naravno trenje med notranjo in zunanjo politiko, ki se kaže v razpravah o dodelitvi virov. Nasprotujoča si

stališča o nujnih vlaganjih v zunanjo varnost in vlaganjih za domače potrebe med drugim izhajajo iz različnih pristopov. Namesto pristopa oblikovanja strategije, ki izhaja iz interesov (angl. *interest-based strategy*), nekateri zagovarjajo pristop, ki izhaja iz groženj (angl. *threat-based strategy*). Celovita strategija mora temeljiti na interesih, kar pomeni, da nacionalna strategija vzpostavlja most nad vrzeljo med notranjo in zunanjo politiko v svetu, v katerem je napredek doma neposredno povezan z globalno dejavnostjo in statusom. Zato strategija nacionalne varnosti prepoznava organsko razmerje med zunanjimi in notranjimi interesi ter usklajuje instrumente moči pri zasledovanju teh interesov.

Okvir 12: NEKATERA KLJUČNA VPRAŠANJA SNOVALCEV STRATEGIJE

1. Za kaj gre? Kakšen je politični vložek (angl. *stakes*) in kako pomemben je za nas?
2. Kaj to pomeni? (Angl. *so what?*) Kakšen bo strateški učinek različnih značilnosti obnašanja, ki ga bomo izbrali?
3. Ali je izbrana strategija dovolj prilagodljiva, da ustreza našim političnim ciljem?
4. Kakšne so verjetne omejitve naše moči za vplivanje in prizadevanje za kontrolo nasprotnikove volje?
5. Kako nas lahko nasprotnik onemogoči?
6. Kaj so naše alternativne variante delovanja ali nedelovanja? Kaj sta njihova cena in korist?
7. Kako močna (robustna) je domača »fronta« (notranja politika)?
8. Ali strategija, ki ji danes dajemo prednost, preudarno in iskreno upošteva strateško znanje, ki ga ponuja zgodovina?
9. Kaj smo spregledali?

Vir: Gray, 2016, str. 16–17.

Ključni strateški dejavniki

Pri obravnavi ključnih strateških dejavnikov postane opazna t. i. strateška večšina. Strateško večšino lahko razumemo kot sposobnost strategov za (1) prepoznavanje ključnih dejavnikov, ki bodo v predpostavljenem strateškem okolju vplivali na uresničevanje nacionalnih ali nadnacionalnih interesov, bodisi kot ovira, grožnja ali podpora, ter (2) prepoznavanje najbolj ustrezne kombinacije instrumentov nacionalne ali nadnacionalne moči, ki bo jedro koncepta oziroma načina, ki opredeljuje njeno uporabo na poti uresničitve ali zaščite interesov. Prepoznavanje ključnih strateških dejavnikov je bistveno za oblikovanje uspešne strategije, saj ti odločilno vplivajo na koncept oziroma način, kako zaščititi ali utrditi lastne interese. Pri tem je včasih izziv prepoznati vzročno-posledične povezave med dejavniki in interesi, ker učinki dejavnikov niso vedno neposredno vidni. V ta namen uporabljamo različne metode. Med njimi sta strateško razmišljanje, ki je opisano v prejšnjem poglavju, in strukturna analiza.

Okvir 13: PREPOZNAVANJE STRATEŠKIH DEJAVNIKOV

Informacija: dejstvo ali podatek v povezavi s katerim koli vidikom strateškega okolja glede na interese; obsega oprijemljive in neoprijemljive attribute, védenje (znanje), predpostavke, odnose in interakcije.

Strateški dejavnik: tisto, kar lahko potencialno prispeva k uresnitvi ali je vzrok odmika od uresnitve nekaterih interesov.

Ključni strateški dejavniki: dejavniki, ki so jedro interakcije v strateškem okolju, ki jih lahko ali moramo izkoristiti, vplivati nanje ali delovati proti njim za utrjevanje ali zaščito nekaterih interesov.

Vir: Yarger, 2012a, str. 59.

Yarger v opisu strukturne analize omenja njen namen – pomoč pri prepoznavanju ključnega strateškega dejavnika v množici informacij, ki so na voljo. Eden od načinov je, da obravnavamo informacije s sestavo moči; dejstva in trendi, ki vplivajo na ravnotežje znotraj moči, so potencialni strateški dejavniki. Tak

pristop je mogoč, ker obstajata vzročna in medsebojna odvisnost med interesi, močjo in strategijo. Moč je znotraj nekega konteksta relativna in dinamična. Zato ocena informacij s stališča moči odkriva bistvene dejavnike in predlaga, kateri so ključni. Strukturno analizo lahko naredimo tudi na podlagi sestave glavnih akterjev, ki so sestavni del interakcije, in s stališča različnih razsežnosti te interakcije (Yarger, 2012a, str. 62).

Okvir 14: MODEL STRUKTURNE ANALIZE

ELEMENTI MOČI:

Naravne determinante

- Geografija
- Prebivalstvo
- Naravni viri

Družbene determinante

- Ekonomske
- Vojaške
- Politične
- Socialno-psihološke

AKTERJI:

- Posameznik
- Vodstvo
- Skupina
- Organizacija
- Institucije

- Gibanja
- Država
- Mednarodne poslovne organizacije
- Mednarodne vladne organizacije
- Družba/kultura

RAZSEŽNOSTI STRATEGIJE

- Ljudje
- Družba
- Kultura
- Politika
- Etika
- Ekonomija in logistika
- Administracija

- Obveščevalna dejavnost
- Informacijska dejavnost
- Tehnologija
- Vojaške operacije
- Geografija
- Nasprotnik
- Čas

Vir: Yarger, 2012a, str. 62–63.

Obvladovanje negotovosti

Prepoznavanje ključnih strateških dejavnikov je neposredno povezano s spoprijemanjem z negotovostjo. V procesu strateške presoje si prizadevamo za oblikovanje strategij, ki bodo odgovorile na situacije v prihodnosti, ki so negotove in nepredvidljive. Da označimo prihodnost kot negotovo, ne gre za frazo ali »alibi«, če morda nismo prepričani o uspešnosti neke strategije ali imamo težave pri njenem oblikovanju, temveč za neko stanje, ki ga moramo razumeti in nanj naravnati strategijo. Zato je pomembno razumeti teorijo negotovosti, da bi lahko strategija zagotovila dobre usmeritve strateškim načrtovalcem za opredelitev dejavnosti, s katerimi se bo uresničevala.

Goldman v teoriji negotovosti razlaga, da je negotovost *»prisotna, ko je verjetnost dogodkov v prihodnosti nedoločna ali se ne da izračunati«* (v Popescu, 2016, str. 69). Popescu omenja dve glavni teoretični smeri pri razlagi negotovosti. Prva izhaja iz predpostavke, da se lahko tveganja ocenijo s pomočjo verjetnosti, medtem ko se negotovost ne more, ali kot pravi Gray: *»Prihodnost ni predvidljiva, vsaj ne tako, da bi bilo to zelo uporabno. Izziv je spoprijemanje z negotovostjo, pri čemer ne gre za to, da ji zmanjšamo pomen. To se ne da zanesljivo narediti.«* V drugi gre za poudarjanje pomena prepoznavanja groženj, ali kot navaja Fettweis, za *»presojo realističnih tveganj in dodelitev omejenih virov glede na najverjetnejše grožnje v prihodnosti«* (ibid., str. 70–71).

Teoretik Rumelt, ki prihaja iz poslovnega okolja, trdi, da se je v veliki negotovosti treba osredotočiti na kratkoročne cilje. *»Neposredni cilj izhaja iz napovedi prihodnosti, vendar bolj ko je prihodnost negotova, bolj je bistvena logika, da je treba zavzeti čvrst položaj in ustvariti možnosti ter ne gledati daleč naprej«* (ibid., str. 79).

Na podlagi preučevanja teorije strategije v poslovnem svetu je Courtney razvil konceptualni pristop za določanje ravni negotovosti (v Popescu, 2016, str. 72–77).

Prva raven: večinoma stabilno, linearno okolje. Okolje se počasi spreminja. Dolgoročne linearne napovedi (angl. projections) so na splošno zanesljive. Negotovost ni povsem zanemarljiva in se lahko zmanjša z analizo trendov in dobrim načrtovanjem na podlagi množice podatkov. V takem okolju se po navadi uporabljajo prilagodljive (angl. adaptive) strategije, manj pa strategije, ki vplivajo na spremembe okolja oziroma ga oblikujejo (angl. shaping). Kar pa ne izključuje situacij, ko je namesto prilagajanja treba aktivno poseči v okolje.

Druga raven: alternativne prihodnosti in razločne (angl. bifurcated) možnosti. Na tej ravni negotovosti se strategiji spoprijemajo z nekaj jasno razločnimi možnostmi (opcijami), med katerimi se bo zgodila le ena. Na voljo sta obe strategiji: tista, ki se prilagaja, in tista, ki oblikuje okolje oziroma vpliva na njegove spremembe. Zadnja lahko ustvari ugodne okoliščine, ki pomenijo večjo verjetnost scenarija, ki služi lastnim interesom. V ta namen se preigravajo razni scenariji.

Tretja raven: znan razpon možnosti. Strategiji se spoprijemajo z razponom mogočih rezultatov (angl. outcomes) z dokaj jasnim razumevanjem zgornjih (angl. best case) in spodnjih (angl. worst case) mej, brez podrobnosti o scenarijih, ki so predstavljeni na drugi ravni. Načrtovalne vaje v povezavi s scenariji predstavljajo strateško načrtovalno orodje za opisovanje verjetnih prihodnosti. Strategija oblikovanja okolja je usmerjena v izkoriščanje moči, ki je na voljo. Vztrajanje pri prilagodljivi strategiji je na tej ravni težko. Zato se lahko razvije strategija, ki se odziva na nastajajoče priložnosti (angl. emerging strategy) in pomeni sposobnost nepretrganega učenja na podlagi presoje aktivnosti in napak. Nujno je prilagodljivo vodstvo, ki se hitro odzove in izkoristi spremembe zunanjih okoliščin.

Četrta raven: resnična nejasnost (angl. ambiguity). To je najbolj negotovo okolje in je v bistvu nepredvidljivo. Takrat Courtney svetuje strateško načrtovanje v nasprotni smeri. Namesto da analiziramo okolje in izbiramo ustrezno strategijo za doseganje cilja, bi voditelji morali začeti z različnimi mogočimi strategijami in ugotavljanjem v nasprotni smeri o prihodnosti, ki podpira neko strategijo. Na tej ravni prevladuje kvalitativna presoja pri izbiri strategije. Zato je nujna sistematična in temeljita ocena verjetnih domnev, ki bi morale biti resnične, da bi bila strategija uspešna. Za strategije, ki so po konceptu prilagodljive, je značilno, da je treba nepretrgano izkoriščati priložnosti pred tekmečem. Strategije, ki so usmerjene v oblikovanje okolja, so za to raven negotovosti včasih boljše, ker dajejo priložnost, da se vzpostavijo pravila in doseže prednost prve poteze (angl. first mover advantage).

Zmanjšanje negotovosti prihodnjega strateškega okolja lahko npr. dosežemo, kot vidimo iz Courtneyjeve razlage, tako da s svojimi dejavnostmi »naravnamo« prihodnje okolje na stanje, ki je ugodno za uresničevanje lastnih nacionalnih interesov. V ZDA so npr. znotraj strateške presoje (orig. *strategic assessment*) v ta namen prepoznali pet načinov: »Odvračanje konfliktov, spodbujanje mednarodnega zaupanja in sodelovanja, izboljšave koalicij s partnerji, omejevanje

strategij in zmogljivosti dejanskih in potencialnih nasprotnikov ter spodbujanje obrambnih reform.»

Pri spoprijemanju z negotovostjo Yarger (2012a, str. 59) poudarja potrebo, da strategiji »na podlagi znanja in razumevanja sistema strateškega okolja napovedo, kaj bo (dejstva, predpostavke) in kakšna je interakcija (razlogi, domneve, opazovanja) v različnih razsežnostih. Strategiji gledajo s stališča kontinuitete in sprememb; skozi časovno prizmo želijo videti, kako spremembe vplivajo na sedanost ter kako se nepretrganost preteklosti in spremembe sedanosti lahko kažejo na prihodnosti.«

Ben-Haim (2015, str. 64–65) govori o strateški negotovosti in jo opisuje kot »razkorak med tem, kaj vemo, in tem, kaj bi morali vedeti, da bi sprejeli odgovorno odločitev«. Zanj je strateška negotovost funkcionalno pomembna informacijska praznina (angl. *information gap*), ki ima dve značilnosti: (1) področje možnosti je neomejeno in skromno opredeljeno ter (2) negotovost je funkcionalno pomembna, ker vpliva na izid (rezultat) odločitev. Za obvladovanje negotovosti predlaga nekakšno optimizacijo izidov (angl. *outcome-optimization*).

Optimizacija negotovosti ima cilj prepoznati izide, ki so bistveni (jih je treba doseči). Čeprav izid morda ne bo optimalen, bo dovolj zadovoljiv (angl. *robustly satisfying*), da bo pokrival široko področje prihodnjih odstopanj od našega sedanjega razumevanja situacije. Gre za doseganje določene kritične zanesljivosti ciljev (angl. *specified critical objectives reliability*). Strategija je močna oziroma odporna (angl. *robust to*) proti negotovosti, če so dosežene zahteve po določenih izidih tudi, ko se situacija v prihodnosti razvije zelo drugače od tiste, ki smo jo predpostavili. Dovolj zadovoljiva odločitev (angl. *robust-satisfactory decision*) temelji na treh sestavinah: (1) na znanju (informacije, razumevanje in vpogled v situacijo), (2) na ciljih, ki morajo biti doseženi (brez katerih izid ni sprejemljiv ali dovolj dober ali prepoznavno zanesljiv), in (3) na prepoznavanju vidikov negotovosti glede znanja in ciljev (kje se morda motimo ali kaj morda ignoriramo) (ibid., str. 65–66).

Booth in Wheeler glede negotovosti opisujeta t. i. varnostne dileme, s katerimi se spoprijemajo države. V ta namen sta oblikovala pojem »nerešljiva negotovost« (angl. *unresolvable uncertainty*), ki se nanaša na »nezmožnost vlade (odločevalcev, vojaških planerjev, analitikov zunanje politike), da bi bili stoddotno prepričani o sedanjih in prihodnjih motivih in namerah tistih, ki ji lahko škodijo«. Trdita, da se vlade spoprijemajo s t. i. strateško zadrego na dveh ravneh (angl. *two-level*

strategic predicament) glede odnosa do drugih držav in akterjev. Na prvi ravni je dilema interpretacije motivov, namer in zmogljivosti drugih ter se nanaša na nerešljivo negotovost. Na drugi ravni je dilema odzivanja (odgovora), ki govori o najbolj racionalnem načinu, kako se odzvati (pred tem je dilema interpretacije že rešena) (Booth in Wheeler, 2008, str. 134). Ko je dilema interpretacije razrešena in je prepoznavna država, ki ogroža nacionalno varnost, ne govorimo več o varnostni dilemi, temveč o »strateškem izzivu«. Če dva ali več akterjev v prizadevanjih za povečanje lastne varnosti z besedami ali dejavnostmi spodbudi medsebojne napetosti, je rezultat lahko manj varnosti za vse in takrat govorimo o »varnostnem paradoksu« (ibid., str. 137).

Strateško presenečenje

Obravnavanje možnosti strateškega presenečenja spada v okvir obvladovanja negotovosti. Strategija je namreč »naravnana« na predvideno strateško okolje v prihodnosti. Pri opredeljevanju strateškega (varnostnega) okolja želimo predvideti vpliv strateških dejavnikov na uresničevanje nacionalnih interesov in predvsem prepoznati akterja, ki bo lahko predstavljal motnjo ali grožnjo uresničitvi teh interesov. Pri tem želimo čim bolj znižati verjetnost strateškega presenečenja.

Cancian pravi, da govorimo o presenečenju, ko »se zgodijo dogodki, ki govorijo o večji prednosti nasprotnika, kar je nasprotno pričakovanjem žrtve«. V vojaškem smislu je npr. strateško presenečenje, ko pride do konflikta »na nepričakovanem kraju ali ob nepričakovanem času« (Cancian, 2018, str. viii). Znotraj strateškega presenečenja razlikuje (1) tehnološko presenečenje (nepričakovani strateški učinki novih sredstev za vojskovanje ali slabše delovanje lastnih glede na predvidevanje), (2) doktrinarno presenečenje (uporaba znane tehnologije ali zmogljivosti na nov način, ki povzroča nove učinke ali neuspeh lastnih konceptov vojskovanja) in (3) politično/diplomatsko presenečenje (nepričakovana zaveznitva ali koalicije, ki vplivajo na ravnotežje moči) (ibid., str. x–xiii). Na podlagi svoje študije o spoprijemanju s presenečenji v konfliktu med velesilami obravnava problematiko predvidevanja, odpornosti in prilagajanja (ibid., str. xv–xvii).

- Predvidevanje. Boljše predvidevanje ne pomeni natančne napovedi prihodnosti, ker je to »brezupno«. Prav tako ni namen, da se med različnimi prihodnostmi odkrije tista »prava«. Namen sta osredotočanje na prava vprašanja in boljše

zavedanje o širokem naboru mogočih dogodkov v prihodnosti ter tako ustvariti okoliščine, da smo manj občutljivi za presenečenja. Širše zavedanje se lahko med drugim doseže z doktrinami in objavami v publikacijah.

- *Odpornost. Da bi uspešno absorbirali učinke presenečenja, potrebujemo odpornost, ki omogoča učinkovito lastno delovanje kljub presenečenju. Odpornost je nujna na vseh ravneh organizacije in ima mentalno ter fizično razsežnost (mentalna se npr. utrjuje z urjenjem za delovanje v zahtevnih in nepričakovanih situacijah, fizična pa z večjim naborom orodij, s katerimi se lahko spoprijemamo z nepričakovanimi grožnjami).*
- *Prilagajanje. Če je odpornost usmerjena v absorbiranje učinkov in zagotovitve učinkovitega delovanja, je prilagajanje usmerjeno v vir presenečenja. Pomeni, da prepoznamo možnosti za odpravljanje ali blaženje vzrokov presenečenja.*

Strateški scenarij

Opredelitev mogoče prihodnosti je sestavni del strateške presoje. V ta namen služijo scenariji. Z njimi poskušamo ponazoriti prihodnje strateško okolje, v katerem bomo upoštevali nacionalne cilje ter utrjevali ali ščitili nacionalni interes. Scenariji so nekakšen »blažilnik« negotovosti, s katero se srečujemo v procesu oblikovanja strategije. Pri tem je pomembno, da temeljijo na strokovnih analizah, ugotovitvah in izkušnjah, ki se nanašajo na pretekle in sedanje vplive strateških dejavnikov v nekem strateškem okolju. Allen (1998, str. 13) opozarja, da scenariji »niso napovedi ali predvidevanja«, temveč »predlagajo, kako bi se lahko obrnil svet« v prihodnosti. Poudaril je namen in nekatere značilnosti, ki se pričakujejo od scenarijev (ibid., str. 14–17).

- *Vsebujejo vrsto okoliščin ali omejitev, v katerih potekajo; logiko, ki določa, kako potekajo dogodki; značajske lastnosti posameznikov, skupin in ustanov, ki pri tem sodelujejo in jim dajejo človeško razsežnost.*
- *Namen ni, da dajo točen pogled na prihodnost, temveč bralcu omogočijo pogled na sedanost v novi luči, da prepozna nove možnosti in posledice ter tako sprejema boljše odločitve.*
- *Pomagajo k bolj konkretni vizualizaciji in čustveni povezanosti bralca z nečim, kar bi sicer ostalo na abstraktni ravni (npr. kot trend ali sprememba na grafu ali v preglednici).*

- Omogočajo boljšo »vidnost« posledic nekaterih trendov ali predlaganih dejanj.
- Pripravljajo nas na prihodnost (predvsem čustveno); ko se enkrat uresničijo, bolj učinkovito delujemo ali se odločamo.
- Ne smejo vsebovati »udomačene« predpostavke in morajo nas izzvati, da razmišljamo, kako bi bil svet drugačen; nekako morajo biti provokativni.

Analiza vzročno-posledičnega odnosa

Kot vidimo iz vseh definicij strategij, govorimo o konceptu (teoretični zasnovi) doseganja želenega stanja. V izbiri med različnimi strategijami se odločamo za tisto, za katero pričakujemo, da bo njeno uresničevanje povzročilo učinke, ki bodo ustvarili okoliščine za doseganje tega stanja. Zato za Hilla in Gerrasa odnos med vzrokom in posledico »leži v jedru vsega strateškega odločanja« in je zato dobra strategija odvisna od učinkovite prepoznave in upravljanja tega odnosa. S pomočjo analize pojasnimo, zakaj se je nekaj zgodilo, in napovemo, kaj se bo zgodilo. V pomoč pri preučevanju vzročno-posledičnega odnosa se lahko uporabi t. i. »vzročni okvir« (angl. *multiple causation framework* – MCF), ki temelji na štirih načinih razlage medsebojnega odnosa (2018, str. 13–21):

1. Običajnost in verjetnost (angl. *regularity and probability*). Pri tem načinu gre za prepoznavanje vzrokov iz konsistentnih vzorcev, ki jih opazujemo na podlagi izkušenj. Na primer: preden dežuje, je po navadi zapisan padec zračnega tlaka; torej nizki zračni tlak je vzrok dežja. Poenostavljeno gre za prepoznavanje povezave med dogodki. Ena od metod je statistično modeliranje, ki omogoča uporabo verjetnosti pri napovedi vzročnega odnosa. S pomočjo analize lahko razvijemo indikatorje in napovedovalce ali razvijemo hipoteze o temeljnih mehanizmih vzročnosti. Vendar nam ta način ne daje konceptualnega orodja za razlikovanje med različnimi vrstami vzročno-posledične povezave in tako ne zagotavlja nujne podlage za intervencijske politike in strategije. Ker temelji na izkušnjah, je tudi najpočasnejši način in ne najbolj primeren za prilagajanje novim dejstvom. Izkušnje so lahko zelo dobro izhodišče za napovedovanje prihodnjih opazovanj, vendar včasih tudi zelo zavajajoče. Glavno vprašanje pri tem načinu je, katere elemente po navadi opazimo in kateri so povezani z nekim izidom (angl. *outcome*) v času in prostoru.

2. Odsotnost dejstev (angl. counterfactuals). Na vzrok gledamo skozi »prizmo«, ki prepoznava dogodke, ki ustvarjajo razlike. Sklepi govorijo o povezavi med vzroki in njihovimi učinki. Oblikujemo jih na podlagi fizičnega preizkusa, statistične analize in eksperimentov. Eksperimentalni pristop zagotavlja voditeljem pravočasne informacije o predpostavkah vzročno-posledične zveze in jim daje mehanizem za ocenjevanje novih idej, pri čemer v ta namen ni treba zaposliti celotne organizacije. Ta način je jedro razvoja strategij in sprememb. Kot miselni eksperiment se osredotoča na vprašanje, kaj bi se zgodilo, če se neka stvar ne bi zgodila. Pri uporabi je treba biti pazljiv, ker ima omejitve: (1) ne prepoznava vedno tistih vzrokov, ki so ključni; (2) daje lahko zelo dolg seznam vzrokov, in zato je nujna dobra presoja, katere upoštevati; (3) poudarja vprašanje oblikovanja domnev (npr. da bi prepoznali X kot nujen vzrok za Y, moramo predpostaviti drugi nujni vzrok, ki se ne bi pojavil, če ne bi obstajal X; obstaja verjetnost, da predpostavka ne bi bila prava). Problematiko uporabe tega načina lahko ponazori primer uporabe ameriške vojske v Afganistanu. Vzroke povezujemo s terorističnim napadom na ZDA 11. septembra 2001. Če predpostavimo, da bi ameriška vlada ta dogodek preprečila, ali ZDA ne bi nikoli napadle Afganistana, da bi se spopadle s teroristično organizacijo Al Kaida? Glavno vprašanje je, katere elemente moramo odstraniti iz sistema, da bi omogočili drugačen izid ali ga odložili.
3. Fizikalizem (angl. physicalism). Usmerja se v iskanje vzrokov kot neposredno vez učinkov nekega procesa in si prizadeva za razvoj mehanizmov, ki jih povezuje. Pri preučevanju razlogov za napad z improviziranimi eksplozivnimi napravami bi se npr. usmerili v preučevanje procesa proizvodnje, transporta, postavitve in proženja. Poskušali bi prepoznati točke, pri katerih bi lahko ustavili proces. Eden od rezultatov v praksi je bila vgradnja motilnikov signala v vozila, s čimer se je preprečilo daljinsko proženje naprav s pomočjo telefonov. Od vseh načinov opisovanja vzročno-posledičnega odnosa je ta po naravi najbolj vojaški, ker usmerja strategije v elemente znotraj sistema, ki predstavljajo oviro ali omogočajo uspeh. Zato razstavimo sistem na podsisteme ali posamezne akterje in jih povežemo z učinki. Tako kot prejšnja načina ima tudi ta nekatere pomanjkljivosti: (1) dovzeten je za ustvarjanje ali spregled neželenih stranskih učinkov, kot posledica pomanjkanja celovitega pogleda na sistem; (2) poudarja močan, odločilen (angl. silver-bullet) odziv, kar v praksi lahko pomeni preveliko naslanjanje na tehnologijo; (3) ne upošteva dejstva, da se nekatere zadeve zgodijo, ker nekaj ni bilo prisotno; in (4) ni

prilagojen za prepoznavanje vzrokov nastanka nekaterih pojavov (angl. emerging phenomena) v kompleksnih sistemih. Glavno vprašanje je, katera skupina elementov je lahko najtesneje povezana s tem, kdaj, kje in kako se zgodijo glavni dogodki.

4. Značaj in naravnost (angl. disposition). V tem načinu gledamo na vzročno-posledični odnos z razdalje in ocenjujemo, kaj bi spodbudilo, da nekateri vzroki povzročijo učinke. Vzroke vidimo kot lastnost, značilnost, sposobnost ali šibkost neke stvari (angl. entity), ki ji sproži neki kontekst. Opisujemo odnos med vzrokom in učinkom z močjo stvari, da proizvaja učinke, ali kot pravi Mumford: »Z močjo, ki čaka, da se sprosti ali spodbudi akcijo, lahko dogodek, ki se zgodi, obravnavamo kot učinek moči, ki se kaže z vzročnim procesom.« Pri argumentiranju spoznanj je po navadi treba uporabiti teorijo. Zato je uporaba tega načina zmes opazovanja in kreativnosti. Ta način omogoča razmišljanje o vzrokih za dogodke, ki se še niso zgodili in zanje ni primerne drugega načina (npr. za preučevanje posledic jedrske vojne vsekakor ne bi uporabili eksperimenta). Sklepe oblikujemo s pomočjo abstrakcije in analogije. Podobno kot predhodni način omogoča odkrivanje pomena neprisotnosti nečesa, kar je lahko povzročilo, da ni prišlo do učinka. Šibkosti tega načina sta: (1) zaidemo lahko v dolge razprave o vzrokih za stvari, ki se nikoli niso zgodile; in (2) s poudarkom na vzrokih, ki jih ni mogoče opazovati, lahko povzročimo razpravo o opredelitvi (definiciji) vzroka (o čem se pogovarjamo). Glavno vprašanje je, katere so aktivne in latentne, posamezne ali skupinske težnje (angl. tendency), ki omogočajo ali omejujejo (angl. inhibit) izid, ki ga želimo doseči ali se mu izogniti.

Izdelava strategije

Izdelava strategije je faza, v kateri strategija dobi vsebino oziroma postane prepoznavna (postane dokument). Jedro vsebine je koncept, ki opredeljuje pot do cilja in uresničitve interesov ob uporabi predvidenih (razpoložljivih) sredstev. Sestavni del procesa oblikovanja besedila dokumenta je usklajevanje, ki poteka na več ravneh: znotraj vladnega resorja ali organa, ki je nosilec priprave predloga vsebine, in medresorsko usklajevanje med ministrstvi in vladnimi organi ali znotraj organov vlade (npr. Sveta za nacionalno varnost). V državnih ureditvah, v katerih strategijo nacionalne varnosti sprejema parlament, vsekakor potekata usklajevanje in potrjevanje tudi znotraj parlamentarnih teles. Ker strategija

naslavlja varnost, ki je interes posameznika in družbe, je dobro ustvariti širši družbeni in politični konsenz pred njenim formalnim sprejemanjem. Zato se lahko organizirajo javne obravnave, posveti, konference ipd.

Monaghan (2013, str. 1227) glede vsebine strategije pravi, da ta »*obsega pazljivo usklajevanje in uravnoteženje različnih interesov med različnimi akterji, ki sodelujejo v procesu*«, in da gre za »*vodenje orkestra, in ne igranje na posamezen instrument*«. Proces obsega približevanje k neki stopnji politične prožnosti, da bi se pomirili in izpolnili različni notranji interesi ter obenem zagotovila dovolj jasna vsebina za tiste, ki bodo strategijo uresničevali. Monaghan prepoznava tveganje, ki ga za kakovost vsebine predstavljajo notranji boji med vladnimi resorji ali institucijami.

Vsebina strategije nacionalne varnosti sledi sestavi, za katero so pripravljavci menili, da najbolje predstavlja sporočila o načinu, kako bo država utrjevala ali ščitila nacionalne interese ter dosegala nacionalne cilje in kaj ima v ta namen na voljo. Za opredelitev sporočila o zagotavljanju nacionalne varnosti bi v splošnem lahko prepoznali tri pristope. V prvem sestavo strategije določa varnostno okolje. Strategija predstavlja, kako in s čim se država zoperstavlja varnostnim grožnjam in tveganjem oziroma kako se nanje odziva, da bi zagotovila varnost. Slovenska strategija nacionalne varnosti je lahko primer prvega pristopa; v četrtem poglavju govori o grožnjah in tveganjih nacionalni varnosti, v petem poglavju pa razlaga odzivanja nanje (podobno tudi Črna gora²⁸ in Združeno kraljestvo²⁹). V drugem pristopu sestavo določajo interesi in cilji. Glede na interese in cilje se oblikuje koncept, v katerem se opredelijo sredstva, ki utrjujejo ali ščitijo interese. Primer drugega pristopa je lahko strategija ZDA, kjer nacionalni interesi predstavljajo glavna poglavja in je za vsako opredeljeno, kako se utrjuje ali ščiti in katera sredstva so na voljo (podobno tudi Hrvaška,³⁰ kjer koncept sledi nacionalnim ciljem).

Tretji pristop podobno kot predhodna vsebuje navajanje nacionalnih interesov in ciljev ter opis varnostnega okolja (grožnje in tveganja varnosti), vendar je koncept podan celovito in znotraj njegovega opisa lahko razberemo, kako in s čim se uresničujejo nacionalni interesi in cilji. S stališča teorije strategije je verjetno

²⁸ Strategija nacionalne bezbednosti Crne gore, december 2018.

²⁹ The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World, marec 2008.

³⁰ Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, 14. julij 2017.

tak način najboljši približek tistemu, kar poudarja model cilji-načini-sredstva. Vsebina koncepta je sestavljena kot dejavnosti, ki zagotavljajo varnost, kot politike na raznih področjih ali kot značilnosti koncepta (npr. Ruska federacija,³¹ Japonska,³² Bolgarija³³ in Češka republika;³⁴ nekoliko poseben je opis koncepta Litve, kjer gre za nabor prioritet in izvedbenih ciljev).

Za bralca je verjetno tretji pristop najlažji za razumevanje, kaj je pravzaprav strateški (varnostni) koncept njegove države. V prvem in drugem pristopu namreč lahko prepoznamo »vsoto konceptov«, saj obstajajo koncepti za spoprijemanje z varnostnimi grožnjami ali koncepti, povezani s konkretnimi interesi, težje pa je razumeti, za kateri splošni strateški koncept pravzaprav gre. Zato nekatere države, ki uporabljajo prvi ali drugi pristop, z navedbo temeljnih izhodišč in načel posebej povedo, kakšen je pravzaprav njihov koncept (npr. Hrvaška v prvem poglavju poudarja, da gre za preizkušen koncept celovitega delovanja, ki je bil uporabljen v domovinski vojni, Združeno kraljestvo opisuje zasnovo koncepta v drugem poglavju »*Guiding principles*« in ZDA v uvodu razložijo, katere so značilnosti strategije v povezavi z interesi pod naslovom »*An America First National Security Strategy*«). Da ne bi bilo dvoma, kaj so razpoložljiva sredstva oziroma orodja (instrumenti), s katerimi se uresničuje strateški koncept, nekatere države v svojih strategijah opišejo lastni sistem nacionalne varnosti (npr. Slovenija, Črna gora, Bolgarija in Češka republika).

Vsebina strategije izraža zavedanje trenutne politike o sedanjih in prihodnjih spremembah varnostnega okolja, uvrstitve lastne države v to okolje in razumevanja soodvisnosti doseganja nacionalnih interesov glede na različne ključne dejavnike in akterje v tem okolju. Kot primer »podobe«, ki jo lahko daje strategija o državi in politiki, lahko služi analiza de Franca in Whitneyja, ki sta analizirala 27 strategij nacionalne varnosti držav EU in jih razvrstila v šest kategorij (v Sarcinschi, 2014, str. 71):

- »Grandstrategi«. Države z najbolj koherentno in aktualno varnostno strategijo (Francija in Združeno kraljestvo).
- Strategi. Države s koherentno varnostno strategijo (Finska, Švedska in Češka republika).

³¹ The Russian Federation's National Security Strategy, 31. december 2015.

³² National Security Strategy of Japan, 17. december 2013.

³³ National Security Strategy of the Republic of Bulgaria, 25. februar 2011.

³⁴ Security Strategy of the Czech Republic, 2011.

- Globalisti. Države, katerih varnostna strategija je usmerjena na spremembe ravnotežja moči in splošnih ciljev politike, vendar brez analize izhajajočih operativnih posledic (Nemčija, Nizozemska, Španija, Slovenija in Madžarska).
- Lokalni. Države, ki jih zanimajo varnost lastnega ozemlja in operativna sredstva za zaščito teritorialne integritete (Bolgarija, Danska, Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Romunija in Slovaška).
- Vzdržani. Države, za katere se zdi, da so v glavnem izvedle neprepričljivo strateško razmišljanje (Avstrija, Irska, Malta in Luksemburg).
- Lebdeči. Države, ki imajo zaradi nekaterih okoliščin zastarele dokumente ali so opustile strateško razmišljanje o varnosti (Belgija, Grčija, Italija in Portugalska).

Okvir 15: PRIMERI SESTAV STRATEGIJ NACIONALNE VARNOSTI

ZDA	Japonska	Rusija	Hrvaška
1. Uvod	1. Namen	1. Splošno	1. Uvod, vizija in varnostni koncept
2. Zaščita Američanov, domovine in ameriškega načina življenja	2. Temeljna načela nacionalne varnosti	2. Rusija v modernem svetu	2. Nacionalni interesi
3. Spodbujanje ameriškega napredka	3. Varnostno okolje in izzivi nacionalne varnosti	3. Nacionalni interesi in strateške prioritete	3. Varnostno okolje
4. Ohranitev miru s pomočjo moči	4. Strateški pristopi k nacionalni varnosti	4. Zagotovitev nacionalne varnosti	4. Strateški cilji, instrumenti in mehanizmi za njihovo doseganje
5. Krepitev ameriškega vpliva		5. Organizacijske, normativnopravne in informacijske podlage za uresničevanje strategije	5. Sklep
6. Strategija v regionalnem kontekstu		6. Glavni indikatorji stanja nacionalne varnosti	
7. Sklep			

Viri:

- Strategija nacionalne varnosti ZDA, december 2017.
- Strategija nacionalne varnosti Japonske, 17. december 2013.
- Strategija nacionalne varnosti Ruske federacije, 31. december 2015.
- Strategija nacionalne varnosti Republike Hrvaške, 14. julij 2017.

Strategija nacionalne varnosti je (načeloma) temeljni dokument, ki usmerja vedenje in delovanje države pri uresničevanju interesov. Glede »vrednosti« končnega dokumenta, ki govori o strategiji nacionalne varnosti, ima Drezner dokaj poseben pogled, ker pravi, da njegova vloga »*ni niti blizu pomembnosti, ki ji jo pripisujejo strategji. Države se po navadi presojujejo na podlagi svojih dejavnosti, in ne besed. Kar je zares pomembno za velike sile, je moč – nacionalna, ekonomska in vojaška moč – in ta govori jasno in glasno sama po sebi.*« (Drezner, 2011, str. 1.) Vendar istočasno poudarja, da jasno oblikovana strategija (angl. *well-articulated*) zagotavlja vsakomur okvir za razumevanje obnašanja države (administracije). Prav tako se ne strinja s tistimi, ki govorijo o katastrofalnih posledicah napačno izbranih strategij v nekaterih situacijah, saj je predvsem za velesile značilno dolgoročno ohranjanje neke smeri njihove zunanje politike in se vsebina strategije nacionalne varnosti kljub spremembam bistveno ne spreminja. Ne zanika pa pomena strategije v času »radikalne negotovosti« (npr. vojne, revolucije, globalne ekonomske krize, pojav novih velesil), ko lahko strategija zagotovi pot (angl. *road map*), kako se spoprijeti z negotovostjo, kako razumeti dogodke in se nanje odzvati (ibid., str. 58–59).

Preizkus

Yarger je v razlagi Lykkejevega modela strategije posredno opozoril na dve pomembni kompetenci strategov: sposobnost upravljanja tveganj in sposobnost preizkusa uspešnosti strategije. Preizkus omogoča strategom pridobitev ocene, ali je strategija dobra in ali bo uspešna v praksi. Lykke je trdil, da lahko vsako strategijo ocenimo s stališča primernosti (angl. *suitability*), izvedljivosti (angl. *feasibility*) in sprejemljivosti (angl. *acceptability*). Ocena primernosti odgovarja na vprašanje, ali bo izvedba strategije povzročila želeni učinek, ki je povezan s cilji. Izvedljivost govori o tem, ali bo dejavnost lahko izvedena z razpoložljivimi viri, in se nanaša na koncept. Sprejemljivost se nanaša na povezavo med konceptom in viri in odgovarja na vprašanje, ali je cena izvedbe upravičena glede na pomembnost želenih učinkov (Yarger, 2012b, str. 50).

Meiser spodbuja preizkus s primerjalno analizo, v kateri primerjamo različne strategije; podobno kot vojaški štabi primerjajo mogoče variante delovanja. Vsaka strategija bi morala biti ocenjena na podlagi trenutnega znanja o neki situaciji, zgodovinskih dokazov podobnih primerov, dobro podprte teorije in pomembnih izkušenj (Meiser, 2016, str. 91).

Bartholomees meni, da je ocenjevanje primernosti in izvedljivosti relativno lahko, ker je jasno usmerjeno, pri sprejemljivosti pa se lahko zaplete. Včasih naletimo na vprašanje zakonitosti in morale. Omenja Craiga, ki je opozarjal na družbeno razsežnost strategije: *»Strategijo oblikujejo in uresničujejo institucije neke družbe tako, da to izraža njene kulturne posebnosti«* (Bartholomees, 2012a, str. 16). Pomeni, da strategija odraža vrednote in norme družbe, znotraj katere nastaja, oziroma se jim prilagaja. Zato jih mora ocena sprejemljivosti upoštevati. Bartholomees tudi opozarja, da ugodno izveden preizkus še ne pomeni, da bo strategija uspešna. Pomaga le pri izločanju neustreznih strategij (ibid., str. 17).

»Strategija lahko predvidi prihodnost s seznanjanjem s pravimi cilji, ne more pa predvideti prihodnosti z absolutno gotovostjo, niti dosežkov postavljenih ciljev, niti natančnih posledic dosežkov ali neuspehov. Strateg je tisti, ki mora vedeti, ali postavljeni cilji upravičujejo tveganje začetih dejanj, za kar pa mora poznati in upoštevati tudi mogoč odziv drugih akterjev. Strategija torej ustvarja varnostno dilemo za stratege in druge vključene akterje. Strateg mora biti sposoben izločati neproduktivne elemente ter zagotoviti, da strategija upošteva kriterije sprejemljivosti tako v nacionalnem kot mednarodnem prostoru.« (Yarger v Vuk, 2016, str. 21.)

Upravljanje tveganj

Strategija vodi do predvidenih ciljev in želenega končnega stanja. V procesu strateške presoje prepoznavamo ključne strateške dejavnike, ki so v povezavi z interesi izhodišče za oblikovanje koncepta. Koncept bo uresničljiv, če bodo na voljo sredstva (viri). Uresničevanje strategije bo potekalo v strateškem okolju v prihodnosti, katerega determinante poskušamo prepoznati v procesu njenega oblikovanja, pri čemer se zavedamo, da prihodnosti ni mogoče natančno napovedati. Vse to pomeni, da obstaja veliko spremenljivk in s tem tveganje, da v nekih okoliščinah strategija ne bo najbolj ustrezna oziroma bo njen uspeh lahko ogrožen. Zato preizkusu sledi upravljanje tveganj. Namenjeno je ugotavljanju, kje obstaja tveganje, kakšen je njegov pomen za uspešnost strategije in kako se je nanj treba odzvati s prilagoditvijo strategije ali izvedbenih načrtov.

Jedro problema, s katerim se ukvarja strategija nacionalne varnosti, so grožnje, s katerimi se država mora spoprijeti in jih nekako obvladati. Zato sta oblikovanje in uresničevanje strategije na nacionalni ravni v glavnem proces upravljanja tveganj in njihovo zmanjševanje (Drew in Snow, 2006, str. xi). *»Tveganje pomeni razkorak*

med tem, kaj je treba doseči, in konceptom ter razpoložljivimi viri za doseganje cilja. Ker po navadi ni nikoli na voljo potrebnih virov ali pametnega koncepta, ki omogoča stoodstotno uspešnost, vedno obstaja neko tveganje. Strateg si prizadeva za zmanjšanje tveganja s pomočjo oblikovanja strategije, ki pomeni uravnoteženost ciljev, načinov in sredstev.» (Yarger, 2012b, str. 49.)

Collins pravi, da je tveganje »razkorak med končnim stanjem, ki smo ga prepoznali kot interese in cilje, ter sredstvi (razpoložljivimi viri) in ga le redko lahko merimo kvantitativno« (v Holcomb, 2012, str. 67). Za Holcomba je strateško tveganje »verjetnost neuspešnega doseganja ciljev ob sprejemljivi ceni« in »stopnja odklona ravnotežja med strateškimi cilji, koncepti in viri«. Čeprav v razlagi uporablja Lykkejev model strategije (cilji-načini-sredstva), v katerem se poudarja potreba po uravnoteženosti vseh treh »sestavlin« strategije tudi na primeru trinožnika, se da razumeti, da se strinja z Merserjevimi opozorili, da ne gre za preprosto preračunavanje, saj navaja Howardov zapis o poudarjeni vlogi sredstev pri snovanju strategij: »Sprejetje strategije bo prej določala razpoložljivost sredstev kot pa narava ciljev.« Poenostavljeno: strategija je to, kar ima zagotovljena proračunska sredstva. Zato se v praksi lahko razprava usmeri v problematiko virov, in ne načinov, ter pozablja, da slab koncept, ki ima v izvedbi dovolj virov, ne pomeni, da bo strategija uspešna (ibid., str. 67–68).

Ocenjevanje tveganja dodatno otežuje dejstvo, da se ne spoprijemamo samo s spremenljivkami znotraj lastne strategije, temveč da moramo upoštevati tudi spremenljivke nasprotnih strategij, ki zasledujejo interese tekmeca ali nasprotnika. Poleg tega je strategija proizvod strategov – ljudi. Čeprav je človeška narava nekako stalnica, je človek velika spremenljivka, kar neposredno poudarja Liddel Hart: »Nihče ne more natančno preračunati sposobnosti (angl. capacity) človeške genialnosti in neumnosti niti nesposobnosti (angl. incapacity) volje« (ibid., str. 69).

Holcomb svetuje, da je za začetek pomembno razvrstiti interese po Neuchterleinovi jakostni lestvici in jih povezati z dejavniki, ceno in tveganji, o čemer bo tekla beseda v naslednjem poglavju. Omenja tudi Wyliejev poskus matematičnega preračunavanja tveganja, ki ni doživel resne znanstvene obravnave, vendar prepozna vrednost v delu, ki govori, da je treba imeti »rezervne strategije« oziroma vnaprej predvideti prilagoditve zaradi nepredvidljivih okoliščin (ibid., str. 72).

Holcomb meni, da je uravnavanje tveganja nepretrgan napor prepoznavanja in korekcije neuravnoteženosti ključnih spremenljivk. Strategiji morajo biti sposobni prepoznati spremembe nekaterih spremenljivk in naravnati preostale tako, da se pokrije odklon, ki je pomenil tveganje. Tako se lahko prilagodijo cilji (npr. če je cena previsoka), sredstva (npr. povečanje ali prerazporejanje virov, pri čemer ne gre samo za materialne, temveč tudi nematerialne, kot je javna podpora) in načini (ob istih virih in za iste cilje je mogočih več načinov). Pomembno je, da ocenjevanje tveganja ni enkraten dogodek, temveč se ponovi, ko so na voljo nove informacije (ibid., str. 73–74).

Collins je navedel sedem primerov, kako se uravnava strateška enačba (ibid., str. 74):

1. Odstraniti nepotrebno (angl. waste). Spremeni se način in/ali sredstva.
2. Preurediti (angl. compress) cilje. Spremenijo se cilji (angl. ends).
3. Prilagoditi strategijo. Spremeni se način.
4. Zmanjšati cilje in povečati sredstva. Spremenijo se cilji in sredstva.
5. Preslepiti (angl. bluff) nasprotnika. Nasprotnik napačno razume naše cilje, način in sredstva.
6. Odpovedati se ciljem. Temeljito se spremeni končno stanje.

Dufourcq je v razpravi o uresničevanju strategije v praksi posredno opozoril še na tveganje, ki izhaja iz procesa oblikovanja in uresničevanja strategije. Ko je strategija oblikovana, se pričakuje, da se bo dosledno in usklajeno uresničevala na različnih izvedbenih ravneh skladno z odločanjem in delovanjem. Vendar lahko strategije vsebujejo tudi neobjavljene (tajne) komponente, saj po navadi ne želimo, da potencialni tekmeec ali nasprotnik natančno pozna našo strategijo. Obstoje tajnih ali prikritih vsebin pomeni, da nekateri izvajalci strategije ne bodo povsem seznanjeni z njenimi vsebinami, ne bodo razumeli vseh strateških možnosti, morda bodo neznani nekateri cilji na poti doseganja končnega cilja. Pomeni, da uresničevanje strategije v praksi prinaša neko negotovost, ki izhaja iz strategije same (Dufourcq, 2017, str. 12–13).

Kazalniki uspešnosti

V okviru faze, ki je namenjena upravljanju tveganj, je dobro posvetiti nekaj energije tudi opredelitvi načina spremljanja uspešnosti njenega uresničevanja. »Ko je strategija oblikovana, sta najpomembnejša strateška veščina in dejanska značilnost strateškega ‚genija‘ upoštevanje mogočih sprememb ter pravočasno prepoznavanje dejanskih sprememb, tako da to omogoča prilagoditev strateških spremenljivk in tako zagotovi utemeljeno strateško enačbo, ki je strogo usmerjena v doseganje političnih ciljev« (Holcomb, 2012, str. 75).

Poleg periodične ponovitve ocene tveganja med potekom uresničevanja strategije je treba razumeti, kako uspešen je potek oziroma kako se približujemo načrtovanim ciljem glede interesov. Zato je nujen enoten pogled na kazalnike, ki bodo omogočili merjenje uspešnosti oziroma pravočasno opozorili na nujne spremembe izvedbenih načrtov ali izjemoma tudi spremembe strategije. Pri tem opredelimo kazalnike, ki govorijo o tem, kako učinkoviti smo v izvedbi, in ki so povezani z uresničitvijo načrtov (merila ugotavljanja kakovosti izvedbe strategije), in kazalnike, ki govorijo, kako daleč smo od ciljev ali želenega stanja (merila ugotavljanja uspeha ali učinka strategije). Opredelimo lahko tudi kazalnike (indikatorje) sprememb, ki so povezani s tveganji, ter tiste, ki nas opozarjajo na morebitne spremembe strateških dejavnikov ali na nove priložnosti, ki smo jih prepoznali v procesu strateške presoje. Pri tem se je treba zavedati, da obstaja tudi tveganje, da se spremeni glavni razlog, da je bil uporabljen neki koncept – politični cilji, kar nas lahko vrača na začetek procesa v orientacijsko fazo, v kateri smo analizirali, kakšna je nacionalna politika in kateri so politični cilji. Pravočasno prepoznavanje morebitnih sprememb politike nas lahko obvaruje neuspeha ali celo kritike pri uresničevanju strategije.³⁵

Jasno opredeljenih kazalnikov uspešnosti oziroma napredka uresničevanja strategije v praksi večinoma v strategijah držav ni mogoče zaslediti in jih lahko

³⁵ Kako pomembno je opredeliti spremljanje uresničevanja strategije v praksi in oblikovanje meril za ocenjevanje napredka, lahko ugotovimo tudi iz napotkov iz poslovnega sveta, v katerem se prav tako oblikujejo varnostne strategije. Tako se npr. poudarja pomen kontrol znotraj sedmih korakov procesa oblikovanja strategije: (1) opredelitev trenutnega stanja in želenega končnega stanja, (2) analiza odstopanj (angl. *gap analysis*) z oceno tveganj, (3) opredelitev virov in omejitev, (4) določitev kontrolnih ciljev in ocena možnosti kontrole, (5) opredelitev načina kontrole v povezavi z razpoložljivimi viri, (6) opredelitev načina spremljanja izvedbe, meril in kazalnikov (indikatorjev) in (7) oblikovanje izvedbenega načrta (angl. *project management plan*) (Developing a Security Strategy. Happies Minds Technologies Pvt. LTD. <https://www.happiestminds.com/white-papers/develping-a-security-strategy.pdf>).

posredno ugotovimo iz besedila. Ruska strategija nacionalne varnosti je primer razumljivega navajanja kazalnikov, saj je temu namenjeno posebno poglavje. Med kazalnike npr. uvršča (1) raven zadovoljstva državljanov glede zaščite njihovih ustavnih pravic in svoboščin ter osebnih in materialnih interesov, (2) raven modernizacije oboroženih sil, (3) bruto domači proizvod, (4) pričakovano življenjsko dobo, stopnjo (5) inflacije in (6) nezaposlenosti, delež bruto domačega proizvoda, ki je namenjen (7) znanosti, (8) izobraževanju, (9) tehnologiji in (10) kulturi, ter (11) delež ozemlja, ki ne zadostuje okoljskim standardom.

Iskanje strokovnega in političnega konsenza

Priprava Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije v obdobju 2018–2019 je eden od primerov poskusa ustvarjanja političnega in javnega konsenza glede temeljnih vprašanj nacionalne varnosti in strategije, ki bi nanje odgovorila. Nosilec medresorskega usklajevanja in nekoliko tudi političnega je bila delovna skupina Sekretariata Sveta za nacionalno varnost, ki je pripravila osnutek dokumenta. Izvedeni sta bili dve javni razpravi: na Fakulteti za družbene vede in v Državnem svetu RS.

Javna razprava v akademskem okolju je poudarila potrebo po jasnejši opredelitvi varnostnih groženj, tveganj in izzivov, potrebo po konkretnješi opredelitvi nacionalnovarnostne politike (celovit pristop), problematiko usklajenega odzivanja na kibernetске grožnje, zaščito kritične infrastrukture, potrebo po jasnejši opredelitvi zunanje politike, zahtevo po terminološki uskladitvi dokumenta ter nekatere posebnosti, npr. problematika državljanov, ki so delovali v vojaških in drugih organizacijah v tujini, ter vloga obveščevalno-varnostnih služb in policije glede varovanja ustavne ureditve. Med drugim je bil predstavljen predlog ustanovitve telesa (*»think-tank«*), ki bi spremljalo uresničevanje nacionalnih interesov.³⁶

Javna razprava v Državnem svetu RS, v kateri so bili nosilci pripadniki veteranskih in častniških organizacij, je podobno kot v akademskem okolju opozorila na potrebo po jasnejši opredelitvi groženj in mednarodnega varnostnega okolja ter na problematiko širjenja pooblastil obveščevalno-varnostnih organov in policije za varovanje ustavne ureditve. Velik poudarek je bil na problematiki zagotavljanja kadrovske virov, predvsem za vojsko, in zagotavljanju kadrovske rezerve za

³⁶ Zapiski avtorja na javni razpravi na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 20. 2. 2019.

omogočanje vzdržljivosti ali naraščanje zmogljivosti varnostno-obrambnih sestav ter potrebi po izobraževanju državljanov zaradi varnosti, obrambe in zaščite. Nekateri predlogi so se nanašali na rešitve, ki so bile uveljavljene v prejšnjem družbenopolitičnem sistemu pred osamosvojitvijo Slovenije (npr. narodna zaščita, predvojaška vzgoja v šolah in sveti za varnost na lokalni, regionalni in državni ravni). Spodbuja se tudi ustanovitev nekakšnega urada za nacionalno varnost.³⁷

Javna podpora novi strategiji se je pridobivala tudi v objavah v medijih, v katerih ni bilo posebej široke razprave in se je ta usmerjala na precej ozka vprašanja (npr. pristojnosti Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (Sova) glede notranje varnosti) ter opozorila nekaterih strokovnjakov o pomanjkljivih vsebinah (npr. opredelitev državne infrastrukture in nacionalne varnostne politike ter razširitev groženj varnosti) (Prezelj, 2019a). Poleg tega je bilo državljanom in nevladnim organizacijam omogočeno posredovanje mnenj in predlogov na portalu eUprava (E-demokracija). V skromnem odzivu je bilo nekaj pobud za razširitev groženj varnosti (npr. bioterorizem in večji pomen kibernetских groženj), za večjo skrb za okolje, opredelitev odgovornosti za varnost na lokalni ravni, uravnoteženost vsebine med splošnim in konkretnim, usklajenost odzivanja na grožnje idr.³⁸

V javni strokovni razpravi je mogoče zaslediti prispevek v reviji *Perspektive*, v kateri Prezelj analizira predlog strategije in med drugim opozarja na napačno uvrščenost hibridnih groženj ter poudarja potrebo po večji pozornosti zdravstveno-epidemiološkim grožnjam, zaščiti kritične infrastrukture in industrijskemu vohunjenju. Tako kot nekateri drugi opozarja na problematiko pristojnosti Sove glede varstva ustavne ureditve. V sklepnih mislih opozarja tudi na dejstvo, da verjetno ne bo dovolj časa za razpravo o tako kompleksni vsebini in bo zato dokument rezultat »časovnih omejitev in političnega konsenza ter politične realnosti razmerja sil v Državnem zboru« (Prezelj, 2019b).

Na podlagi javne razprave in po medresorskem usklajevanju je predlagatelj (Ministrstvo za obrambo) poslal predlog Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije v sprejetje Vladi Republike Slovenije. Ta ga je obravnavala na 25. redni seji 28. marca 2019. Sprejela je sklep, s katerim je določila besedilo strategije, in resolucijo posredovala v Državni zbor RS v nadaljnjo obravnavo.

³⁷ Zapiski avtorja na javni razpravi v Državnem svetu RS, 26. 2. 2019.

³⁸ Do 25. 2. 2019 sta bila objavljena le dva komentarja (4. 2. in 20. 2. 2019). Vir: Glavna pisarna MO RS.

Odbor Državnega zbora za obrambo je predlog resolucije obravnaval na seji 6. junija 2019. Na seji je bilo odločeno, da se opravi javna razprava (Kos, 2019). Vprašanje razširitve pooblastil Sove je bilo glavna tema na odboru in je bilo formalno glavni vzrok za odlog odločanja o vsebini resolucije. Pri tem se ni mogoče izogniti ugotovitvi, da je opozicija morda izkoristila možnost odloga odločanja iz političnih vzgibov, saj sta bili opravljeni že dve javni razpravi (ena od teh v prostorih Državnega sveta RS). Poleg tega se morebitne spremembe pooblastil vladnih agencij (npr. Sova) določajo z zakonskimi in podzakonskimi akti, zato v tem primeru resolucija nima nobene pravne veljave. Vsekakor je bila zahteva po nadaljevanju javne razprave legitimna; o zadevah, ki se nanašajo na skupno varnost, se je vredno temeljito pogovoriti in si za to vzeti čas.

Na podlagi sklepa Odbora za obrambo je bila 5. julija 2019 v Državnem zboru opravljena javna obravnava predloga resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije z namenom *»pridobitve mnenj in stališč strokovne in širše javnosti«*. Udeležencem je bilo vnaprej posredovanih 19 vprašanj, ki naj bi usmerila razpravo. Med vprašanji so bile že omenjene dileme glede razširitve pooblastil Sove, vprašanja o izpolnjevanju zavez do Nata in o povečevanju obrambnih izdatkov, o načinuopolnjevanja Slovenske vojske, o ukinitvi Slovenske vojske in izstopu iz zveze Nato ter o spremembah napotitve Slovenske vojske v operacije in na misije v tujino. Precej vprašanj je polemiziralo o oceni ogroženosti Slovenije (npr. vloga revščine, podnebnih sprememb in zdravstvene oskrbe pri ogrožanju varnosti). Nekaj je bilo vprašanj, ki ne spadajo v strategijo nacionalne varnosti (npr. kdaj bo odstranjena bodeča žica na državni meji ali podpora t. i. emancipatornim gibanjem pri uresničevanju pravice do samoodločbe narodov) (Javna predstavitev mnenj o Predlogu resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, 2019).

V razpravi v Državnem zboru RS so sodelovali predstavniki predlagateljcev resolucije (Ministrstvo za obrambo, Sova), poslanci Državnega zbora in Državnega sveta ter predstavniki humanitarnih organizacij, veteranskih združenj, Zveze slovenskih častnikov in Fakultete za družbene vede. Čeprav je bila ponovna javna obravnava spodbujena s sklepom Odbora za obrambo kot posledica razprave o novih pristojnostih Sove, v ponovni izmenjavi mnenj nihče ni nasprotoval razširitvi pooblastil. Pri tem in pri desetih drugih vprašanjih, ki jih je vnaprej posredoval organizator javne obravnave (od skupno devetnajstih), je bilo očitno, da so poslanci prispevali vprašanja, da spodbudijo razpravo, potem pa se niso oglasili, da bi zastopali svoja stališča. Zato so ostala nenaslovljena.³⁹

Razprava v Državnem zboru RS je pokazala, da je težko ustvariti konsenz o grožnjah nacionalni varnosti in konceptu spoprijemanja z njimi, če ni enotnega pogleda na to, kaj je nacionalna varnost. Resolucija namreč nacionalne varnosti ne opredeljuje. Ker se varnost nanaša na posameznika, skupino (družbo) in državo, je pričakovano, da vsak deležnik v sistemu nacionalne varnosti in vsak »uporabnik« varnosti želita, da so navedene tiste grožnje, ki so pomembne z njegove perspektive. Besedilo resolucije s širokim naborom groženj tako zadovolji vse, vendar zamegli pogled na tisto, kar je res pomembno s stališča nacionalne varnosti.⁴⁰

Pri oblikovanju strategije nacionalne varnosti države je treba upoštevati prepletenost in »interes« vseh referenčnih objektov. Strateški koncept mora načeloma nasloviti varnost vseh. Vendar nas že naslov strategije napeljuje v sklep, da pri strategiji nacionalne varnosti ne more biti enakovrednega obravnavanja vseh referenčnih objektov.⁴¹ Verjetno sta država in družba (narod) prednostna. Zato bi moral strateški koncept predvsem naslavljati preživitvene in vitalne strateške interese ter grožnje varnosti, ki so povezani z državo in narodom. Konsenz o referenčnih objektih je treba doseči na začetku procesa oblikovanja strategije nacionalne varnosti, če želimo preprečiti, da postane strategija nabor (leksikon) vseh mogočih groženj in odzivov nanje, ki sicer »zadovolji« vsak referenčni objekt, vendar pri tem lahko postane nepregledna, težko razumljiva in predstavlja odklik od tega, kar je njen namen.

³⁹ V razpravi je bilo namenjene nekaj kritike predlagateljem, da niso upoštevani vsi predlogi iz prejšnjih razprav, oziroma dvom o tem, koliko javne obravnave sploh prispevajo k spremembam vladnih gradiv. Predlogi, ki so bili poudarjeni na tej obravnavi, so se nanašali na potrebo po večji jasnosti besedila, razširitev opisa nekaterih groženj (predvsem posledic podnebnih sprememb), načinopolnjevanja Slovenske vojske, grožnje zdravju, ki jih predstavljajo migracije, potrebe po opredelitvi nacionalnih stališč do avtonomnih orožij in na t. i. prehransko varnost (večja samozadostnost pri pridelavi prehrane). Nekaj razprave je bilo posvečene tudi vprašanju, koliko konkretna in koliko usmerjevalna mora biti resolucija, ki je podlaga za pripravo strategij na nižji ravni.

⁴⁰ Primer je lahko varnost prometa, ki je s stališča posameznika dejansko največja grožnja (na cestah v Sloveniji letno umre več državljanov kot od posledic naravnih nesreč, kriminalnih dejanj, opravljanja poklicev, ki nosijo večja tveganja, terorizma ipd.). Vendar se je treba vprašati, koliko je varnost prometa dejansko pomembna v povezavi z nacionalno varnostjo.

⁴¹ O težavah doseganja konsenza o razumevanju varnosti in z njo povezanimi grožnjami piše med drugim Prezelj, ki pravi, da je širitev pojma varnosti od tradicionalističnega k netradicionalističnemu pristopu pomenila ne samo večji nabor nevojaških groženj, temveč se je povečalo tudi število referenčnih objektov varnosti. To je objektov, ki so lahko ogroženi. Omenja varnostna kognitivna vprašanja. *»Realne grožnje varnosti niso nujno tudi zaznavne grožnje varnosti, prav tako pa tudi realno varnostno stanje izbranega referenčnega objekta (posameznik, družba, država, mednarodna skupnost itn.) ne ustreza nujno njegovi zaznani varnosti.«* Referenčni objekti se prepletajo, in govorimo o hkratni varnosti posameznika, družbe in mednarodne skupnosti (Prezelj, 2001, str. 127–128).

Sprejetje strategije

Zadnja faza v procesu oblikovanja strategije je njena formalna potrditev oziroma da jo sprejme parlament, predsednik države ali vlada, kar je odvisno od ureditve političnega sistema države. V Sloveniji strategijo nacionalne varnosti v obliki resolucije sprejema Državni zbor RS. Pred tem jo obravnava pristojni odbor. Odbor za obrambo je tako 11. septembra 2019 obravnaval predlog resolucije in o tem pripravil poročilo (Poročilo k Predlogu resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, 2019). Razprava je pokazala razlike v razumevanju pomena in vsebine strategije, saj je bilo med drugim mogoče zaslediti celo mnenje, da gre za *»ideološko prestreljen dokument, ki ni vreden papirja, na katerem je napisan«*, da groženj ne naslavlja primerno in da je *»v funkciji vojaško političnega establišmenta zveze Nato«* (ibid., str. 5). Na seji je odbor sprejel amandma k predlogu resolucije (9 glasov za in 7 proti). Z njim je razrešil vprašanja glede pristojnosti Sove, ki so se pojavila v javnih obravnavah in medijih. Odbor je odločil, da se izvzamejo določila o novih nalogah Sove, in predlagal, da dejavnosti na področju preprečevanja terorizma na nacionalni ravni usklajuje Svet za nacionalno varnost Republike Slovenije (ibid., str. 6).

Rezultat prizadevanj procesa usklajevanja in vzpostavitve slovenskega (političnega, strokovnega, družbenega) konsenza o vsebini strategije nacionalne varnosti je politični kompromis, ki se je 26. septembra 2019 formaliziral s sprejetjem Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije v Državnem zboru RS na 11. redni seji (besedilo resolucije je v prilogi).

Spremljanje uresničevanja strategije

Nekatere države v končnih odločbah opredelijo tudi, kako in v kakšnih okoliščinah se bo strategija spreminjala. Pri tem navajajo okoliščine, ki določajo prenovu strategije, odgovornega nosilca prenove in časovne determinante. Bolgarska vlada npr. predlaga, da se strategija prenovi glede na *»spremembe prioritet nacionalnega razvoja v povezavi z varnostjo in razpoložljivostjo virov«* (2011, str. 48). Litovska poudarja, da *»mora biti prenovljena v primeru sprememb varnostnega okolja«* (2011, str. 16). Združeno kraljestvo načrtuje, da bo vsako leto objavljen pregled uresničevanja strategije in izzivi, s katerimi se srečujejo pri njenem uresničevanju (2008, str. 60). Ruska zahteva pregled in dopolnjevanje strategije na vsakih šest let glede na rezultate njenega uresničevanja in glede na

spremembe, ki vplivajo na nacionalno varnost (2015, str. 27). Črna gora poudarja, da je strategija »dinamičen dokument«, in določa državnim organom »stalno posodabljanje in izpopolnjevanje dokumenta« (2018, str. 21). To je tudi primer strategije, ki v sklepnih določbah daje usmeritve za njeno uresničevanje. Te se nanašajo na opredelitev kriznega upravljanja, problematiko interventnih rezerv in kritične infrastrukture ter uskladitev zakonodaje in predpisov na področju obrambe, vojske in elektronskih komunikacij. Slovenska strategija opredeljuje, da bo Državni zbor RS spremljal uresničevanje resolucije »neposredno in preko pristojnih delovnih teles« ter bo »po potrebi celovito ocenil uveljavljanje resolucije in jo dopolnil« (2019, str. 82).

V amerškem primeru lahko zasledimo navado periodičnih sprememb strategije nacionalne varnosti glede na spremembe vlade. V praksi se pričakuje, da predsednik države v letu po sprejetju mandata objavi novo strategijo nacionalne varnosti (pogovorno se strategije tudi imenujejo po predsednikih, npr. Busheva, Obamova, Trumpova). Čeprav so strategije po naravi dolgoročno naravnane in se predvideva, da se nacionalni interesi in cilji z vsako novo vlado ne spreminjajo, lahko najdemo racionalno razlago periodičnih sprememb. Pri tem ne gre le za nedvoumno in jasno opredelitev neke politične opcije o načinu zaščite ali utrjevanja nacionalnih interesov, temveč tudi za koristi, ki jih prinaša proces oblikovanja strategije. Čeprav bi lahko nova administracija zajemala izhodišča za oblikovanje varnostne politike in drugih iz veljavne strategije nacionalne varnosti, jo proces prenove strategije nekako sili v strateški razmislek o nacionalnih interesih in iskanje najboljših načinov za doseganje nacionalnih ciljev. Tako je zavedanje o izzivih, ki jih prinaša varnostno okolje, mednarodnih odnosih, zavezništvi, mednarodnih pogodbah in drugih strateških dejavnikih, ki vplivajo na nacionalno varnost, bistveno večje, kot bi bilo brez tega procesa. Ob vsaki menjavi oblasti se namreč zamenja veliko vodij in nekateri pomembnejši delavci na ravni resorjev, agencij in drugih vladnih organov, ki najverjetneje niso bili vpleteni v proces oblikovanja strategije v preteklosti. Zato je redna prenova strategije, ki je povezana s spremembo oblasti, dobra za »sinhroniziranje« vladne sestave na odločevalski (strateški) in izvedbeni (operativni) ravni o temeljnih vprašanjih nacionalne varnosti.

Okvir 16: PROCES OBLIKOVANJA STRATEGIJE



Vir: avtor

2.2 Nacionalni interesi in cilji

Kako lahko razvrstimo nacionalne interese? Zakaj je pomembno opredeliti njihovo jakost?

Kakšne so napake pri opredeljevanju strateških ciljev in kakšne so lahko posledice?

Strategija podaja teorijo oziroma pot, ki vodi do uresničitve nacionalnih ciljev in doseganja želenega stanja. Cilji in želeno stanje izhajajo iz nacionalnih interesov. Strategija naj bi omogočila utrjevanje ali zaščito interesov. Zaradi nekaterih interesov gredo države tudi v vojno. Zato je pomembna njihova jasna opredelitev, saj odločilno vplivajo na značilnosti strategije (strateški namen) oziroma na koncept, ki je jedro strategije, in na vire, ki jih namenjamo za uresničitev koncepta. Interesi so glavna referenčna točka v vprašanju, ali je neka strategija primerna in ali je upravičena cena, ki jo bomo za to plačali.

Yarger navaja, da so nacionalni interesi splošna ali konkretna izjava o želenem stanju v strateškem okolju. Temeljijo na razumevanju političnih odločevalcev o zadevah, ki na najboljši način služijo blaginji države in državljanov (angl. *well-being*). Lahko so opredeljeni kot fizične ali nefizične okoliščine, lahko predstavljajo nepretrganost ali spremembo; nekaj, kar je treba zaščititi, ustvariti ali utrditi. Nastajajo v procesu oblikovanja nacionalne politike. Zaradi narave političnega in birokratskega okolja jih je v demokracijah včasih težko jasno opredeliti ali prepoznati (Yarger, 2012a, str. 56).

Politični slovar opredeljuje nacionalne interese kot »temeljne cilje in ključne determinante, ki vodijo državne odločevalce pri oblikovanju zunanje politike države«. Po navadi gre za splošni koncept elementov, ki sestavljajo najbolj vitalne potrebe države, kar obsega samopreživetje, neodvisnost, teritorialno integriteto, vojaško varnost in ekonomsko blaginjo (Ziring, Plano in Olton, 1995, str. 11).

Stolberg (2012a, str. 13–14) navaja, da so interesi »temelj in izhodišče za oblikovanje politike« (angl. *policy prescription*). »Nacionalni interesi pomagajo opredeliti vrsto in obseg nacionalne moči, ki bo uporabljena za uresničevanje neke politike ali strategije.« Poudarja, da imajo v mednarodnem sistemu vsi akterji interese (države, organizacije, skupine in posamezniki). Interesi predstavljajo, kaj je vrednost za akterja. Njihov namen je, da predstavljajo »standard vedenja ali

okolščine, ki jih je vredno doseči zaradi prednosti, ki jo prinaša njihova univerzalna moralna vrednost». Pri tem poudarja teoretična vprašanja:

- *Ali so nacionalni interesi trajni in nestrankarski ter se ne spreminjajo z menjavo vlade ali se sčasoma spreminjajo in odgovarjajo na spremembe mednarodnega okolja?*
- *Ali so nacionalni interesi opredeljeni zaradi utrjevanja moči akterja, da bi bila njegova varnost večja, ali jih usmerjajo vrednote in etika, da bi prispevali k boljšemu mednarodnemu sistemu?*

Oblikovanje interesov načeloma ne sme biti podvrženo omejitvam nacionalne moči. Morda ne bodo v celoti uresničljivi, vendar določajo parametre ciljev, ki so dosegljivi znotraj dejanske nacionalne moči (ibid., str. 15). Morgenthau je verjel, da je *»splošni koncept interesov nespremenjen glede njihovega pomena v mednarodnem sistemu«, vendar »to ne pomeni, da se nekateri interesi ne bodo prilagodili ali na novo oblikovali skladno s spremembami mednarodnega okolja«*. Drugi teoretiki so trdili, da so *»interesi raznovrsten in pluralističen sklop subjektivnih preferenc, ki se spreminjajo periodično kot odgovor na domači politični proces in spremembe mednarodnega okolja«* (ibid.). Nekoliko drugačno mnenje ima Kennan, ki pravi: *»Zmožljivosti so omejene. Prav tako morajo biti interesi.«* (v Pratt, 2008a, str. 16.)

Realistična šola izhaja iz predpostavke, da so interesi *»orodje ustvarjalcev politike za prepoznavanje, kaj je najboljši interes za državo v odnosu do drugih držav«,* pri čemer se pojem *»najboljše«* nanaša na moč in varnost. Zato se je po Morgenthauu *»treba osredotočiti na nacionalne interese akterja, da bi jih zaščitili pred posegom (angl. encroachment) drugih držav v njegovo fizično, politično in kulturno identiteto ter tako izpolnili njegove varnostne potrebe«*. Ker se tak pristop osredotoča na moč in varnost, so nekateri opozarjali na moralno sestavino interesov. Med njimi Nye, ki pravi, da so *»nacionalni interesi skupek prioritet, ki si jih delimo in ki pogosto obsegajo vprašanja človekovih pravic in demokracije. Demokratična definicija nacionalnih interesov ne sprejema razlike v zunanji politiki med tisto, ki temelji na morali, in tisto, ki temelji na (realističnih) interesih.«* Stolberg pravi, da se nam v 21. stoletju ni treba opredeljevati, kdo ima prav, temveč bo *»glede na okoliščine imelo včasih eno teoretično stališče večji vpliv od drugega«,* in je treba pri oblikovanju interesov obravnavati tako realistični (pragmatični) kot moralni pogled (ibid., str. 17).

Okvir 17: NEKATERI NAPOTKI ZA OPREDELITEV INTERESOV

Oblikovani morajo biti tako, da povedo ustvarjalcem politike:

- zakaj in koliko jih mora skrbeti o neki zadevi;
- kakšno in koliko pozornosti je treba posvetiti izzivom, grožnjam in priložnostim;
- kako prepoznati ključna vprašanja v procesu oblikovanja politike. Na primer:
 - Kako trenutno dogajanje vpliva na nacionalne interese?
 - Ali lahko sovražni nameni negativno vplivajo na interese?
 - Ali je na voljo dovolj moči za zaščito interesov?
 - Katera vprašanja so najpomembnejša? Kako so povezana z razumevanjem prioritet in stopnje jakosti?
 - Kaj bi moralo ljudi skrbeti?
 - Koliko je ljudstvo pripravljeno plačati za spoprijemanje z identificiranimi grožnjami in izzivi ali za izkoriščanje priložnosti? Ali je to dovolj?

Vir: Stolberg, 2012a, str. 21.

Stolberg med izzivi, s katerimi se srečujejo oblikovalci interesov, poudarja vprašanje vpliva domače politike. Nanaša se na povezavo med viri in interesi. Bolj pristne, izstopajoče (angl. *salient*) ter jasne interese vlade in prebivalci lažje podprejo, ker imajo jasno idejo, zakaj se zahtevajo viri. Navaja primer avstralskega pristopa, ki govori o treh sestavinah interesov: (1) geografija in njena povezava s potencialnimi izzivi ali priložnostmi, ki se nanašajo na avstralsko fizično lokacijo; (2) okoliščine, ki so povezane s tveganji pri doseganju opredeljenih interesov (praksa kaže, da vlade in prebivalci raje sprejmejo interes, ki obsega manj tveganja); in (3) prispevek k mednarodnemu sistemu z uporabo vseh instrumentov nacionalne moči (ibid., str. 20).

Za oblikovanje dobre strategije je pomembna jasna definicija interesa, ki omogoča razumevanje dejanske namere politike in pomaga prepoznati pomen strateških dejavnikov glede interesov. Vendar definicija interesa ne sme vsebovati dejavnosti in ciljev, ki so predmet političnih usmeritev in strategije (Yarger, 2012a, str. 56).

Ameriški model oblikovanja strategije poudarja, da je v procesu oblikovanja strategije na podlagi temeljnih (angl. *core*) interesov treba opredeliti tiste, ki natančneje definirajo nacionalne potrebe in ambicije glede na notranje in zunanje vidike nacionalne varnosti. V ta namen razvršča interese v tri kategorije (National Security Policy and Strategy, AY 2012, str. 115):

1. Varnost domovine. V tej kategoriji so interesi, ki se nanašajo na zaščito pred napadom na državo in zagotovitev preživetja ter ohranitev nacionalnih vrednot in političnega sistema.
2. Ekonomska blaginja. To so interesi, ki ustvarjajo okoliščine v svetu, ki zagotavljajo ekonomsko blaginjo države.
3. Promocija vrednot. Interesi, ki vzpostavljajo legitimnost ali širitev temeljnih vrednot, kot so demokracija in človekove pravice.

Morgenthau je razlikoval dve ravni nacionalnih interesov: vitalne in sekundarne. Medtem ko je vitalne dokaj lahko opredeliti (npr. varnost in svoboda države, zaščita prebivalstva in institucij ter vrednot), je pri sekundarnih lahko nekaj vprašanj, ker včasih njihov pomen v glavah politikov (državnikov) zaradi različnih vplivov preraste v vitalne (Roskin, 2001, str. 58–59).

Nekateri razlikujejo začasne in trajne interese ter posebne in splošne interese. Zaščita človekovih pravic v neki drugi državi je primer trajnega, splošnega in sekundarnega interesa. Pomeni trajna prizadevanja za zaščito utrjevanja človekovih pravic, pri čemer zaradi interesa načeloma ne žrtvujemo običajnega sodelovanja s to državo ali ne vzpostavljamo sovražnih odnosov (npr. skrb ZDA za človekove pravice na Kitajskem) (ibid.).

Neuchterlein razvršča nacionalne interese v štiri kategorije: (1) obramba domovine, (2) ekonomski napredek, (3) ugoden svetovni red in (4) promocija vrednot. Pri tem priznava, da je včasih težko ločiti med njimi, saj nekateri pokrivajo več kategorij (v Yarger, 2012a, str. 56).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije razvršča nacionalne interese v dve kategoriji – življenjske in strateške. Slovenski nabor

nacionalnih interesov je dobro izhodišče za razumevanje pomena potrebe po opredelitvi jakosti interesov s stališča nacionalne varnosti. V kategoriji strateških interesov so v slovenskem primeru interesi različne jakosti oziroma pomena. Strategija nacionalne varnosti je načeloma namenjena utrjevanju ali zaščiti izbranih preživitvenih in vitalnih interesov, zato ne more naslavljati vseh. Npr. isti strateški koncept ne more istočasno zagotoviti ozemeljske celovitosti in suverenosti države ter razvoja avtohtone slovenske skupnosti v drugi državi, pri čemer se lahko vprašamo, kakšen je dejanski pomen zaščite etnične skupnosti v drugi državi z nacionalno varnostjo (ne gre za vprašanje, ali je to nacionalni interes, temveč za to, da verjetno spada v drugo strategijo). Interese bi bilo treba razvrstiti glede na jakost, kar bi omogočilo prepoznavanje tistih, ki so ključni pri oblikovanju strateškega koncepta, ki se nanaša na nacionalno varnost in z njim povezano dodelitev virov za temeljni namen strategije nacionalne varnosti – ustvarjanje varnosti kot pogoj za blaginjo in napredek države. Na podlagi analize interesov v slovenski strategiji nacionalne varnosti lahko tako ugotovimo, da je nabor interesov širši in presega namen strategije nacionalne varnosti. Tak nabor bi spadal v nacionalno (»grand-«) strategijo. Ker ta ni zapisana, so verjetno snovalci strategije nacionalne varnosti želeli prikazati vse nacionalne interese, pri čemer pa niso opredelili tistih, ki so glavni s stališča nacionalne varnosti.

Okvir 18: NACIONALNI INTERESI REPUBLIKE SLOVENIJE

Življenjski: (1) ohranitev neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter (2) ohranitev nacionalne identitete, kulture in samobitnosti slovenskega naroda.

Strateški interesi: (1) priznavanje in spoštovanje nedotakljivosti mednarodno priznanih meja in državnega območja, (2) delovanje demokratičnega parlamentarnega političnega sistema, (3) spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, (4) krepitev pravne in socialne države, (5) blaginja prebivalcev in celovit razvoj družbe, (6) zaščita življenja in visoka stopnja vseh oblik varnosti prebivalcev, (7) zaščita pravic in razvoj slovenske avtohtone narodne skupnosti v sosednjih državah, (8) mir, varnost in stabilnost v svetu ter (9) ohranitev okolja in naravnih virov Republike Slovenije.

Vir: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, str. 1–2.

Slovenija je med državami, ki ima v strategiji nacionalne varnosti navedeno veliko interesov (enajst). Ameriška ima npr. štiri vitalne, ruska govori o šestih dolgoročnih, litovska navaja tri vitalne in tri glavne (angl. *primary*), hrvaška vsebuje štiri. Podobno kot Slovenija zelo širok nabor interesov navajata bolgarska (sedem vitalnih in deset pomembnih) ter češka strategija (dva vitalna, štirinajst strateških in šest pomembnih), pri čemer se ni mogoče izogniti ugotovitvi, da gre za vsebinsko mešanico interesov in ciljev ter tudi dejavnosti (načinov) uresničevanja interesov. Pomeni, da v tem naboru najdemo vse sestavine strategije (cilji, načini, sredstva). V bistvu se v pregledu bolgarskih in čeških interesov seznanimo s strateškim konceptom oziroma značilnostmi njunih strategij nacionalne varnosti. V nasprotju z navedenimi je strategija Združenega kraljestva primer strategije, ki se sklicuje na nacionalne interese, ki v strategiji niso razločno navedeni in lahko o njih sklepamo posredno na podlagi vsebine strategije.

Za Drewa in Snowa strategija nacionalne varnosti »izhaja iz procesa, v katerem so ustrezni instrumenti nacionalne moči uporabljeni za uresničitev nacionalnih interesov«. Posebno pozornost sta posvetila opredelitvi vitalnih interesov, saj odgovor na vprašanje, kateri so vitalni, po navadi daje odgovor na vprašanje, ali bo uporabljena trda (vojaška sila) ali mehka moč. Zanju so vitalni interesi tisti, za katere se ne sprejemajo kompromisi in zaradi katerih je država pripravljena iti v vojno. Zato vitalni niso povezani z domačim, temveč z zunanjim okoljem (Drew in Snow, 2006, str. 31–32).

Jakost interesa pomaga razumeti, kateri imajo večjo prednost od drugih oziroma kateri so najpomembnejši (kritični – odločilni). Nuechterlein navaja štiristopenjsko lestvico za ocenjevanje jakosti interesov: (1) preživitveni, (2) vitalni, (3) pomembni in (4) postranski. Raven jakosti kaže pomen interesa za varnost in blaginjo države ter je v neposredni povezavi z vprašanjem, kakšne bodo posledice za državo, če neki interes ne bo uresničen. Strategom pomaga razumeti njihov relativni pomen glede na druge interese, pri čemer to ne pomeni, da se v strateški presoji manj pomembni zanemarijo (v Yarger, 2012a, str. 57–58).

Neuchterlein svetuje, da v procesu ocenjevanja tveganja uporabimo šestnajst meril za pridobitev ocene, ali je neki interes vitalen ali ne. Merila so razdeljena v skupino glede na vrednostni dejavnik (angl. *value factor*) in dejavnik, ki upošteva razmerje med ceno in tveganjem (angl. *cost/risk factor*) (v Holcomb, 2012, str. 71).

Vrednostni dejavnik

1. *Bližina (angl. proximity) nevarnosti.*
2. *Narava grožnje.*
3. *Ekonomski pomen.*
4. *Čustveni pomen (angl. sentimental attachment).*
5. *Vrsta oblasti (angl. government) in človekove pravice.*
6. *Vpliv na ravnotežje moči.*
7. *Pomen nacionalnega ugleda.*
8. *Podpora zaveznikov.*

Dejavnik cena/tveganje

1. *Ekonomska cena sovražnosti.*
2. *Ocena izgub.*
3. *Tveganje podaljšanega konflikta.*
4. *Tveganje povečanega konflikta.*
5. *Cena poraza ali patpozicije (angl. stalemate).*
6. *Cena nasprotovanja OZN.*
7. *Cena nasprotovanja parlamenta.*

Za vsako merilo se določi vrednost (kot visoka, srednja, nizka ali s številčnimi ocenami). Če je vsota ocen vrednostnih dejavnikov visoka in je razmerje med ceno in tveganjem manjše, običajno govorimo o vitalnih interesih. Neuchterlein sicer opozarja, da ne gre za znanstveno metodo, vendar lahko ta pomaga pri »sistematični analizi določenega zunanjepolitičnega vprašanja (angl. issue). Zato naj bi vodila k boljši presoji o ravni interesov ZDA in njenih nasprotnikov in, upajmo, k preudarnejši politiki« (v *ibid.*, str. 71).

Okvir 19: NEUCHTERLEINOVA JAKOSTNA LESTVICA

Preživitveni interesi: če ne bodo uresničeni, bo prišlo do takojšnjega (neposrednega) uničenja (angl. *destruction*) enega ali več glavnih elementov temeljnih (angl. *core*) nacionalnih interesov. Gre za obstoj akterja. Interes, za katerega ni mogoče sklepati kompromisov.

Vitalni interesi: če ne bodo uresničeni, bodo takojšnje posledice za temeljne nacionalne interese. Ogrožena je blaginja akterja; mogoč je le zelo omejen kompromis. Posledice so zelo resne, vendar ne katastrofalne.

Pomembni interesi: če ne bodo uresničeni, bo nastala škoda, ki bo posledično vplivala na temeljne nacionalne interese. Pomembno vplivajo, vendar niso ključni za blaginjo akterja. Posledice so boleče; rešitev je v kompromisu in pogajanjih, redko v konfrontaciji; na voljo je več časa za iskanje rešitve kot pri vitalnih ali preživitvenih interesih.

Postranski (angl. *peripheral*) interesi: če ne bodo uresničeni, bo nastala škoda, ki najverjetneje ne bo vplivala na temeljne nacionalne interese. Varnost akterja ni ogrožena, prav tako ni ogrožena blaginja prebivalcev. Ne vplivajo bistveno na mednarodno stabilnost.

Vir: Neuchterlein v Yarger, 2012a, str. 58, in Stolberg, 2012a, str. 19.

Roskin navaja nekaj izzivov, ki otežujejo jasno oblikovanje nacionalnih interesov in opredeljevanje njihovega pomena (2001, str. 62–65).

- Ideologija. *Ljudje, ki so obremenjeni z ideologijo, pogosto zanemarjajo empirično realnost. Ideološko podlago med drugim uporabljajo diktatorji kot ozadje svoje politike pri uresničevanju nacionalnih interesov. Ideologija ne bi smela zamegliti pogleda na nacionalne interese in preprečiti, da se zaradi ideoloških nasprotij odpovemo zavezništvu s tistimi, ki lahko podprejo naše interese.*
- Globalni sistem. *Zaradi tekmovanja za globalno vlogo in razdelitev moči so v preteklosti pogosto manj pomembna geografska območja ali države postale predmet »nacionalnega interesa«. Pomembno je tudi razumevanje, da*

nacionalni interes neke države znotraj zavezništva ne pomeni, da se bodo vse zaveznice z njim poistovetile in da bo postal del njihovih interesov.

- *Prepričanja javnosti in elit. Podobno kot ideologija tudi kultura, vrednote in prepričanja vplivajo na definiranje nacionalnih interesov. Vsaka država ima svoje vrednote, vendar državnik, ki deluje na njihovi podlagi brez upoštevanja nacionalnih interesov, lahko škoduje državi (npr. ko se podpirajo nekatere države, ki so nam blizu po vrednotah, kulturi ali etnični pripadnosti, in se ne zavedemo, da podpora ni v interesu države). Pristranski pogled na nacionalne interese imajo ekonomske, izobraževalne, politične in druge elite, ker si prizadevajo za uresničevanje ciljev in pri tem uporabljajo tudi javnost.*
- *Mediji. Imajo pomembno vlogo pri spodbujanju pozornosti javnosti o vprašanjih glede nacionalnih interesov, vendar včasih zaradi lastne agende favorizirajo posebne interese ali poskusijo vsiljevati svoje ideje (npr. z množičnimi posnetki človeškega trpljenja v neki državi poskušajo dopovedati, da je »nacionalni interes« vojaško ali drugačno udejstvovanje).*
- *Inertnost politike. Ko je politika (angl. policy) opredeljena, lahko poteka v »neskončnost«, saj si birokracija po naravi prizadeva za ohranjanje stabilnosti in smeri, kar se lahko nanaša tudi na opredelitev nacionalnih interesov.*

V razlagi Neuchterleinove jakostne lestvice Drew in Snow opisujeta nekatere dileme pri določanju jakosti interesov in razlikovanju med vrstami interesov. Čeprav je logično, da zaščita preživitvenih in vitalnih interesov države zahteva uporabo vseh sredstev, ki so na voljo, lahko včasih zaščita vitalnih ogrozi preživitvene (npr. med hladno vojno bi uporaba jedrskega orožja za obrambo Evrope pred Sovjetsko zvezo lahko pomenila ogrožanje preživetja ZDA) (Drew in Snow, 2006, str. 34).

Včasih je težko narediti razliko med vitalnimi in pomembnimi interesi. V praksi pomeni, da se odločamo o uporabi vojaške sile, če sprejmemo razlago, da se za zaščito vitalnih uporablja trda moč. S stališča nacionalne debate o obrambni politiki in obrambnih izdatkih vprašanje o vitalnih in pomembnih pomeni tudi iskanje odgovora na vprašanje, ali vlagati vire v razvoj vojske ali ne. Zato nejasna razdelitev interesov v strategiji, ki otežuje prepoznavanje njihove jakosti, otežuje argumentacijo, zakaj je nujna vojaška moč in s tem povezani finančni in drugi viri.

Prepoznavanje in konsenz o vitalnih interesih lahko npr. pomagata pri politični in javni podpori vlaganj v vojsko, vendar je podpora odvisna tudi od moči zunanje grožnje oziroma kako nanjo gledamo. Čeprav so politiki in javnost lahko enotni glede pomena vojske pri zaščiti vitalnih interesov, v »pomanjkanju« zunanje grožnje ali zmotnem razumevanju njenega pomena za varnost države niso pripravljeni podpreti zagotovitve več virov za razvoj in delovanje vojske. S tem se povečuje tveganje, da za uresničitev strategije ne bo dovolj virov in bodo težko zavarovani vitalni interesi države.

Neskladje med politično deklariranim interesom in politično pripravljenostjo za zagotovitev razmer za uresničevanje teh interesov lahko razlagamo tudi s pomočjo Nuechterleinovega opisa t. i. »*prehodnih*« (angl. *transitory*) interesov, pri čemer ne gre za njihovo minljivost, temveč za dejstvo, da nekateri interesi (čeprav vitalni) ne uživajo ves čas enake politične pozornosti. Ta je odvisna od političnega dojemanja mednarodnega okolja ali notranjega političnega vzdušja (Nuechterlein, 1985, str. 9). Zato morda lahko razumemo, zakaj ima npr. vitalni interes obrambe države in njene ozemeljske celovitosti največjo prednost in je stalnica vseh strategij nacionalne varnosti, v politični stvarnosti pa to ne pomeni, da ima enako prednost pri zagotavljanju virov za njegovo uresničevanje.

Nacionalni cilji

Nacionalni cilji so rezultat analize uresničevanja nacionalnih interesov v procesu strateške presoje. Skladno s teorijo razlage teorije, ki temelji na modelu cilji-načini-sredstva, pomenijo tisto, kar je treba doseči, da se ustvarijo okoliščine za doseganje želenega (končnega) stanja, ki izhaja iz strateških interesov. Strateški koncept, ki je jedro strategije, povezuje cilje z načinom uporabe razpoložljivih virov. S stališča strategije nacionalne varnosti so strateški (nacionalni) cilji glavna in dokaj stalna determinanta, saj izhajajo iz nacionalnih interesov, ki so stalnica v daljšem časovnem obdobju. Ciljem se prilagajajo (uravnotežijo) načini in sredstva (viri). Zato ima lahko površna ali nejasna opredelitev strateških ciljev negativne posledice na kakovost strategije. Neka strategija ne more biti uspešna, če prizadevanja in vire usmerjamo v napačne cilje ali če ti ne podpirajo uresničevanja interesov.

Med avtorji, ki poudarjajo pomen dobre izbire strateških ciljev, sta Drew in Snow, ki pravita, da je opredelitev nacionalnih ciljev »*prvi in najbolj kritičen korak v*

strateškem procesu«, saj se na njihovi podlagi strategiji odločajo o instrumentih nacionalne moči, ki so nujni za njihovo uresničevanje, in o načinu njihove uporabe (2006, str. 17). Zato je prva naloga strategov, da opredelijo nacionalne cilje, ki predstavljajo temelj procesa oblikovanja strategije (ibid., str. 14).

Na težave pri oblikovanju nacionalnih ciljev med drugim vplivata pomanjkanje konsenza ali razumevanja, katere referenčne objekte varnosti obravnava strategija nacionalne varnosti, ter nerazumevanje razlik med interesi, cilji in dejavnostmi. To se lahko prepozna tudi na primeru slovenske strategije nacionalne varnosti, ki opredeljuje nacionalne varnostne cilje: (1) zagotovitev visoke stopnje varnosti in blaginje države in državljanov, (2) zaščita in utrjevanje ustavnih načel, (3) zaščita nacionalne identitete, kulture in samobitnosti slovenskega naroda, (4) učinkovito delovanje pravne in socialne države, (5) varovanje okolja in (6) trajnostni razvoj gospodarstva, (7) povezanost med gospodarskimi cilji in nacionalnovarnostnim sistemom, (8) utrjevanje mednarodnega ugleda, politično-varnostnega položaja in prepoznavnosti države, (9) zavedanje prepletenosti nacionalnovarnostnih ciljev s cilji in interesi zaveznikov in partnerjev, (10) zagotavljanje strateških virov za utrjevanje vseh sestav nacionalnovarnostnega sistema, (11) utrjevanje dobrih odnosov s sosednjimi in drugimi državami, (12) obramba Republike Slovenije, (13) sodelovanje pri odvrčanju pred grožnjami in (14) zagotavljanje miru v svetu (2019, str. 2).

V analizi strateških ciljev Slovenije se ne moremo izogniti ugotovitvi, da so v definiciji navedene tudi dejavnosti ali naloge, ki izhajajo iz interesov ali ciljev. Obramba in odvrčanje npr. nista cilja, temveč dejavnosti, ki omogočata doseganje prvega cilja, ki se nanaša na varnost države. Podobno zagotavljanje virov ne more biti cilj, temveč predpogoj (sredstvo) za doseganje ciljev. Preglednost strateških ciljev še dodatno zapletajo opisne definicije, npr. da je nujno »*zavedanje prepletenosti nacionalnovarnostnih ciljev s cilji in interesi zaveznikov in partnerjev*«, kar je v bistvu napotek ali opozorilo.

Slovenski primer kaže na nevarnost, da v delu strategije, ki se nanaša na opredelitev ciljev, poleg ciljev vpletemo še druge sestavine strategije oziroma najdemo vse elemente strateškega modela cilji-načini-sredstva. To ne pomeni le manjše težave, ko v bistvu že cilj, ki je podlaga za naravnanje smeri koncepta, v svoji definiciji določa način kot element koncepta, temveč tudi nevarnost napačne opredelitve kazalnikov uspešnosti strategije. Obstaja možnost, da bomo dejansko merili, kako poteka dejavnost ali naloga, ne pa, kaj se dejansko dosega.

Po sedanji definiciji lahko npr. ugotavljamo, da utrjujejo odnose s sosednjimi državami (cilj je izpolnjen, če si prizadevamo za utrjevanje dobrih odnosov), dejansko pa ne merimo ravni doseganja cilja – kakšni so odnosi oziroma ali ima naše prizadevanje kak strateški učinek. Podobno je tudi pri »sodelovanju pri odvrčanju pred grožnjami«, pri katerem je cilj dosežen že, če sodelujemo, ne ugotavljamo pa, ali grožnjo dejansko odvrčamo.

Podobno kot pri interesih lahko pri nacionalnih ciljih ugotovimo različen pristop v drugih državah. Češka, bolgarska in ameriška strategija jih posebej ne navajajo, prepoznavamo jih lahko posredno iz analize definicij interesov in koncepta. Litovska skupaj navaja prednosti nacionalnovarnostne politike ter dolgoročne in srednjeročne cilje, hrvaška strategija navaja devet strateških ciljev, japonska tri in strategija Združenega kraljestva enega (angl. *overarching national security objective*). Ruska strategija ne govori o ciljih, temveč o prednostih.

2.3 Nacionalna moč

Kaj predstavlja moč države?

Katere instrumente moči imajo na voljo države in kakšne so značilnosti njihove uporabe?

Kaj vpliva na izbor instrumentov moči pri oblikovanju strateškega koncepta?

Razumevanje, od kod izhajata moč države in predvsem njena ustrezna vrednost, je pomembno pri oblikovanju strategije ter preizkusu njene primernosti in izvedljivosti. Moč je lahko oprijemljivega (fizičnega) ali neoprijemljivega izvora (npr. psihološka moč). Pri tem ne gre za sredstva iz modela cilji-načini-sredstva, temveč je moč rezultat izvedbe nekega koncepta pri zasledovanju načrtovanih ciljev ob uporabi nekaterih sredstev (virov). Moč izhaja iz strategije.

Nation navaja konceptualno definicijo, da je moč »zmožnost (angl. capacity) vsiljevanja zelenega rezultata (angl. outcome) pri odporu«. Omenja Dahlovo izjavo: »A ima moč nad B do te mere, da lahko primora B narediti nekaj, česar sicer B ne bi storil.« Gre za namensko uporabo zmožnosti, da se do cilja prispe pri konfliktu ali nasprotujočih si ciljih. V širšem pomenu gre za sposobnost oblikovati okolje tako, da to spodbuja ali odvrča različne oblike vedenja. Tako se zagotavlja privolitev s pomočjo vpliva in avtoritete (Nation, 2012a, str. 147).

V filozofskem smislu je Morgenthau definiral moč kot »človekovo kontrolo misli in dejanj drugega človeka« in kot »psihološki odnos med tistim, ki jo uporablja, in tistim, proti komu je naravnana« (ibid., str. 148).

Politični slovar opisuje nacionalno moč kot »vpliv in kontrolo države nad državo«. Moč predstavljajo sredstva in cilji, ki jih država želi doseči v političnem, vojaškem, ekonomskem in družbenem tekmovanju z drugimi. Uresničuje se različno, npr. s prepričevanjem, ideološkim in psihološkim vojskovanjem, moralnimi sodbami, ekonomsko prisilo, kulturnim imperializmom in tudi vojno. Velike države so vedno uporabljale moč ali jo poskušale vzpostaviti pogostejše in učinkoviteje kot manjše. Pri tem je bil uspeh odvisen od sorazmernih zmogljivosti držav. Ker neka država išče več moči, se druge čutijo ogrožene in odgovarjajo z graditvijo lastne moči. S tem se prizadeva za vzpostavitev ravnotežja moči. V ta namen so bili med drugim vzpostavljeni nekateri mehanizmi, ki omejujejo uresničevanje moči (npr. mednarodno pravo, sporazumi o razoroževanju in nadzoru oboroževanja ter drugi mehanizmi mednarodnih organizacij) (Ziring, Plano in Olton, 1995, str. 19–20).

Glavne sestavine moči so: (1) velikost, lokacija, podnebje in topografske značilnosti ozemlja države, (2) naravni in energetski viri ter pridelava hrane, (3) velikost in gostota prebivalstva ter prihodek na prebivalca, (4) velikost in učinkovitost industrije, (5) obseg in učinkovitost transportnega sistema in telekomunikacij, (6) izobraževalni sistem, raziskovalne ustanove ter število znanstvenih in tehnoloških elit, (7) velikost, opremljenost, usposobljenost in motiviranost oboroženih sil, (8) narava in moč političnega, ekonomskega in družbenega sistema države, (10) politika in stališča nacionalnih voditeljev, (11) nacionalni značaj in morala ljudi (ibid., str. 10).

Nacionalna moč je bila predmet preučevanja v zgodovini teorije strategije. Prevladujočo vlogo vojaške moči pri zasledovanju nacionalnih interesov je postopno zamenjalo spoznanje o drugih instrumentih nacionalne moči oziroma vzajemnih učinkih posameznih instrumentov pri ustvarjanju skupne nacionalne moči. Wallerstein npr. v opisu zgodnjih držav moderne Evrope omenja pet instrumentov moči: (1) trgovanje (angl. *mercantilism*) (uporaba zmožnosti države za ekonomski napredek), (2) vojaška moč, (3) javne finance, (4) učinkovita birokracija in (5) prevladujoči blok (nadvlada nad družbenimi skupinami za vsiljevanje lastne vizije o nacionalnih prednostih) (ibid.).

Tammen, Kugler in Lemke v razpravi o nacionalni moči opisujejo evolucijo razumevanja moči od pristopa, da gre za »*presek (angl. intersection) politike in ekonomije*« in preračunavanja kazalnikov ekonomske moči, do dodajanja spremenljivke v enačbo moči, ki se nanaša na politično delovanje (angl. *performance*), in vključitve v enačbo prebivalstva in produktivnosti (2011, str. 2–3). Tofler prepozna tri glavne vire moči: nasilje, bogastvo in znanje. Strange je razvil strukturni model moči, ki vsebuje proizvodjalni, fiskalni, vojaški in informacijski sektor. Ameriški pristop deli nacionalno moč na več načinov. Eden od njih je delitev na diplomatsko, informacijsko, vojaško, ekonomsko, finančno, obveščevalno in pravno moč (ibid., str. 149).

Morghenthau razlikuje osem dejavnikov (elementov) nacionalne moči: geografija, naravni viri, industrijska zmogljivost, pripravljenost vojske, prebivalstvo, nacionalni značaj, nacionalna morala in kakovost diplomacije (1949, str. 80–108). Poudarja, da je v analizi moči države treba primerjati dejavnike moči med državami oziroma sorazmerno težo posameznega dejavnika moči različnih držav glede na celotno moč teh držav. Sorazmerni vpliv različnih dejavnikov nacionalne moči je treba opredeliti za vse države, ki tekmujejo med seboj na področju mednarodne politike. Vendar se s tem analiza še ne konča. Vprašati se je treba, kakšna bo porazdelitev moči v prihodnosti. Npr. uspeh ali neuspeh zunanje politike je v glavnem odvisen od dobrega preračunavanja moči. Pri tem se pojavljajo tri vrste napak: (1) opuščanje obravnavanja moči kot sorazmerne kategorije in njeno spreminjanje v absolutno (ne primerja se moč države z drugo državo); (2) posamezen dejavnik se obravnava kot stalnica, ki je imela v preteklosti odločilno vlogo, in spregledajo se dinamične spremembe tega dejavnika (ne primerja se trenutna moč v nekem trenutku s potencialno močjo v prihodnosti); (3) nekemu dejavniku se dodeljuje odločilni pomen in zanemarjajo se drugi dejavniki (neki dejavnik se ne primerja z drugimi dejavniki iste države).

Nye je bil eden od prvih, ki so govorili o pojavi t. i. »*mehke moči*« (angl. *soft power*). Ta obsega kulturo, ideologijo, informacijsko strategijo, transformacijsko diplomacijo, moč primera in moč privlačnosti, kar je nasprotno »*trdi moči*« (angl. *hard power*), za katero je značilno nasilno (vsiljeno) uveljavljanje volje za prevlado lastnih interesov nad interesi drugih in katere nosilka je vojaška moč države (Tammen, Kugler in Lemke, 2011, str. 149).

McClory obravnava mehko moč kot ključni dejavnik za ohranjanje in utrjevanje svetovnega (mednarodnega) reda v prihodnosti. Zato je danes razumevanje

virov, iz katerih izhaja, in načina njene uporabe pomembno bolj kot kdaj prej (McClory, 2018, str. 17). Navaja Nyejev model pretvorbe mehke moči v želen rezultat, v katerem je prvi korak prepoznavanje virov in načina njihove uporabe za vplivanje na cilj (tarčo), pri čemer so glavni viri kultura, politične vrednote in zunanja politika (ibid., str. 31).

V letnem poročilu o uveljavljanju mehke moči v praksi (*The Soft Power* 30) razvršča države glede na indeks mehke moči. Ta upošteva šest kategorij mehke moči: (1) vlada (politične vrednote, rezultati javne politike, učinkovitost vladanja, javne institucije, osebne svoboščine, nasilje v družbi idr.), (2) kultura (privlačnost nacionalne kulture za druge države, obiski tujih turistov, globalni vplivi glasbene industrije, uspešnost v športu idr.), (3) globalno udejstvovanje (diplomatski viri, globalna prepoznavnost in vpliv, članstvo v mednarodnih organizacijah, spodbujanje medsebojnega sodelovanja, prispevek k mednarodni skupnosti idr.), (4) izobraževanje (kakovost univerz, akademski uspehi, število mednarodnih študentov idr.), (5) digitalizacija (vpliv tehnološkega (digitalnega) razvoja na družbeno, politično, ekonomsko in medijsko okolje, uporaba »digitalne diplomacije« v družbenih omrežjih, povezljivost z digitalnim svetom idr.) in (6) podjetnost (privlačnost ekonomskega modela za druge države, raven korupcije, spodbujanje podjetnosti, inovativnost idr.) (ibid., str. 32–33).

Segell pojasnjuje, da obstaja tudi t. i. ostra (angl. *sharp*) moč, s katero se pojasnjuje naraščajoč vpliv avtoritarnih držav. Gre za moč, ki jo opredeljuje zavajajoča uporaba informacij v sovražni namen in za katero so značilni manipulacija, odvrčanje pozornosti, laži in subverzija. Uporablja se tako, da prodre (angl. *piercing, penetrating and perforating*) v politično in informacijsko okolje ciljne države; po možnosti tako, da ciljna država tega sploh ne zazna (Walker in Ludwig v Segell, 2019, str. 93).

Eberstadt je eden od tistih, ki postavljajo moč, ki izhaja iz števila in kakovosti (sposobnosti) prebivalstva, med najpomembnejše sestavine nacionalne moči. Moč prebivalstva (človeški kapital) postavlja predvsem v povezavo omogočanja ekonomske moči države. Zanj so demografske napovedi ene najpomembnejših in točnih kazalnikov sprememb nacionalne moči v prihodnosti, predvsem velesil. Čeprav se zaveda, da te napovedi ne morejo napovedati dolgoročne prihodnosti, lahko politikom pomagajo pri razumevanju (ekonomskega) mednarodnega okolja in mednarodne politike ter odnosov med državami v prihodnosti (Eberstadt, 2019, str. 146–147). Zato jih je treba upoštevati pri snovanju dolgoročnih politik in strategij.

Stolberg razlaga, da moči ni treba vedno uporabiti, da bi bila učinkovita. Dovolj je, da jo drugi akter priznava. Potencialna moč je ravno tako ustrahovalna (angl. *intimidating*) kot dejansko uporabljena moč. Čeprav so v zgodovini nekateri želeli pridobiti moč zaradi nje same, pa jo države po navadi uporabljajo, da dosežejo ali branijo cilje, ki pomenijo »*prestíž, ozemlje ali varnost*«. Poleg trde in mehke moči navaja tudi pojem pametne moči (angl. *smart power*), ki je »*dopolnilo (državne) vojaške in ekonomske sile (angl. might) z večjo investicijo v mehko moč*«, se pravi, da gre za preudarno kombinacijo trde in mehke moči (Stolberg, 2012c, str. 142–144). Enako meni Kotnik (str. 13 in 18), ki poleg pametne moči uporablja še pojme preudarni pristop (angl. *smart power approach*) in preudarni (pametni) način (angl. *smart way*), kot »*neomejeno število možnih kombinacij*« instrumentov, ki predstavljajo trdo in mehko moč.

Stolberg glede uporabe nacionalne moči tudi poudarja, da je najpomembnejši dejavnik, ki omogoča transformacijo potencialne moči v operativno moč, politična volja. Zanj sta ključni učinkovita vlada in domača (javna) podpora. Brez ene od teh sestavin je bistveno zmanjšana verjetnost uspešne uporabe moči (Stolberg, 2012c, str. 144).

Nation obravnava nacionalno moč na treh ravneh: (1) fizični viri in atributi (latentna moč), (2) učinkovitost nacionalnih institucij v mobilizaciji, vzdrževanju (angl. *sustainment*) in uporabi instrumentov moči (uporabna moč) in (3) strukturni kontekst (spodbude in omejitve pri uporabi moči, ki izhajajo iz mednarodnega okolja) (ibid. 159).

Okvir 20: TEMELJI NACIONALNE MOČI

Latentna moč. Fizični viri ali atributi nacionalne moči. Npr. prebivalstvo, poljedelstvo, produktivnost, strateški viri, geostrateški položaj ipd.

Uporabna moč. Sposobnost države, da spremeni latentno moč v uporabno. Nanaša se na učinkovitost institucij, sposobnost vojske, inovativnost, izobrazbeno raven, učinkovitost gospodarstva, družbeno sestavo ipd.

Mednarodni kontekst. Realna moč, ki je merljiva v kontekstu vzorca drugih držav ali v primerjavi z zmožnostmi drugih državnih ali nedržavnih akterjev.

Vir: Nation, 2012a, str. 150–155.

Svete opisuje moč države kot sredstvo, ki ga imajo države na voljo za doseganje ciljev v medsebojnem tekmovanju na političnem, vojaškem, ekonomskem in družbenem področju. Politično moč predstavlja odnos med elito, ki proizvaja moč, in tistimi, nad katerimi se moč uresničuje. Pri opredelitvi družbene moči navaja Giddensovo razlago, da gre za ekonomske, politične, represivne in ideološke (svetovni nazor) vire moči, ter Bučarjev pristop, ki omenjenim dodaja še duhovne in informacijske vire ter navaja, da družbena moč izhaja iz fizične prisile, legitimnosti ali obveščevalnih služb. Pri razumevanju družbene moči je pomembno razumeti nematerialne vire moči, predvsem ideološko moč, katere komponente so duhovna povezanost oziroma moralna moč, družbene norme ter estetski ali ritualni običaji (Svete, 2006, str. 103–105).

Posebni pogled na nacionalno moč ima Castell, ki pravi, da je moč »*sposobnost akterja, da asimetrično vpliva na odločitve drugih družbenih akterjev tako, da to utruje njegove interese in vrednote*«. Zanj je moč razmerje (odnos), ki ga opisuje s štirimi oblikami omrežja: (1) moč mreženja (angl. *networking power*) (moč odločanja o tem, kdo je in kdo ni vključen v omrežje), (2) moč omrežja (angl. *network power*) (fizični protokoli in pravila, ki ohranjajo omrežje), (3) omrežena moč (angl. *networked power*) (prevlada določenih vozlišč v omrežju in njihova sposobnost kontrole nad drugimi deli omrežja) in (4) moč ustvarjanja omrežja (angl. *network making power*) (sposobnost organizacije, da vzpostavi in kontrolira mrežo). Castell je tudi eden od tistih, ki uvršča strateško komuniciranje med instrumente nacionalne moči in pravi, da je oblikovanje uma temeljna podlaga moči, ker »*kar ljudje razmišljajo, bo zelo pogosto opredeljevalo, kako se bodo vedli*« (Tatham in Le Page, 2014, str. 45–46).

Jablonsky poudarja, da je nacionalna moč relativna, in ne absolutna kategorija, ker je vedno v odnosu do drugih akterjev v mednarodnem prostoru. Je dinamična, in ne stalna, ker nanjo vpliva več dejavnikov (npr. razvoj tehnologije, ekonomski razvoj, razvoj jedrskega orožja ipd.). Različna je glede na razmere; v nekaterih ima lahko želene učinke, v drugih ne. Zato je pri opisovanju nacionalne moči vedno treba razumeti, v kakšen kontekst je postavljena (Jablonsky, 2001, str. 89–90). Determinante, ki opredeljujejo nacionalno moč, deli na naravne (geografija, prebivalstvo, naravni viri) in družbene (ekonomija, vojska, psihološka moč, politika in informacijska moč) (ibid., str. 91–98). Trdi, da lahko samo umetno delimo nacionalno moč na elemente, saj le »*skupaj oblikujejo vire za doseganje nacionalnih ciljev*« in »*čeprav lahko cilje označujemo kot moralne, nemoralne ali*

amoralne, so elementi moči preprosto sredstvo za nacionalne strateške cilje in kot taki nevtralni» (Jablonksy, 1997, str. 36).

Z globalizacijo se spreminja tudi narava nacionalne moči. Nation je zbral nekaj značilnosti vpliva globalizacije (2012a, str. 155):

1. *Na mednarodni ravni je moč bolj razpršena in države niso njen edini lastnik.*
2. *Vzvodi, ki jih imajo na voljo nedržavni akterji za vplivanje na nacionalno moč držav, so veliko močnejši kot v preteklosti.*
3. *Internetna in družbena omrežja povezujejo ljudi in načenjajo (angl. erode) prevlado držav pri širjenju ideologije.*
4. *Nadzor nad nacionalnim ozemljem nima več enakega pomena v mednarodnem političnem tekmovanju kot včasih.*
5. *Tudi najmočnejše države se spoprijemajo z novimi vrstami ranljivosti, za katerih reševanje tradicionalni instrumenti moči niso vedno primerni, zlasti ne vojaški.*

Nacionalna moč kot relativna (realna) kategorija

Strategija ni le uporaba vsote instrumentov nacionalne moči, ki so na voljo, temveč vzpostavlja moč, ki je lahko večja od »seštevka«, kar je eden od namenov strategije. Ker strategija ustvarja (generira) moč, Meiser trdi, da je prenagljeno določati vire, preden je strategija znana. V podkrepitev lahko uporabimo Freemanovo stališče, da »gre za to, da iz situacije izvlečemo več, kot je o tem napovedovalo začetno ravnotežje moči«, ali Rumeltovo, da strategija »zagotavlja veliko učinkovitejši način tekmovanja oziroma odkrivanje skritih moči, ki izhajajo iz situacije« (Meiser, 2016, str. 87).

V praksi po navadi ni verjetno, da bo posamezen instrument odločilen pri opredelitvi moči države ali zaslužen za izid boja z drugimi državami. Zato je bistveno, da se izognemo napakam, ki izhajajo iz analize posameznih dejavnikov pri ocenjevanju mednarodnega rivalstva. Učinkovitost uporabe nacionalne moči izhaja iz sposobnosti države, da uporabi, integrira in usmerja instrumente, ter predvsem iz tega, kako druge države dojemajo in ocenjujejo te instrumente (Ziring, Plano in Olton, 1995, str. 10).

ZDA npr. prepoznavajo pomen usklajene uporabe več instrumentov nacionalne moči. Zanje so »diplomacija, razvoj in obramba (angl. *diplomacy, development, defense – 3Ds*) »stebri nacionalne varnosti ZDA«, »za utrjevanje in zaščito ameriških interesov nacionalne varnosti v tujini«. V ta namen obstaja usklajevalno telo (3D Planning group), ki ga oblikujejo ministrstvo za obrambo, ministrstvo za zunanje zadeve in agencija ZDA za mednarodni razvoj (USAID). Namen je uskladiti načrte različnih vladnih resorjev za »izboljšanje sodelovanja, usklajevanja in enotnosti prizadevanj« pri uresničevanju strategije nacionalne varnosti (USAID, 2012, str. 4).

Realna vrednost nacionalne moči je merljiva šele v strateškem okolju, v katerem se strategija uresničuje. Izhaja iz koncepta, ki opredeljuje uporabo instrumentov moči na poti do zelenega stanja v danem strateškem okolju. Zato je koncept ključen pri razvoju nujne moči, ki bo omogočila uspeh strategije. Koncept določa, proti komu in kako se usmerja moč ali kako se izkorišča nacionalna moč za ustvarjanje ugodnih okoliščin za zaščito ali uresničitev nacionalnih interesov. Bofon npr. pojasnjuje, da sta »politična in ekonomska moč le relativna pojma, ki ne nujno odražata dejanske moči«, in da »odnos med ekonomsko in politično močjo ni nujno linearen: ekonomsko močnim ni nujno izkazovati tudi politične moči in so zato take družbe praviloma liberalnejše, saj svoj vpliv uresničujejo z nadzorom gospodarskih odnosov« (v Pečnik, 2011, str. 19–20). »Moč države se odraža tudi v drugih elementih, kot so naklonjenost lastne ali mednarodne javnosti delovanju političnih elit ali prostorski in družbenopolitični odnosi oziroma v odnos med centrom in periferijo oziroma lokalno, državno, regionalno in svetovno ravno« (Wallerstein v *ibid.*, str. 20).

Razumevanje, da je nacionalna moč relativna kategorija in da je njena vrednost odvisna od nacionalne moči strani, proti komu je usmerjena, ne olajša poti do ocene te vrednosti. Enega od poskusov »računanja« vrednosti nacionalne moči omenja Jablonsky. Primer naj bi nastal v ameriški administraciji kot poskus »preračunavanja« sposobnosti države, da začne vojno, in sledi formuli:

$$P_p = (C + E + M) * (S + W)$$

P_p = opazna (angl. *perceived*) moč

C = kritična masa (prebivalstvo in ozemlje)

E = ekonomska moč

M = vojaška moč

S = strateški namen

W = volja, da se uresniči nacionalna strategija

Jablonsky poudarja vprašljivost takega ocenjevanja nacionalne moči, ker je tudi pri ocenjevanju oprijemljivih (merljivih) elementih (prebivalstvo, ekonomija, vojska) vpleten subjektivni dejavnik pri vrednotenju teže elementa; npr. država lahko ima veliko prebivalcev, vendar je izobraženost nizka, ali ozemlje je lahko zelo obsežno, vendar so slabe komunikacije, vojska ima zelo dobro oborožitev, vendar sta motiviranost in usposobljenost slabi ipd. Formula nas opozarja, da ne gre za seštevek, temveč zmnožek komponent moči (Jablonsky, 2001, str. 99–100).

Pri oblikovanju strateškega koncepta je nacionalna moč tisti del, ki opredeljuje, s čim in kako bomo uresničevali interes. Zato je pomembno, da za njeno uporabo obstaja nujna legitimnost v družbi, kar poudarja Jablonsky, ki pravi, da je v procesu oblikovanja strategije treba paziti na povezanost nacionalne moči z vrednotami, ki so del podlag definiranja nacionalnih interesov. Če povezanost ni prepoznavna, lahko uresničevanje strategije (uporaba nacionalne moči) povzroči izzive in dvome; lahko celo vodi v občutek tiranije. Brez upravičenosti (angl. *justification*) uporabe moči in zagotovitve javne podpore lahko nacionalna moč upade (angl. *erode*) kot vir nacionalne varnosti (Jablonsky, 2001, str. 102).

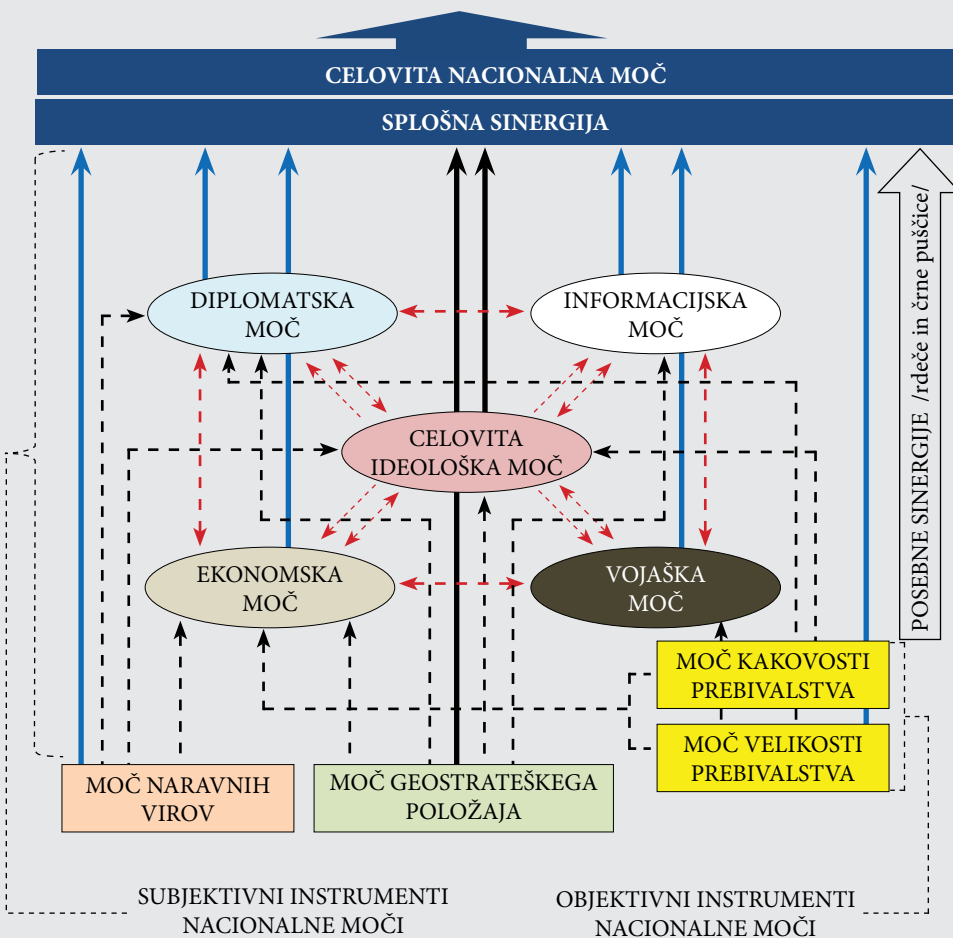
Instrumenti nacionalne moči

Politični slovar opredeljuje instrumente (elemente) nacionalne moči kot »dejavnike, ki skupno predstavljajo moč, ki izhaja iz obstoja države (angl. *power-in-being*), in potencialno moč države«. Nekateri izhajajo iz naravnih dejavnikov, ki po navadi niso pod kontrolo človeka ali ta nanje ne more vplivati, drugi so spremenljivke, ki so odvisne od človekovega vpliva, organiziranosti in sposobnosti. (Ziring, Plano in Olton, 1995, str. 10.)

Kotnik poudarja nalogo države, da usklajuje instrumente nacionalne moči v procesu vzpostavljanja ravnotežja moči v mednarodni skupnosti. Zanj so instrumenti moči »*orodja politike države, ki se uporabljajo neposredno ali posredno za kontrolo in upravljanje okolja ter zagotavljajo osnovne dobrine za državo, družbo in državljane – (1) dolgoročno stabilnost in varnost, (2) demokracijo in svoboščine in (3) ekonomski napredek in blaginjo*« (Kotnik, 2012, str. 17–18). V kritiki »*tradicionalnega*« pristopa obravnavanja instrumentov moči (vojaški, ekonomski, diplomatski, informacijski) predlaga delitev na objektivne in

subjektivne. Objektivni so tisti, ki so v celoti (npr. geostrateški položaj, naravni viri), večinoma (npr. velikost prebivalstva) ali delno (npr. kakovost prebivalstva) zunaj vpliva oblasti države. Subjektivni so tisti, ki jih oblasti lahko v celoti ali delno oblikujejo glede na interes države ter politične ambicije in voljo (ibid., str. 15–16). Predlaga nabor desetih instrumentov nacionalne moči: (1) moralni, (2) družbeno-kulturni in ideološki, (3) informacijski, (4) diplomatski, (5) ekonomski, (6) vojaški, (7) naravni viri, (8) geostrateški položaj, (9) velikost prebivalstva in (10) kakovost prebivalstva (ibid., str. 19).

Okvir 21: CELOVITA NACIONALNA MOČ KOT REZULTAT SINERGIIJE INSTRUMENTOV NACIONALNE MOČI



Vir: Kotnik, 2012, str. 17.

Nekateri med instrumente moči uvrščajo tudi obveščevalno dejavnost, drugi trdijo, da je to »*instrument veščine vladanja (državništva)*« (angl. *statecraft*) ali da ima vlogo »*podpore (angl. enabler) drugih instrumentov moči*«. Ne glede na različne poglede ima obveščevalna dejavnost dejavno vlogo pri oblikovanju in izvajanju varnostne politike in strategije nacionalne varnosti. Zato je izredno pomemben odnos med tistimi, ki ustvarjajo politiko, in obveščevalnimi analitiki (Coulter in Kaufman, 2011, str. 59).

Okvir 22: NAČINI UPORABE INSTRUMENTOV NACIONALNE MOČI

POLITIČNI	EKONOMSKI	INFORMACIJSKI	VOJAŠKI
DIPLOMACIJA	FISKALNA POLITIKA	JAVNE IZJAVE	OBOROŽENE SILE
- Diplomatsko priznanje - Pogajanje - Svetovanje - Zastopanje - Sporočanje (ang. <i>signaling</i>) - Oblikovanje koalicij - Omejevanje diplomatov - Odpoklic ali evakuacija - ...	MONETARNA POLITIKA	PSIHOLOŠKO DELOVANJE	- Namestitev v drugih državah - Jedrsko odvrčanje - Demonstracija sile - Projekcija sil - Vojaške blokade - Dvig pripravljenosti - Zračni napadi - Vojaške operacije - Mirovne operacije - Vojaško izobraževanje - Varnostna pomoč - Vojaški stiki - ...
JAVNA PODPORA	TRGOVINSKA POLITIKA	KIBERNETSKO VOJSKOVANJE	
MEDNARODNA PODPORA	VARNOSTNA POMOČ	POZORNOST JAVNOSTI	
MEDNARODNE ORGANIZACIJE	ZUNANJA POMOČ	SATELITSKE POVEZAVE	
	ODPIS DOLGOV	PRENOS KOM. IN INF. TEHNO.	
	ZAMRZNITEV FINANC	FILM IN TELE-VIZIJA	
	EMBARGO	SVETOVNI SPLET	

Vir: National Security Policy and Strategy, 2012.

Pri uporabi instrumentov nacionalne moči po navadi ne gre le za uporabo enega, temveč je vedno kombinacija različnih, ki so najprimernejši glede na strateški koncept. Njihovo uporabo je treba obravnavati tudi v povezavi s časom, saj med izvajanjem strategije lahko pride do več kombinacij oziroma v nekem obdobju prevladuje en in v drugem drugi instrument. Drew in Snow ponujata nekaj misli v pomoč pri obravnavi uporabe instrumentov moči (2006, str. 45–50):

1. *Instrumenti moči so zelo medsebojno povezani in nobenega ne smemo obravnavati v osamitvi od drugih.*
2. *Vsak instrument moči je kombinacija veliko dejavnikov, od katerih je lahko v dani situaciji eden ključen.*
3. *Včasih obstaja potreba po nenadni (ad hoc) uporabi neke kombinacije instrumentov moči, ki ni rezultat predhodnega načrtovanja.*
4. *Kulturne, zgodovinske in druge značilnosti držav dajejo prednost uporabi nekaterih instrumentov pred drugimi.*
5. *Pomen, ki ga imajo nekateri instrumenti, se sčasoma spreminja.*

Vojaška moč

Vojaške sile s svojimi zmogljivostmi in načinom delovanja predstavljajo vojaški instrument nacionalne moči države. Vojaška moč spada v kontekst t. i. trde moči in je nosilka vsiljenega uresničevanja nacionalnih interesov. Pri uporabi vojaške moči za uresničitev nacionalnih interesov ne gre le za nasilne oblike delovanja vojaških sil (bojno delovanje), temveč za celoten t. i. spekter delovanja (operacij), ki obsega različne načine in vrste delovanja, od nizke intenzivnosti (npr. civilno-vojaško sodelovanje, mentoriranje in usposabljanje tujih vojaških sil) do visoke intenzivnosti, ki pomeni najbolj prepoznavno obliko uporabe vojske – bojno delovanje (ofenzivno, defenzivno idr.). Slovenska vojaška doktrina npr. razlikuje sedem načinov delovanja: ofenzivno, defenzivno, specialno, informacijsko, stabilizacijsko, podporno in prehodno (Furlan in drugi, 2006, str. 48).

Okvir 23: NALOGE VOJAŠKE MOČI PRI URESNIČEVANJU VARNOSTNE POLITIKE DRŽAVE



Vir: Troxell, 2012, str. 219.

Troxell trdi, da je vojaška moč najpomembnejši instrument moči, ki ga imajo države na voljo. Sklicuje se na Morgenthaua, ki je izjavil, da je »*oborožena sila kot grožnja ali potencial najpomembnejši materialni dejavnik, ki podpira (angl. making for) politično moč države*«, ter Waltza, ki je dejal, da je »*v mednarodni politiki sila ne zadnje sredstvo, temveč prvo in stalno*«. Navaja tudi Artovo opozorilo, da »*uporaba vojaške moči na pravi način ne zagotavlja, da bo država zaščitila vse svoje interese. Njena nepravilna uporaba pa bo povzročila veliko breme za druge instrumente in morda povzročila, da cilji ne bodo doseženi. Zato je odločitev o tem, kako in kdaj uporabiti vojaško moč, ena najbolj usodnih, ki jih sprejema država.*« (Troxell, 2012, str. 217.)

Morghenthau govori o pripravljenosti vojske kot dejavniku nacionalne moči. Dejanski pomen geografije, industrijskih zmogljivosti in naravnih virov postane

opazen šele na podlagi pripravljenosti vojske, od katere je odvisna nacionalna moč. Med dejavnike, ki opredeljujejo pripravljenost vojske, uvršča (1) vojaško sestavo (angl. *establishment*), ki je sposobna podpreti zunanjo politiko države, (2) tehnološko inovativnost, (3) številčnost in kakovost oboroženih sil ter (4) kakovost vojaškega vodstva (1949, str. 88–91).

Čeprav sta za sodobni svet značilna sprememba varnostnega okolja in pojav različnih novih vrst ogrožanja varnosti države ter je povečan nabor različnih možnosti nevojaških oblik vsiljevanja ali zaščite interesov, so vojaške sile še vedno pomembne oziroma je vojaški instrument moči nepogrešljiv in eden od nosilcev nacionalne moči; včasih tudi odločilen pri uresničevanju strategije na varnostnem področju. Njihov pomen je v strategijah različno opredeljen. V slovenski strategiji nacionalne varnosti se npr. vojaška moč eksplicitno ne navaja. Slovenska vojska kot dejavnik nacionalne varnosti je omenjena v enem stavku, ki govori, da zagotavlja vojaško obrambo države in da je nosilka vzpostavitve vojaških zmogljivosti in vojaške pripravljenosti (2019, str. 25). Pomeni, da je povezanost nacionalnih interesov z vojaško močjo posredno omenjena, zato jo je treba prepoznati iz celotnega besedila strategije, zlasti v delu, ki omenja različne načine spoprijemanja z varnostnimi grožnjami. Bolj konkretna je npr. Vojaška doktrina, ki sicer neposredno ne povezuje nalog Slovenske vojske in nacionalnih interesov, vendar lahko ugotovimo, da je temeljno poslanstvo povezano s preživetvenimi interesi države, ko govori o odvrčanju agresije na državo in izvajanju vojaške obrambe ter vzpostavitvi suverenosti na celotnem ozemlju. Iz t. i. »preostalih nalog« lahko ugotavljamo povezanost z uresničevanjem strateških interesov, npr. prispevek k mednarodnemu miru (podpora diplomaciji, operacije kriznega odzivanja, nadzor oboroževanja, boj proti mednarodnemu terorizmu) in podpora državnim organom (zaščita in reševanje, podpora policije, iskanje in reševanje) (Furlan, 2006, str. 24–25).

V ameriškem primeru gre za neposredno poudarjanje vloge vojaške moči pri uresničevanju strategije nacionalne varnosti, ko govori, da »vojaška moč ZDA ostaja vitalna sestavina tekmovanja za vpliv« in da vojaške sile zagotavljajo sposobnost za zmago »v katerem koli mogočem konfliktu, ki ogroža vitalne interese ZDA« (2017, str. 28). Prevladujočo vojaško moč omenja kot instrument, ki utrjuje diplomatsko moč in omogoča oblikovanje mednarodnega okolja za zaščito interesov. Japonska npr. poudarja, da so obrambne sile zagotovilo (angl. *final guarantee*) nacionalne varnosti (2013, str. 15). Podobno tudi Združeno

kraljestvo, ki navaja, da »močne, uravnotežene in prilagodljive oborožene sile ščitijo (angl. safeguard) varnost Združenega kraljestva v prihodnosti in nam omogočajo, da pomembno prispevamo k mednarodnemu prizadevanju ohranjanja in vzpostavljanja miru« (2008, str. 56).

Ekonomska moč

Tako kot ni vojaške moči brez vojaških zmogljivosti, je logično, da ni ekonomske moči brez močnega gospodarstva in/ali razpolaganja s strateškimi energetske in drugimi viri. Ekonomska moč je pomemben vzvod vsiljevanja lastne volje in prevlade nad nasprotnimi interesi. Drew in Snow ta instrument nacionalne moči uvrščata med tiste, ki jih uporabljamo kot »korenček in palico«, kar pomeni, da se lahko uporablja kot spodbujevalec želenega vedenja nasprotne strani (npr. finančna podpora, trgovinski sporazumi) ali kot grožnja (npr. omejevanje dostopa do trga, ekonomske sankcije). Je ena najmočnejših oblik uporabe mehke moči. (Drew in Snow, 2008, str. 43–44.)

Morghenthau ne govori o ekonomski moči, temveč o industrijskih zmogljivostih (angl. *industrial capacity*). Ugotavlja, da je industrija skozi zgodovino opredeljevala moč držav. Industrijsko najrazvitejše so postale velesile. Industrijske zmogljivosti opredeljujejo zmogljivosti in kakovost proizvodnje, veščine inženirjev, inovativnost znanstvenikov in organiziranost upravljanja industrije. Kot je bilo omenjeno pri vojaški moči, Morghenthau industrijsko zmogljivost obravnava v povezavi s pripravljenostjo vojske in ugotavlja, da so industrijske zmogljivosti zelo pomembne v povezavi z razvojem tehnologije in komunikacij kot dejavnikov modernega vojskovanja (1949, str. 86–88).

V kritiki ameriške zunanje politike, ki se pogosto naslanja na vojaško moč oziroma »trdo moč« pri uresničevanju nacionalne strategije, Blackwill poudarja pomen t. i. geoekonomske moči (angl. *geoconomics*), ki je »uporaba ekonomskih instrumentov za utrjevanje in obrambo nacionalnih interesov pri doseganju ugodnejših geopolitičnih izidov. Je učinek ekonomskih dejavnosti drugih držav na geopolitične cilje države.« Uporaba geoekonomske moči med drugim obsega intenzivno ekonomsko rast države, trgovinske sporazume, usmerjeno vlaganje v gospodarstva drugih držav, nove načine izkoriščanja energije, kibernetiko, varnost, utrjevanje ekonomske moči držav kot podlago za razvoj demokracije ali miru idr. (Blackwill, 2016). Geoekonomija analizira ekonomske strategije

(predvsem trgovinske), ki jih sprejemajo države v političnem prostoru, da bi zaščitile lastno ekonomijo. Predstavlja element moči in vpliva ter podpira ekonomske in družbene potenciale (Lorot v Črnčec, 2010, str. 36). Geoekonomisti poudarjajo prevlado ekonomskih prioritet pred varnostnimi in vojaškimi, ki sta bili glavni med hladno vojno (Aligica v Črnčec, 2010, str. 36).

Phlipot pravi, da je ekonomija jedro nacionalne sposobnosti za projekcijo nacionalne moči. V mednarodnem okolju omogoča nacionalno moč in je istočasno cilj uporabe instrumentov moči drugih. Poudarja občasen konflikt med ekonomsko in zunanjo politiko države, ker včasih zunanja omejuje ali nasprotuje ekonomskemu sodelovanju z drugimi državami (npr. vprašanje, ali ima prednost ekonomska korist ali demokratične vrednote). Poudarja povezanost ekonomije in nacionalne varnosti ter navaja izjavo poljskega ministra za zunanje zadeve, da kriza na evrskem območju predstavlja večjo grožnjo Poljski kot terorizem ali talibani (Phlipot, 2012, str. 193).

Za Chuna je ekonomija ključni element nacionalne moči. *»Sposobnost pridobivanja, transformacije in uporabe virov je ključna sestavina nacionalne varnosti. Vojaške operacije in druge dejavnosti nacionalne varnosti so pogosto odvisne od ekonomskih zmogljivosti.«* S stališča teorije strategije vidi ekonomijo kot cilj, sredstvo in način uresničevanja strategije. Napoveduje, da bo v prihodnosti vloga ekonomske moči kot glavnega instrumenta še večja, saj bodo tudi manjše države, nedržavni akterji in zelo bogati posamezniki lahko izkoriščali načine, kako z ekonomskimi orodji vplivati na vedenje držav ali predstavljati ekonomsko grožnjo nacionalnim interesom (Chun, 2012, str. 205–215).

Jablonsky se pridružuje tistim, ki poudarjajo pomen ekonomije za graditev vojaške moči, in opozarja, da lahko prevelika vlaganja v vojsko zmanjšajo možnosti države, da vlaga v ekonomsko rast. Poudarja tudi pomen ekonomije države za utrjevanje nevojaške moči v mednarodnem prostoru, saj imajo vodilne industrijske države na voljo mehanizme za uresničevanje moči (npr. nagrajevanje in kaznovanje v okviru zunanje trgovine, zunanja pomoč in naložbe v tujino, kreditiranje ipd.) (Jablonsky, 2001, str. 94). Poudarja tudi omejitve, ko navaja, da *»naraščajoča soodvisnost povzroča velike spremembe ekonomskega elementa nacionalne moči«*. Države imajo manj svobode pri uporabi ekonomskih vzvodov za uresničevanje svojih interesov, z varnostnega stališča pa to pomeni tudi večjo ranljivost držav (Jablonsky, 1997, str. 43).

V strategijah nacionalne varnosti je uporaba ekonomske moči različno razvidna. Slovenska je npr. ne razlaga obširno, vendar prepoznava gospodarsko delovanje v mednarodnem okolju in povezanost gospodarske dejavnosti z varnostnimi grožnjami ter njen pomen pri uresničevanju nacionalne varnostne politike. Uporablja pojem »gospodarska politika«, ki se uresničuje z utrjevanjem globalne proste trgovine in gospodarske menjave, spodbujanjem varčevalne politike, razvojem novih tehnologij, uporabo alternativnih virov energije, iskanjem novih virov energije in drugih surovin idr. (2019, str. 22).

Ameriška strategija nacionalne varnosti poudarja izjavo predsednika ZDA: »*Ekonomska varnost je nacionalna varnost.*« Izjavi primerno poudarja pomen ekonomije za zaščito Američanov, podporo ameriškega načina življenja in ohranjanje ameriške moči. Ekonomijo opredeljuje kot podlago za ohranjanje vojaške moči in zaščito lastnega ozemlja. Strategija med dejavnostmi na ekonomskem področju med drugim omenja sklepanje novih trgovinskih sporazumov, boj proti nepoštenim praksam in korupciji, vzpostavitev novega ekonomskega reda v svetu in zaščito infrastrukture (2017, str. 17 in 20). Hrvaška strategija navaja, da je »*močno, konkurenčno in prilagodljivo gospodarstvo predpogoj zaščite nacionalnih interesov in doseganja strateških ciljev*« (2017, str. 12). Ruska opredeljuje šest »*strateških ciljev za zagotovitev nacionalne varnosti*«, ki se nanašajo na ekonomsko moč: (1) razvoj gospodarstva, (2) ekonomska varnost, (3) vzpostavitev razmer za individualno ekonomsko varnost, (4) prehod gospodarstva na novo raven tehnološkega razvoja, (5) pridružitve Rusije vodilnim državam po višini bruto domačega proizvoda in (6) uspešno zoperstavljanje vplivom notranjih in zunanjih groženj (2015, str. 12).

Diplomatska in/ali politična moč

Diplomatska in politična moč se pogosto uporabljata kot sinonima oziroma kot isti instrument nacionalne moči. Politične moči pa nekateri ne obravnavajo le v povezavi z relativno močjo držav glede druga do druge, temveč tudi s stališča moči elit znotraj države (notranja politika) in njene povezanosti s sposobnostjo oblikovanja in upoštevanja ciljev zunanje politike ter drugih politik pri uresničevanju strateških (nacionalnih) ciljev. Razlika v razumevanju politične moči bo jasna v nadaljevanju.

Diplomatska (politična) moč skupaj z vojaško in ekonomsko močjo predstavlja enega od osnovnih stebrov nacionalne moči države. Diplomatske sposobnosti so v

zgodovini državam omogočile zaščito strateških interesov, včasih tudi v razmerah ekonomske in vojaške šibkosti (npr. Italija po koncu obeh svetovnih vojn). Po navadi diplomatska moč izhaja iz skupnih učinkov drugih instrumentov, ali kot pravita Drew in Snow, je »derivat«, ker v primeru ZDA »ekonomija in vojaška moč zagotavljata dejanske mišice za naša politična prizadevanja«. Pri tem poudarjata, da je bistvo uporabe diplomatskega instrumenta »sposobnost uspešne meditacije in oblikovanja enkratnih in večstransko sprejetih rešitev glede zapletenih vprašanj brez uporabe vojaške sile ali ekonomske moči« (Drew in Snow, 2006, str. 44). Glede učinkov diplomatske moči je Wendt znanstveno podprl idealistično trditev, da lahko diplomacija popolnoma spremeni način, kako države razmišljajo o sebi in drugih (v Copeland, 2000, str. 196).

Fendrick opisuje vlogo diplomatskega instrumenta v razmerah ugodnih odnosov z drugimi državami kot tistega, ki »zagotavlja mazivo za sprejemljive odnose in išče možnosti odprave motečih stvari ter si prizadeva za medsebojno razumevanje«. Ko rivalstvo med državami preraste v grožnjo vitalnim interesom, pa postane »dodatek k odkriti ali prikriti uporabi oboroženih sil« in »glavni instrument za oblikovanje koalicij, vplivanja na javnost in elite ter sodelovanja z vojaškimi instrumenti za ustvarjanje razmer za njegovo uporabo«. Zanj diplomacija v bistvu temelji na nepretrganem ocenjevanju potencialne moči drugih držav, sprejetih vitalnih interesih in odnosih z drugimi državami v želji, da čim bolj utrjuje svobodo delovanja lastne države, da doseže svoje vitalne interese (Fendrick, 2012, str. 174).

Morghenthau razlaga kakovost diplomacije kot element nacionalne moči, pri čemer pod pojmom diplomacija razume uresničevanje zunanje politike. Zanj je kakovost diplomacije najpomembnejši element nacionalne moči, saj integrira vse druge elemente moči v celoto ter jim daje težo in smer. Predstavlja večščino, ki omogoča največje učinke izrabe elementov nacionalne moči na točkah, ki se neposredno nanašajo na nacionalne interese. Diplomacija so možgani nacionalne moči (1949, str. 105).

Schelling je v delu *Arms and influence* poudaril posebno obliko uporabe diplomacije oziroma uresničevanja strategije prisile – prisilno diplomacijo (angl. *coercive diplomacy*). Sodobne države spore redko rešujejo z vojnami. Pogosteje uporabljajo prisilno diplomacijo, zlasti ko različna prepričevanja niso učinkovita. Prisilna diplomacija omogoča uporabo vojaške grožnje in/ali omejene sile (palica) skupaj s spodbudami (korenček) za vplivanje na nasprotno stran, da

ta spremeni svoje namere ali sledi nameram uporabnika prisilne diplomacije. Poskus prisilne diplomacije je včasih zadnja možnost diplomatskega reševanja konfliktov. Čeprav je uporaba grožnje tradicionalno sestavni del diplomacije, Reichberg in Syse (2018) na primerih njene uporabe v praksi poudarjata tudi nekatera etična vprašanja.

Na podlagi Shellingovega koncepta prisilne diplomacije je Georg opisal odnos med glavnimi spremenljivkami njenega uveljavljanja v praksi: (1) zahteva, (2) sredstva, ki ustvarjajo občutek nujnosti, (3) grožnja s kaznovanjem, če se zahteva ne upošteva, in (4) mogoča uporaba spodbud. Razlike med spremenljivkami določajo vrsto prisilne diplomacije, pri čemer je vodilo, da se bo »tarča« vedla racionalno⁴² (Georg v Glaser, 2019).

Politična moč obsega psihološki odnos med elitami, ki jo uporabljajo, in med tistimi, na katere vpliva ali jih z njeno pomočjo kontroliramo. Uresničevanje politične moči je bila vedno osrednja značilnost državnega sistema od pojava koncepta suverenosti (Ziring, Plano in Olton, 1995, str. 19–20). S pomočjo politične moči se vzpostavlja nadzor nad zavestjo (angl. *minds*) ljudi, pri čemer se uporabljajo ukazi, grožnje in prepričevanje. Moč oboroženih sil, kot grožnja ali potencial, je najpomembnejši materialni dejavnik politične moči države (Morgenthau, 1949, str. 14).

Bartholomees se ne strinja, da se politična in diplomatska moč uporabljata kot opredelitev istega instrumenta nacionalne moči. Zanj je politična moč ustvarjena (generirana) iz domačega (notranjega) okolja, medtem ko se diplomatska moč nanaša na mednarodno (zunanje) okolje kot sposobnost vplivanja na nasprotnike, zaveznike ali nevtralne akterje. Politična moč je pomembna za ustvarjanje in ohranjanje podpore uresničevanja politike kot pogoj za učinkovito politiko v mednarodnem prostoru (Bartholommes, 2012a, str. 18).

⁴² Schelling je izhajal iz predpostavke o racionalnem človekovem vedenju. Preudarno, racionalno misel je postavil kot temelj strateškega razmišljanja, v katerem racionalnost vidi kot točko, iz katere izhaja teorija. Argumenti za to so: (1) predpostavka o racionalnem vedenju pomaga razviti teorijo in zagotavlja sistematično urejen prostor za nadaljnje preučevanje; (2) sili nas v pozornejše razmišljanje o tem, kaj je iracionalno in kakšne posledice povzroča; (3) veliko vidikov iracionalnega vedenja se lahko razloži z racionalnim pristopom (npr. zakaj bo prišlo do nekega ravnanja, čeprav je iracionalno); (4) zdi se, da celo mentalno prizadeti sledijo nekaterim racionalnim načelom (racionalni pristop obsega tudi intuicijo); (5) teorija racionalnega vedenja lahko poudari pomen ali celo izkorišča nedvoumno racionalno vedenje v pogajanjih (Jordan, 2015, str. 8–9).

Za Jablonskega politična moč naslavlja ključna vprašanja, od katerih so nekatera povezana s psihološkim elementom: *»Kakšna je oblika vladanja, kakšno stališče ima prebivalstvo do nje, kako močno vlado želijo ljudje in kako močna in učinkovita je?«* (Jablonsky, 2001, str. 96.) Prepozna težavnost oblikovanja in uresničevanja dolgoročnih nacionalnih strategij zaradi vzpostavljanja političnega konsenza in prepričanja v odprti pluralni družbi ter poudarja potrebo po administrativnih in menedžerskih veščinah oblasti, da pride do uporabe celotnega potenciala politične moči (Jablonsky, 1997, str. 45).

Podobno kot v prejšnjih primerih instrumentov nacionalne moči je uporaba diplomatskega v strategijah različno opredeljena. Slovenska je npr. posebej ne omenja in je njeno uporabo mogoče razumeti skozi vodila za izvajanje zunanje politike kot dela nacionalnovarnostne politike države, v kateri je cilj *»zagotavljanje in krepitev varnega in stabilnega položaja države v mednarodni skupnosti«*. Ta cilj se npr. uresničuje s sodelovanjem v mednarodnih organizacijah, zavzemanjem za mirno reševanje sporov med državami, utrjevanjem sodelovanja in zaupanja med njimi, spoštovanjem mednarodnega prava, spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter urejenimi odnosi s sosednjimi državami (2019, str. 13).

Tako kot Slovenija ima tudi Bolgarija strateški koncept opredeljen z raznimi politikami in vlogo diplomacije najdemo znotraj politike zunanje varnosti (2011, str. 42). To sta primera, pri katerih je dokaj preprosto najti izhodišča, cilje in naloge zunanje politike in s tem vlogo diplomatskega instrumenta nacionalne moči. Je pa to v nasprotju z npr. litovsko strategijo, v kateri je mogoče najti vlogo diplomacije na več mestih znotraj opisa nacionalnih prioritet in ciljev (npr. znotraj utrjevanja Natovega kriznega upravljanja in partnerstev, utrjevanja enotnosti in solidarnosti EU, utrjevanja dvo- in večstranskih odnosov ter dejavnega sodelovanja pri utrjevanju mednarodne varnosti in stabilnosti) (2017, str. 9–11).

Vlogo diplomacije v povezavi z ruskimi nacionalnimi interesi je mogoče prepoznati v poglavju, ki govori o zunanji politiki, ki je usmerjena v *»vzpostavitev stabilnega in trajnega sistema mednarodnih odnosov, ki temeljijo na mednarodnem pravu in načelih enakopravnosti, vzajemnega spoštovanja, nevmešavanja v notranje zadeve držav, vzajemno koristno sodelovanje in politično razreševanje regionalnih kriz«*. V ta namen navaja vrsto držav in organizacij, s katerimi bo Rusija povečala sodelovanje (2015, str. 22).

Ameriška strategija prepoznava diplomacijo kot »nepogrešljivo za prepoznavanje in implementacijo rešitev za razreševanje konfliktov v nestabilnih regijah« in za »prepoznavanje priložnosti za trgovino in sodelovanje ter omogočanje kulturnih in izobraževalnih izmenjav in izmenjav med ljudmi, kar ustvarja mrežo sedanjih in prihodnjih političnih, družbenih in izobraževalnih voditeljev, ki bodo širili svoboden in napreden svet«. Omenja tudi kategorijo »ekonomske diplomacije« kot orodje za »ohranjanje ameriške vodilne vloge v mednarodnih finančnih forumih, kar s širitvijo prostega trga, obrambo pred grožnjami, ki jih predstavljajo državno vodene ekonomije, in zaščito ameriškega in mednarodnega gospodarstva pred zlorabami nedovoljenih (angl. illicit) akterjev povečuje našo varnost in napredek« (2017, str. 33–34).

Tudi Češka republika prepoznava pomembno vlogo diplomacije, ko poudarja, da »diplomatska služba igra pomembno vlogo pri varovanju varnostnih interesov Češke republike, še posebno z razvojem čvrstih dvostranskih odnosov in sodelovanjem ter mednarodnimi organizacijami, da pridobi informacije, prepreči krize in stabilizira krizna območja, podpre transformacijske procese in demokratizacijo, sodeluje v boju proti terorizmu ter preprečuje širjenje orožij za množično uničenje« (2011, str. 20). Japonska neposredno poudarja vlogo diplomacije, saj je temu namenila eno od poglavij z naslovom »krepitev diplomacije za ustvarjanje stabilnega mednarodnega okolja«, v katerem poudarja, da mora imeti Japonska »moč, da prevzame vodilno vlogo v definiranju mednarodne agende in da proaktivno utrjuje svoje nacionalne interese« (2013, str. 14–15).

O politični moči (v smislu notranje politike) v strategijah nacionalne varnosti ni mogoče najti veliko zapisanega. S stališča notranje politike nekatere omenjajo vlogo predvsem izvršne in zakonodajne veje oblasti v sistemu nacionalne varnosti (npr. Slovenija, Bolgarija, Češka republika). Nekatere poudarjajo potrebo po širši politični in družbeni podpori nacionalnovarnostne politike. Hrvaška npr. prepoznava potrebo po širšem družbenem in političnem konsenzu, ko pravi, da se načrtovani rezultati »težko dosegaajo samo s pomočjo državnih organov in institucij, ki so odgovorne za nacionalno varnost, brez razumevanja, podpore in delovanja širše javnosti ter brez stalnega parlamentarnega, strokovnega in državljanskega nadzora« (2017, str. 20). Podobno meni tudi Združeno kraljestvo, ki v strategiji poudarja, da se je »vlada zavezala k dialogu s strokovnjaki, raznimi deležniki in javnostjo, da bi vzpostavila skupno razumevanje varnostnih izzivov«, da se bo posvetovala s parlamentom in njegovimi telesi o tem, »kako lahko

parlament igra večjo vlogo pri spremljanju razvoja in uresničevanja strategije», ter da bo delovala »skupaj s celotno družbo, da bi zgradila zaupanje v temeljne vrednote, skupni pristop in močne obrambne zmogljivosti« (2008, str. 59–60). Bolgarska strategija znotraj načel nacionalnovarnostne politike omenja »dialog in okrepljeno partnerstvo med državljani, družbo in državo« ter »nacionalni konsenz o nacionalnovarnostni politiki« (2011, str. 30).

Psihološka moč

Psihološka moč lahko pomeni velik vzvod pri premagovanju ovir na poti uresničevanja nacionalnih ciljev tako v notranjem kot zunanjem okolju. Vojna med Vietnamom in ZDA v šestdesetih letih prejšnjega stoletja je eden od značilnih primerov, kaj pomeni izguba take moči kot posledica izgube podpore za izvajanje neke strategije domače javnosti in politike ter kaj prispeva k skupni nacionalni moči na strani šibkejšega nasprotnika. Njeno moč je lahko prepoznati tudi v slovenskem okolju, v katerem je za uspešno uresničitev strateškega cilja (samostojna država) leta 1991 pomembno prispevala k zmagi v vojaškem spopadu in pridobivanju mednarodne podpore.

Jablonsky razlaga, da psihološko moč sestavljajo *»nacionalna volja in morala, nacionalni značaj in stopnja nacionalne integriranosti. Je najbolj kratkotrajna (angl. ephemeral) determinanta družbene moči, ki je pogosto povzročila, da so bile poražene države s superiorno ekonomsko in vojaško močjo ali da so njihovo politiko premagali manj sposobni akterji. Nacionalna volja in morala sta opredeljeni kot stopnja odločenosti, ki jo vsak akter kaže pri zasledovanju svojih notranjih ali zunanjih ciljev. Za nekatere mednarodne akterje je treba zagotoviti, da sta volja in morala enaki na vseh ravneh družbe.« (Jablonsky, 2001, str. 97.) »Nacionalni značaj ima enako kompleksen odnos do nacionalne moči kot volja in morala, ker favorizira ali preprečuje nekatere politike in strategije. Tako kot za voljo in moralo je zelo težko prepoznati ‚sestavine‘ in vire, ki so ozadje nacionalnega značaja. Nedvomno so zgodovinske izkušnje in tradicionalne vrednote pomembne, kot tudi geografska lokacija in okolje.« (Ibid.) »Stopnja integriranosti se nanaša na občutek pripadnosti in identifikacije državljanov. Na več načinov prispeva k nacionalni volji, morali in značaju. V veliko primerih je neposredna povezava med stopnjo opazne (angl. perceived) integriranosti in jakostjo etnične, kulturne, verske in jezikovne homogenosti; vse, kar prispeva k občutku pripadnosti in se manifestira v občutku državljanstva. Vendar navkljub nasprotnim primerom (npr.*

Belgija, Kanada, države nekdanje Jugoslavije) pomanjkanje integriranosti nujno ne povzroča pomanjkanja identitete. Švicarska enotnost se ohranja skozi stoletja navkljub nizki stopnji etnične, jezikovne in kulturne integriranosti.» (Ibid., str. 98.)

Morghenthau uvršča nacionalni značaj in nacionalno moralo med elemente nacionalne moči. Sta človeška dejavnika, ki imata pogosto odločilen vpliv na to, koliko teže je neka država sposobna dati na tehtnico mednarodne politike. Pravi, da nacionalni značaj vedno vpliva na nacionalno moč, saj tisti, ki vodijo državo v miru in vojni, oblikujejo in izvajajo razne politike, volijo ali so izvoljeni ali sooblikujejo javno mnenje, bolj ali manj v sebi nosijo posebne intelektualne in moralne značilnosti, ki opredeljujejo nacionalni značaj. Zato je nekako lahko predvidljivo, kako se bodo države vedle v nekaterih situacijah (Morghenthau, 1949, str. 98).⁴³

Nacionalna morala predstavlja raven odločenosti, s katero bo narod podprl zunanjo politiko svoje vlade v miru in vojni. V obliki javnega mnenja zagotavlja podporo, brez katere ne more nobena vlada učinkovito izvajati svoje politike. Čeprav lahko v nacionalni morali zasledimo sledi nacionalnega značaja, ne moremo sklepati o tem, kakšna bo nacionalna morala v nekaterih situacijah le na podlagi preučevanja nacionalnega značaja. Čim bolj se ljudje identificirajo z dejanji in cilji svoje vlade, večja je verjetnost, da bo morala, in s tem podpora, večja (ibid., str. 100–103).

Nekateri avtorji razlagajo vlogo t. i. javne diplomacije v povezavi z graditvijo psihološke moči. Svete npr. pravi, da učinkovita raba javne diplomacije med drugim omogoča oblikovanje koalicije z nevladnimi organizacijami. Pri tem *»ključno doktrinarno vprašanje nastane v primeru, ko nacionalne vrednote pomembno odstopajo od globalnih«*. Takrat je treba ugotoviti, ali so civilnodružbeni akterji, ki zavračajo te vrednote, razdeljeni ali enotni. Če so razdeljeni, je treba podpreti tiste, ki so najbližje nacionalnim, in jih razširiti na svetovno zaznavno okolje. Če so nasprotovanja nacionalni politiki enotna, je treba politiko spremeniti tako, da bo odražala sozvočje s preferencami civilne družbe (Svete, 2005, str. 125).

Medtem ko Svete opisuje notranjo razsežnost javne diplomacije, Ulrich poudarja njen pomen pri uresničevanju strategije nacionalne varnosti kot *»strateškega instrumenta zunanje politike«*. Navaja ameriški pristop, v katerem je javna

⁴³ Elementarne sile in vztrajnost Rusov, individualnost in inventivnost Američanov, nedogmatična racionalnost Britancev ter disciplina in temeljitost Nemcev so nekatere značilnosti, ki postanejo opazne, v slabem ali dobrem, pri vseh dejavnostih, v katerih sodelujejo pripadniki teh narodov.

diplomacija namenjena »promociji ameriških interesov, vrednot, kulture in politike med zunanjo publiko«. V ta namen se uporabljajo kulturne izmenjave, izobraževalni programi in oddaje (angl. *broadcasting*) v tujini. »Javna diplomacija je namenjena podpori razumevanja Američanov in njihove politike ter širjenju dialoga med ameriški državljani in institucijami z enakimi v tujini« (Ulrich, 2012, str. 265). Pri tem poudarja, da na javno diplomacijo ne smemo gledati preprosto kot na »marketinško sredstvo« ali kot »prodajanje blagovne znamke«. Že v zgodnji fazi jo je treba vključiti v proces oblikovanja politike, saj je od dojetja in stališč drugih odvisna uspešnost uresničevanja strategije. »Vsaka politična odločitev nosi posledice glede na to, kako je sprejeta zunaj«, in je zato pomembna podoba države v mednarodni skupnosti. Učinkovita javna diplomacija omogoča zmago v »vojni idej«, vendar, kot pravi Hamilton, »lahko javna diplomacija le predstavlja politiko, ne more pa je oblikovati«. Ulrich svetuje, da se za učinkovitost javne diplomacije oblikuje koncept, ki bo določil njeno vlogo med vsemi instrumenti nacionalne moči in bo del procesa oblikovanja politike in s tem del celovite in koherentne strategije (ibid., str. 269–270).

Podobno kot glede politične moči tudi o psihološki moči v praksi ni veliko zapisanega. Velja tudi za slovensko strategijo nacionalne varnosti, čeprav bi lahko na podlagi zgodovinskih izkušenj pričakovali, da bodo pripravljavci strategije prepoznali vlogo psihološke moči za obstoj manjšega naroda, za njegovo sposobnost zoperstavljanja raznim grožnjam ter za njegovo sposobnost ustvariti in obraniti lastno državo. Ameriška npr. v uvodu poudarja naslov deklaracije o neodvisnosti (*We the people*) kot vir moči in enotnosti, ki temelji na »zgodovinskih in kulturnih vezeh ter prepričanjih in načelih, ki nas opredeljujejo, kdo smo« (2017, str. 1), kar lahko razumemo kot temelj psihološke moči države.

Informacijska moč

Učinkovito odločanje in delovanje temeljita na točnih, pravočasnih in kakovostnih (uporabnih) informacijah. Vlogo informacij lahko obravnavamo na dva načina: kot temelj ali pogoj za učinkovito uporabo vseh instrumentov nacionalne moči (predpogoj učinkovitosti) ali kot enega od instrumentov moči oziroma enega od stebrov nacionalne varnosti.

»Podatki in njihova umestitev v kontekst ter pretvorba v informacijo, razumevanje in znanje so kot osnova kognitivnega procesa nujen pogoj, da določena družba,

institucije in končno posameznik oblikujejo svoj odnos do realnega sveta in pri tem sprejemajo svoje odločitve. Zato so vedno tesno povezani z močjo» (Mayer-Schönberger in Brodnig v Svete, 2006, str. 105). Nye in Keohane kot izvor moči prepoznavata tri pojavne oblike informacij: vsem dostopne oziroma prosto dostopne, komercialne (plačljive) in strateške informacije (omogočajo prednost pred nasprotnikom (ibid., str. 107).

Svete pravi, da so bili podatki in informacije vedno eden od glavnih elementov vzpostavljanja družbene moči, ker kot posamezniki v svojem odnosu do razumevanja okolja nismo povsem svobodni in neodvisni. Zato se je v analizi medosebnih odnosov in vplivih nanje začelo govoriti o družbeni moči, ki se nanaša na informacije, o medijski moči, kontroli komunikacij oziroma informacijski moči. Informacijska moč je rezultat posedovanja znanja, ki ga drugi nimajo ali ga potrebujejo in želijo. *»Informacija ni postala le ojačevalec (orig. multiplikator) drugih izvorov moči, temveč izvor moči sama po sebi«* (ibid., str. 106).

Jablonsky vidi napredek komunikacij in dostopnosti ter možnosti širjenja informacij kot *»dvorezni meč, ki zareže skozi vse družbene determinante moči v nacionalni strategiji«*. Navaja nekaj primerov, pri katerih razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije povzroča tako pozitivne kot negativne učinke. Na političnem področju npr. povečuje sposobnost vlad in voditeljev, da nagovorijo ali obveščajo državljane med krizami ali tragičnimi dogodki. Vendar tehnologija istočasno podpira demagoge in nacionaliste, ki sledijo svojim ciljem. Širitev ciljno usmerjenih informacij namreč lahko povzroči takojšnje učinke na neoprijemljive elemente nacionalne moči, kot je nacionalna volja (Jablonsky, 2001, str. 98).

Svete poudarja, da je mogoče utrditi ali povečati moč na podlagi informacijske moči. V globalnem svetu je vse bolj pomembna moč posameznikov in elit. Moč držav v navideznem svetu, ki ga odredajo mediji in informacijska tehnologija, postaja vse bolj relativna, in se celo najmočnejše države (v tradicionalnem smislu) zdijo krhke. Navaja Rothkopfa, ki pravi, da so *»spremembe v svetovni strukturi moči na podlagi informacijske revolucije mnogo bolj prodorne, kot bi mnogi hoteli razumeti«* in da je *»realpolitika bodočnosti dejansko kibernetška politika«* (orig. cyberpolitik) (Svete, 2006, str. 112).

Lonsdale v analizi vplivov informacijske tehnologije na geopolitiko in razlage informacijskega okolja (orig. *infosfera*) kot medija za uporabo informacijske moči, poudarja glavni značilnosti informacijske moči: prilagodljivost in dostopnost.

Ker je informacijsko okolje peta razsežnost konfrontacije med državami, poteka spopad za njegovo kontrolo (podobno kot za prevlado na morju, kopnem, v zraku ali vesolju). Pri tem kontrolo predstavlja »*sposobnost uporabe informacijskega okolja za omogočanje doseganja strateških ciljev in sposobnost preprečevanja sovražniku uresničevanje istega namena (na učinkovit način)*« (Lonsdale, 1999, str. 143). Pravi, da informacijska moč med drugim državam omogoča, da vplivajo na nekatere dogodke brez neposredne prisotnosti in bolj diskretno (npr. angažiranje v krizi, pri čemer ni treba poslati vojaških sil na krizno območje). V povezavi z geopolitiko trdi, da bo morda informacijska doba spodbudila nekatere države, da se bolj zavzamejo in vpletejo v reševanje problemov ali kriz, ne glede na geografsko lego. Glede poudarjanja pomena informacijske moči pa opozarja, da bo njena samostojna uporaba včasih lahko dosegla posamezen politični cilj, vendar bo večinoma nujna usklajena uporaba več instrumentov. Svetuje previdnost pri sklepanju, da bo informacijsko okolje postalo prevladujoča determinanta geopolitike, saj bodo fizični prostor (geografija) in fizične razdalje še vedno zelo pomembne pri uresničevanju strategije.

Pri preučevanju vpliva informacijske moči na uresničevanje strategije nacionalne varnosti v praksi zasluži informacijsko-komunikacijska tehnologija posebno pozornost. Zavedanje o njenem pomenu je bilo globalno razširjeno predvsem leta 2019, ko so ZDA na seznam groženj varnosti uvrstile kitajsko korporacijo Huawei in so začele kampanjo za njeno omejevanje pri sklepanju pogodb z državami o gradnji telekomunikacijskega omrežja pete generacije (5G). Albrycht in Swiatkowska navajata to tehnologijo in z njo povezana kitajska prizadevanja za prevzemanje poslov v evropskih državah kot primer kitajske uporabe mehke moči. Opozarjata, da v nekaterih okoliščinah lahko ta moč preraste v trdo (Albrycht in Swiatkowska, 2019, str. 10).⁴⁴

⁴⁴ Ker lahko ponudnik omeji ali celo zaustavi uporabo storitev 5G, to za države pomeni varnostno tveganje, zlasti ker bodo v prihodnje pomembni ekonomski, finančni, obrambni in drugi sistemi delovali v tem omrežju. Tveganje je veliko, če predpostavljamo, da lahko ponekod država, iz katere izhaja ponudnik, postane nasprotnik uresničevanja nacionalnih interesov. Ker bo omrežje 5G v prihodnosti »*hrbtenica strateškega komuniciranja, zavedanja o situaciji na bojišču, delovanja avtonomnih sistemov in moderne vojaške infrastrukture*«, bo postalo pomemben pogoj uspešne projekcije trde moči (ibid.). Pomeni, da lahko npr. tisti, ki upravlja njegovo delovanje, omejuje ali onemogoča drugega pri uporabi vojaške moči ali opravljanju temeljnih funkcij države (npr. finančni sektor, transport, notranja varnost ipd.). Zato so države, ki ne razpolagajo s tako tehnologijo, pred težko odločitvijo, komu zaupati vzpostavitev in upravljanje storitev 5G.

V praksi je mogoče prepoznati pomen informacijske moči predvsem iz vsebin strategij, ki se nanašajo na kibernetško varnost ali kibernetške grožnje. Pomeni, da se prepoznava informacijski instrument nacionalne moči kot orodje v rokah potencialnih nasprotnikov, ki predstavljajo grožnjo nacionalni varnosti, oziroma pri ocenjevanju groženj, s katerimi se bo država srečevala v prihodnosti. Manj je zaslediti vlogo informacijske tehnologije »v službi« lastnega strateškega koncepta za utrjevanje lastnih nacionalnih ciljev in interesov. Celo ameriška strategija nacionalne varnosti iz leta 2017 je v tem pogledu bolj obrambno usmerjena, in ne poudarja potrebe po informacijski prevladi, čeprav poudarja potrebo po vodilni vlogi v raziskavah in tehnološki inovativnosti glede utrjevanja nacionalnih interesov.

3 NEKATERI NAČINI URESNIČEVANJA NACIONALNIH INTERESOV

3.1 Odvračanje

Kakšna je v današnjem času uporabna vrednost teorije odvračanja iz hladne vojne?

Kdaj je odvračanje učinkovito? Kateri so pogoji uspešnega odvračanja?

Ali je konvencionalno odvračanje v sodobnem svetu še aktualno?

Kako odvračati nedržavne akterje?

Kako lahko uporabljajo koncept strateškega odvračanja manjše države brez jedrskega orožja?

Kaj so glavni izzivi kibernetškega odvračanja? Ali je lahko kibernetško odvračanje učinkovito?

Strategija na splošno predstavlja teorijo uresničevanja nacionalnih interesov v okolju, v katerem obstajajo nasprotni interesi in strategije. Koncept kot jedro strategije opredeljuje način uresničevanja ciljev v podporo interesov. V zgodovini je bil usmerjen v iskanje načina za premagovanje nasprotnika z njegovim uničenjem, podrejanjem, slabitvijo njegove moči in drugimi načini vsiljevanja lastnih interesov. Predvsem v vojaškem smislu se je iskala »končna rešitev« v odločilni bitki za zmago v vojni ali drugi obliki prekinitve spopada, v katerem je bil zmagovalec nedvoumen. Vseskozi je obstajal tudi koncept, ki ni težil k doseganju poraza ali prevladi nad nasprotno stranjo, temveč je opredeljeval način uresničevanja interesov tako, da do spopada sploh ni prišlo. Tak koncept je nekako predvidel že Sunzi, ki je pravil, da »vešč strateg premaga sovražnika brez boja« (v Minford, 2009, str. 76). V sodobnem času se je tak koncept uveljavil v strateški misli predvsem kot posledica preprečevanja spopada z jedrskim orožjem.

Čeprav je bil koncept odvračanja kot koncept nacionalnovarnostne (obrambne) strategije deležen velike pozornosti med hladno vojno, v sedanjem času ni izgubil veljave in je dobil širši pomen. Zato zasluži posebno obravnavo, saj gre za posebnost oblikovanja nacionalne strategije, pri čemer, poenostavljeno rečeno, ustvarjamo okoliščine, da bodo interesi zaščiteni ali uresničeni že tako, da ne bo prišlo do spopada s potencialnim nasprotnikom. Pomeni, da se na

podlagi nekaterih dejavnosti ustvarja ugodno okolje, ki preprečuje neposredno konfrontacijo in/ali odvrta napad. Pri tem ne govorimo samo o jedrskem odvračanju in preprečevanju jedrske vojne, temveč o odvračanju od vseh vojaških in nevojaških oblik napada na državo ali ogrožanja njenih interesov.

Ameriška definicija govori, da je odvračanje na splošno »*preprečevanje aktivnosti s pomočjo ustvarjanja strahu pred posledicami*«. Je nasprotje koncepta prisile (angl. *compellence*), pri katerem ena stran poskuša prisiliti drugo, da nekaj naredi.⁴⁵ Teoretično gre pri odvračanju za grožnjo s kaznijo ali onemogočanjem (angl. *denial*). Grožnja s kaznovanjem pomeni, da bo odgovor tako neželen (škodljiv), da bo nasprotna stran odstopila od dejavnosti. Onemogočanje pomeni, da nasprotna stran ugotovi, da ne more uresničiti svoje namere in zato odstopi od dejavnosti. Ključno je, da mora biti ena stran prepričana, da ima druga na voljo zmogljivosti tako za kaznovanje kot za onemogočanje in da jih je tudi pripravljena uporabiti (Bartholomees, 2012a, str. 36). V nasprotju z drugimi načini uresničevanja strategije prisile odvračanje nima časovnega roka. Grožnja s silo je jasno izražena in usmerjena v ohranjanje trenutne situacije (Freedman in Raghavan, 2008, str. 218).

V razlagi pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za uspešno uresničevanje odvračanja, Lupovici navaja tri pogoje: (1) zmogljivosti branilca, (2) verodostojnost grožnje in (3) posredovanje sporočila o grožnji izzivalcu. Prvi pogoj je izpolnjen, ko izzivalec prepozna, kakšna je cena, ki jo bo moral »plačati«. Drugi pogoj je izpolnjen, ko obstaja nedvoumna volja, da se bodo zmogljivosti uporabile oziroma bo grožnja uresničena. Psihološki pristop k teoriji odvračanja ponuja sklep, da je tretji pogoj za odvračanje najpomembnejši. Izpolnjen je, ko izzivalec prepozna prejšnja pogoja kot dejstvo. Lupovici poudarja, da ne obstaja splošni pogled na omenjene okoliščine, temveč jih je treba obravnavati za vsako situacijo posebej glede na vrsto grožnje, s katero se spoprijemamo (Lupovici, 2011, str. 70–71).

⁴⁵ Teorija strategije prisile je teorija o izkoriščanju sile za doseganje svojega namena, pri čemer jo številni povezujejo z nasiljem (brutalno silo) oziroma izključno uporabo vojaških sil. Jordan opozarja, da za uspešnost uporabe prisile ni pomembna jakost sile, temveč razumevanje interesov strani, nad katero se izvaja (ali lahko nekaj vzamemo drugemu, je odvisno, kako uspešno to brani, vendar ali ga lahko prepričamo, da se temu odreče, je odvisno od tega, koliko mu to pomeni). Zato uresničevanje prisile pomeni zahtevo, da dobro poznamo nasprotnikove želje in vrednost, ki mu jo predstavlja neka stvar. Navaja Schellinga, ki je preučeval spremembe uveljavljanja prisile v mednarodni politiki, spodbujene tudi s pojavom jedrskega orožja in dejstvom, da v jedrskem spopadu ni moglo biti zmagovalca (poraženec je lahko povzročil neobvladljivo škodo zmagovalcu) (Jordan, 2015, str. 10).

Natova definicija govori o odvrčanju s stališča vojaške moči, ko navaja, da gre za *»prepričevanje potencialnega agresorja, da bi negativni rezultati nasilja ali oboroženega spopada prevladali nad potencialnimi pridobitvami. Zato so potrebne verodostojne vojaške zmogljivosti in strategija z jasno izraženo politično voljo za delovanje«* (Brinc, 2006, str. 91). V bistvu je odvrčanje kot zasnova strateškega koncepta vgrajeno že v Severnoatlantski pogodbi v 5. členu, ki govori, da je napad na eno članico napad na vse članice Nata, in tako vzpostavlja okoliščine, ki bi morda odvrnile napadalca od napada na neko državo, ker se bo spoprijel z odgovorom vseh (Nato, 1949).

Bruusgaard razlaga rusko strategijo odvrčanja, ki je *»veliko širša od tradicionalnega zahodnega koncepta odvrčanja«*. Obsega omejevanje ali obvladovanje (angl. *containment*) in prisilo. Vsebuje obrambno in ofenzivno delovanje, jedrsko in nejedrsko orožje ter nevojaška orodja – vsa razpoložljiva sredstva, ki so na voljo državi za odvrnitev od konflikta ali za prevlado v konfliktu (Bruusgaard, 2016, str. 7). Ruski vojaški slovar razlaga strateško odvrčanje kot *»koordiniran sistem vojaških in nevojaških (političnih, diplomatskih, pravnih, ekonomskih, ideoloških, znanstveno-tehničnih in drugih) ukrepov, ki se izvajajo zaporedno ali istočasno ... da bi odvrnil vojaško dejavnost, ki obsega škodo strateškega obsega ... Strateško odvrčanje je usmerjeno v vzpostavitev vojaško-politične situacije ... da bi vplivalo na nasprotnika znotraj predhodno določenega okvira ali za deeskalacijo vojaškega konflikta ... Cilji, na katere vpliva strateško odvrčanje, so lahko vojaško-politično vodstvo in prebivalci potencialno nasprotne države (ali koalicije držav).«* (Ibid., str. 10–11.)

Žabkar poudarja, da koncept odvrčanja *»vključuje psihološko komponento prepričevanja oziroma (i)racionalno obnašanje tako tistega, ki izvaja dejavnosti strateškega odvrčanja, kot tistega, ki je njegov cilj«*. Pri odvrčanju brez uporabe vojaške sile je poudarek na političnih, diplomatskih, pravnih, moralnih, gospodarskih, informacijskih in drugih dejavnostih, ki potekajo skozi mednarodne organizacije, komisije, diplomatske kanale, s posredniki idr. Pri odvrčanju z vojaško silo gre za različne prikaze vojaških zmogljivosti (vojaške vaje, premiki sil, preleti letal ipd.), da se poveča prepričljivost političnih izjav (Žabkar, 2003b, str. 318). Tudi Morgan pravi, da je odvrčanje stvar dojemanja (angl. *state of mind*) nasprotnika in da gre za psihološko razmerje. Trujillo dodaja, da je nasprotnik tisti, ki določa, ali odvrčanje deluje. Zato je za Singerja in Friedmana pomembno vedeti, koga odvrčamo in čigavo mišljenje želimo spremeniti (vsi v Novak, 2016, str. 35).

Jablonsky pravi, da je uspešno odvrčanje vedno rezultat uporabe več instrumentov nacionalne moči. Navaja koncept t. i. variant prožnega odvrčanja (angl. *flexible deterrent options*), v katerem se ob uporabi vojaškega instrumenta uporabljajo tudi drugi. Vojaška varianta npr. obsega izvidovanje in premike sredstev in enot, politična obsega konzultacije med vlado in parlamentom ter sporočila po diplomatski poti, ekonomska pa se uresničuje skladno s trgovinskimi sankcijami, omejitvami finančnih transakcij ipd. (Jablonsky, 2001, str. 101–102).

»Odvračanje ni strategija za vse primere. Ne zagotavlja uspeha. Obstaja tveganje, če se nanjo zanašamo, in tveganje, da jo zavrnilo, ko so druge alternative slabše« (Betts, 2013, str. 12). Betts navaja nekaj lekcij iz hladne vojne, ki so uporabne za današnji čas, npr. prevelik obseg odvrčanja je lahko napaka, vendar manjša kot zavrnitev odvrčanja, ko je to zelo potrebno; namesto načrtovanja, kako odvrniti nove jedrske sile, je treba razvijati politiko preventivne vojne; le grožnja z dejansko silo in jasen namen odvrčata (pomen sporočanja) (ibid., str. 4–5).

Krepinevich pravi, da je zaradi razvoja tehnologije in geopolitike v današnjem času odvrčanje veliko težje kot v preteklosti ter da »največji strateški izziv v sodobnem času ni obnovitev rivalstva med velesilami ali širitev naprednih orožij, temveč *pojemanje* (angl. *decline*) *odvrčanja*« (Krepinevich, 2018, str. 1–2). Navaja primere, pri katerih odvrčanje ni najbolj uspešno. Npr. pri preprečevanju uporabe jedrskega orožja v državah, ki imajo taktično orožje in doktrino uporabe v sklopu konvencionalnega spopada; kibernetško delovanje lahko onemogoči obrambne ali ofenzivne jedrske sisteme, zaradi česar se lahko šibkejša država prej odločijo za prvi udar; zaradi kratkih odzivnih časov od opozorila do odgovora so jedrske sile v stalni visoki pripravljenosti, kar poveča možnost napake ali nepooblaščenega odločanja; odvisnost držav od podmorskih komunikacijskih kablov in naftovodov, računalniških omrežij, interneta ipd. odpira nove cilje in možnosti napadov, na katere koncept odvrčanja nima najboljših odgovorov (ibid., str. 3–4).

Krepinevich kot največjo težavo uspešnega odvrčanja navaja naravo človeka (človeška razsežnost sprejemanja odločitev). Trdi, da novejša spoznanja o naravi človeka povzročajo pomisleke o glavni logiki koncepta odvrčanja – zaradi ocene tveganja in preračunavanja cene in koristi se človek obnaša razumno. Navaja znanstvene izsledke, da so npr. politični voditelji nenavadno optimistični in prepričani o svoji sposobnosti, da lahko kontrolirajo dogodke, ter verjamejo, da se bo negotovost obrnila v njihov prid. Zato raje prepoznavajo koristi kot

izgube, zlasti ko gre za diktatorje. Med drugim je zato treba razumeti, iz katerega kulturnega okolja izhaja politik (voditelj), ker to vpliva na kognitivni proces, predvsem na način razumevanja odnosa med pravičnostjo, ceno, dobičkom in tveganjem (ibid, str. 5–6).

Baylis, Wirtz in Gray poudarjajo, da predpostavka o človeškem vedenju, na katerem temelji odvrčanje, ni splošno uporabna, ker je vsaka politična kultura posebna in je vsak voditelj poseben, ter da *»zelo velika verjetnost, da se dogodek ne bo zgodil, ni jamstvo, da se ne bo zgodil«*. Če izhajamo iz predpostavke, da spopad ni v interesu neke države, moramo razumeti interes, pri čemer pa ni zagotovila, da se bodo voditelji države odzivali skladno s temi interesi, ker imajo morda drugačen pogled na hierarhijo vrednot in posledično tudi na to, kaj je izguba, strah ali veliko tveganje (Baylis, Wirtz in Gray, 2010, str. 213–214).

Krepinevich svetuje, da države razmislijo o svojih strategijah odvrčanja in predvsem upoštevajo multipolarnost sveta, razvoj naprednih orožij in nova spoznanja o psihologiji odločanja. Razmislek obsega razumevanje, kako drugi preračunavajo strateško ravnotežje moči in kako razumejo koncept postopnega povečevanja (angl. eskalacije) odzivanja, iskanje možnosti za zgodnejše opozarjanje pred neposredno grožnjo ter izboljšanje možnosti odkrivanja sledi, ki vodijo do napadalca. Glede človeške narave seveda ni mogoče veliko storiti, lahko pa se poskuša razumeti, kaj za nekega voditelja pomenita največja vrednost in največji strah zaradi izgube, kar omogoča prilagajanje strategije (2018, str. 7–8). Razumeti je treba tudi proces odločanja v nekaterih državah, njihovo doktrino uporabe vojaške moči ter kulturne, politične in druge značilnosti (2010, str. 216–217).

Tako kot za druge strategije velja tudi za strategijo odvrčanja, da je treba njeno uresničevanje spremljati in ocenjevati, pri čemer je težko izmeriti njeno učinkovitost, saj ocenjujemo nekaj, do česar ni prišlo, in pri tem ne vemo povsem, ali je to posledica strategije ali drugih dejavnikov. Lowther pravi, da je treba povezati odvrčanje z želenimi učinki. *»Države, ki uporabljajo odvrčanje kot del celovite strategije, bi morale biti sposobne opredeliti, s precej gotovosti, da politika in spodbude, ki jih namenjajo odvrčanju nekega vedenja, dejansko dosegajo cilj«* (Lowther, 2009, str. 1). V nekaterih situacijah je treba tudi sprejeti dejstvo, da država ne bo imela v rokah orodij za uspešno odvrčanje. Takrat je treba grožnjo obvladati ali jo *»izbrisati«* (ibid., str. 4).

Načela odvrčanja

Na podlagi načel odvrčanja iz hladne vojne, ki jih je opisal Źabkar, lahko oblikujemo nekatere splošna načela odvrčanja (2003b, str. 320–321).

- Centralizacija. Zagotavlja, da se vse dejavnosti odvrčanja gospodarno usmerjajo z enega mesta k uresničitvi cilja.
- Nepretrgana pripravljenost. Nekatere zmogljivosti so vedno v pripravljenosti za takojšnje delovanje.
- Sorazmeren odgovor. Dejavnosti posameznih zmogljivosti se odmerjajo (»dozirajo«) skladno z izzivom, s čimer se zagotavlja, da nasprotnik prehitre ali preobsežne dejavnosti ne bi razumel kot splošen napad in bi se odločil za preventivni napad.
- Prepričljivost. Nasprotnik mora poznati in upoštevati učinkovitost zmogljivosti; vsakodnevna dejavnost mora prepričati o pripravljenosti za učinkovit odgovor.
- Preprečevanje eskalacije. Sposobnost izvajanja stopnjevanih (postopnih) odgovorov omogoča nasprotniku, da lahko na neki stopnji opusti svoje dejavnosti.
- Varnost. Vzdrževanje stalne komunikacije z nasprotno stranjo odpravlja nesporazume ali zmotno tolmačenje namer. Obsega tudi razne oblike varovanja zmogljivosti, da ne pride do zlorab ali diverzije, ter mehanizme nadzora spoštovanja medsebojnih dogovorov.

Nekaj načel uresničevanja strategije odvrčanja lahko prepoznamo tudi iz Bruusgaardovega opisa značilnosti ruske strategije odvrčanja (2016, str. 17–19).

- Univerzalnost. Strategija odvrčanja je namenjena odvrčanju vseh vrst groženj z vsemi razpoložljivimi sredstvi.
- Nepretrganost. Strategija se uresničuje v miru in vojni (ni jasno prepoznavne meje); »od časa pred začetkom sovražnosti do (mogoče) množične uporabe jedrskega orožja«.
- Kombinacija odvrčanja in prisile. Če pride do konflikta, ne pomeni, da je bila strategija odvrčanja neuspešna, temveč se njeno uresničevanje nadaljuje, da se prepreči eskalacija konflikta, deeskalacija ali konec konflikta v razmerah, ki so ugodne za rusko stran.

Konvencionalno odvrčanje

Žabkarjevo teorijo odvrčanja lahko uporabimo kot razlago odvrčanja z oboroženimi silami oziroma konvencionalno odvrčanje. Pravi, da »imata pri teoriji odvrčanja zelo pomembno vlogo grožnja z vojaškimi (proti)ukrepi ter strah kot psihološka komponenta, ki jo ta grožnja povzroča; da bi grožnja lahko povzročila strah, mora biti čim bolj prepričljiva. Prepričljivost se ne doseže le z izjavami državnih vodstev, temveč predvsem z vojaško napadno ali obrambno močjo, ki jo zato vsaka država v miru, še bolj pa v krizah javno razkazuje. Vsaka država, ki ima oborožene sile, že s samim razvojem teh sil in razkazovanjem njihove pripravljenosti za bojno delovanje sili druge države, ki bi imele načrte, da proti njej uporabijo silo, da v posledice posega vračunajo tudi vojaške izgube in stroške vojaškega posega, prav tako pa tudi možne poraze, izgubo časa in druga tveganja. Zaradi različnih zmogljivosti držav razlikujemo simetrično in asimetrično odvrčanje. Klasična teorija odvrčanja se je doslej ukvarjala s petimi osnovnimi paradigami odvrčanja:

- (1) obrambna paradigma je temeljila na stalni navzočnosti močnih sil na ogroženih področjih, ki so jih sistematično utrjevali in pripravljali za obrambo;
- (2) napadna paradigma je temeljila na razvejanem sistemu obveščevalnih dejavnosti, s katerim se je zagotavljalo pravočasno odkrivanje nevarnosti, nato pa so bile na ogrožene smeri premeščene močne vojaške sile, ki so v miru na vajah in manevrih redno dokazovale svojo mobilnost, vključno s pripravljenostjo za preventivni ali povratni maščevalni udar;
- (3) tretja paradigma je bila utemeljena na grožnji z umikom oboroženih sil, neredko pa tudi prebivalstva, na težko dostopna območja, pri čemer se je obenem javno napovedovalo uničenje ali onesposabljanje vseh pomembnih objektov, vodnih virov, poljščin idr., z majhnimi oboroženimi skupinami pa nadaljevanje gverilske vojne;
- (4) četrta paradigma je bila utemeljena na talcih, ki so jih v antiki in v zgodnjem srednjem veku mnogi narodi in države morali dajati kot zagotovilo, da proti državi, ki je talce nadzorovala, ne bodo izvajale sovražnih dejanj;
- (5) peta paradigma je temeljila na odvrčanju ‚a posteriori‘ oziroma na maščevalnih pohodih, ki so jih v najstarejših časih izvajali proti kršilcem

pogodb v obliki kazenskih pohodov, s tem da so bile glavna tarča elite, neredko pa tudi civilno prebivalstvo v celoti ali (in) njegovo imetje. Mnoge države so doslej kombinirale vse ali pa le nekatere od naštetih paradigem.» (Žabkar, 2003b, str. 78–79.)

Ruska doktrina iz leta 2014 razlaga konvencionalno ali »nejedrsko odvrčanje« kot »skupek ukrepov zunanje politike in vojaških ter vojaškotehničnih ukrepov z namenom preprečiti nejedrsko agresijo na Rusko federacijo« (Bruusgaard, 2016, str. 12–13). Skladno z doktrino si Rusija »pridružuje pravico uporabe jedrskega orožja« tudi »v agresiji nanjo s konvencionalnim orožjem, ki bi lahko ogrozila obstoj države« (v Boston in Massicot, 2017, str. 5–6). Ruska teorija strategije odvrčanja prepozna tudi t. i. nevojaško odvrčanje, ki obsega politične, ekonomske, ideološke in znanstvene ukrepe. Čeprav ni na voljo virov, ki bi podrobneje pojasnili način uresničevanja te strategije, lahko iz prakse ugotovimo, da bi uresničevanje obsegalo informacijsko in kibernetično delovanje, pri čemer ruski teoretiki poudarjajo, da bi nasprotniki napačno razumeli ta način odvrčanja, kar lahko namesto tega povzroči eskalacijo konflikta (Bruusgaard, 2016, str. 14–15).

Čeprav je v sodobnem času veliko političnih in strokovnih razprav posvečenih problematiki (aktualnosti) jedrskega odvrčanja ter izzivom, ki ga za koncept odvrčanja predstavljata kibernetično in hibridno delovanje (vojskovanje), pa je klasično (konvencionalno) odvrčanje z vojaškimi silami ponovno aktualno in je predvsem v Natu, na podlagi ruskega vedenja in dejavnosti (npr. aneksija Krima leta 2014), dobilo ponoven zagon. Nato npr. poudarja, da bo »nadaljeval z odgovori na slabšanje varnostnega okolja s povečanjem obrambne in odvrčalne države«. Med ukrepi, ki uresničujejo koncept odvrčanja, lahko prepoznamo višjo pripravljenost vojaških sil, koncept vojaške okrepitve (angl. *reinforcements*), izboljšanje strateškega zavedanja o situaciji, pripravo ustreznih načrtov, povečanje odzivnih sil, povečanje obsega vojaških vaj, omogočanje hitrejšega premikanja vojaških sil čez državne meje, utrjevanje zračne obrambe, vključno z obrambo pred balističnimi izstrelki, premestitev sil bliže vzhodni meji zavezništva idr. (Brussels Summit Declaration, 2018).

Uresničevanje Natovega koncepta odvrčanja, ki je odkrito usmerjen v odvrčanje Rusije, poleg skupnih prizadevanj članic obsega tudi vrsto dejavnosti največje članice, ki ponovno vzpostavlja večjo vojaško prisotnost v Evropi (ta je bila zmanjšana v času »varnostnega optimizma«, ko je bila pozornost usmerjena v operacije zunaj območja Nata (angl. *out of area operations*) in se je poudarjal

pomen ekspedicijskih sil, Rusija pa je bila ekonomsko šibka in okupirana s svojimi notranjimi političnimi, družbenimi in varnostnimi vprašanji). Tako so ZDA začele rotacijo večjih formacij v Evropi, intenzivnejše vaje in druge ukrepe znotraj t. i. Evropske iniciative varnostnih zagotovil (angl. *European Reassurance Initiative* – ERI) ali pozneje imenovane Evropske odvračalne iniciative (angl. *European Deterrence Initiative*) (Breedlove in Vershbow, 2018, str. 2).

Odvračanje nedržavnih akterjev

Danes države niso le tarča drugih držav, temveč tudi nedržavnih akterjev. Spoprijemajo se s terorističnimi napadi, vdori v informacijske sisteme, zlorabami družbenih omrežij ipd. Napadi nedržavnih akterjev postavljajo koncept odvračanja v nov kontekst in odpirajo povsem novo problematiko ocenjevanja uspešnosti strategije odvračanja.

Uporabo splošnih načel odvračanja je lahko razumeti v povezavi z jedrskim orožjem ali napadom s konvencionalnimi vojaškimi silami. Težja je njihova uporaba v situacijah, ko gre za odvračanje nedržavnih akterjev (npr. odvračanje od terorističnih dejanj) ali celo posameznikov (npr. odvračanje od vdorov v vladne informacijske sisteme). Zato so se pojavila vprašanja, ali je odvračanje iz časov hladne vojne še aktualno in je morda treba razvijati nove pristope.

Gray priporoča, da (1) dosedanjega načina odvračanja ne smemo kritično zavreči, ker bo večina nasprotnikov tudi vnaprej razmišljala smotrno in se ne bo vedla samomorilsko; (2) naj pri odvračanju ne posvečamo pretirane pozornosti maloštevilnim pripadnikom terorističnih mrež, ki vidijo smisel v svoji smrti, in usmerimo pozornost v tiste, ki financirajo teroristične mreže in jih podpirajo; (3) vzdržujemo sile za posredovanje in obenem izvajamo odvračanje z nevojaškimi vzvodi; (4) se razvije empirično utemeljena teorija odvračanja usmerjena v nekatere osebe ali vodstva; (5) da odvračanje ni samostojna dejavnost, temveč del strategije širšega vplivanja; (6) se upoštevajo tuji, in ne le lastni načini razmišljanja; (7) se javnosti dokaže, da terorizem izgublja trdna tla in podporo, ter se pridobi podpora zmernih islamistov in (8) ne poudarja lastna ranljivost držav pred orožji za množično uničenje, ker to spodbuja željo po njenem pridobivanju v državah, ki to vidijo kot zagotovilo svoje varnosti (v Žabkar, 2003b, str. 388–389). Na podlagi različnih pogledov na odvračanje Žabkar sklepa, da bodo imele v prihodnje nevojaške vsebine odvračanja pomembnejšo vlogo od vojaških (npr. policijski

ukrepi, carinski ukrepi, ukrepi migracijskih uradov, dejavnosti obveščevalnih in varnostnih služb) (ibid., str. 389).

Za uspešno odvrčanje nedržavnih akterjev Lowther poudarja pomen poznavanja vodstva, kulture, interesov in ciljev nasprotnika. Če ima nasprotnik drugačen sistem vrednot, še ne pomeni, da bo deloval iracionalno. Države morajo upoštevati celostni pristop, ki ustreza globalnemu varnostnemu okolju, in namensko uporabiti vse instrumente moči za doseganje želenih ciljev. Ob tej je treba natančno presoditi vedenje nasprotnika in njegove poteze. (Lowther, 2009, str. 4–8.)

Za spoprijemanje z novimi grožnjami in varnostnimi izzivi Bunn predlaga prilagodljivo (angl. *tailored*) strategijo odvrčanja, ki vsebuje (1) koncept, prilagojen na posebne akterje in posebne situacije (razumevanje in obravnavanje vsakega nasprotnika posebej), (2) prilagajanje zmogljivosti (viri in sredstva se prilagodijo določenemu nasprotniku) ter (3) prilagajanje komuniciranja (posredovanje sporočila o zmogljivostih in namerah z besedami in dejanji) (Bunn, 2007, str. 1).

V razpravi o vprašanih uspešnosti odvrčanja v sodobnem času Bunn poudarja navidezno nerešljivo vprašanje, kako odvrniti teroristični napad. Kako npr. prepričati nekoga, da bo cena njegovega napada zanj previsoka, če izvedba terorističnega dejanja sloni na njegovi pripravljenosti, da pri dejanju žrtvuje svoje življenje? Pravi, da odvrčanje lahko deluje, če je usmerjeno v države, ki dokazano sponzorirajo teroristične skupine, in v tiste, ki zagotavljajo finančne in druge pogoje za njihovo delovanje (angl. *enablers*) ali jih pri tem podpirajo (Bunn, 2007, str. 4).

Okvir 24: VPRAŠANJA ZA OBLIKOVANJE PRILAGOJENEGA ODVRAČANJA

- Kaj so vrednote in prednosti neke države ali skupine? Kako nanje vplivata zgodovina in strateška kultura?
- Kateri so njihovi cilji v neki situaciji?
- Kateri dejavniki bodo najverjetneje vplivali na njihovo odločanje?
- Kdo sprejema odločitve, kako razmišlja vodstvo, kako gledajo na svet ter kakšne so njihove izkušnje in pogled na neko državo?
- Kako preračunavajo tveganja in pridobitve?
- Kaj je zanje pomembno (vložek) (angl. *stakes*) v neki situaciji (glede na scenarij)?
- Kakšna je verjetna verodostojnost variante odvrčanja tega nasprotnika s stališča cene, ki jo bo moral »plačati« (angl. *imposing costs*), in onemogočanja pridobivanja koristi (angl. *denying gains*)?
- Kako naklonjeno je vodstvo za prevzemanje ali zavračanje tveganj?
- Kakšna je raven (angl. *latitude*) vodstva za izzivanje ali pomirjanje situacije?
- Kaj so alternativne variante delovanja?
- Kaj meni nasprotnik, da sta cena in pridobitev, če se vzdrži uresničitve namer? Ali meni, da bo »potegnil kratko«, če ne izvede agresivne dejavnosti? Ali vidi kakšno pozitivno pridobitev, če ne izvede dejavnosti?
- Kako nasprotnik gleda na to, kako bi mi odgovorili na zgornja vprašanja (kaj je za nas pomembno, kaj so naši cilji, kakšno je naše nagnjenje prevzemanja tveganj idr.)?

Vir: Bunn, 2007, str. 3.

Odvračanje kot strateški koncept manjših držav

Odvračanje kot način obrambe vitalnih interesov je verjetno vgrajeno v večino strategij nacionalne varnosti, saj (načeloma) države ne »iščejo ali vabijo« konflikto, ki bi ogrožale njihovo varnost. Države, ki imajo močne konvencionalne sile, so ekonomsko močne ali imajo jedrsko orožje, imajo na voljo orodja za odvrčanje po načelu kaznovanja oziroma z grožnjo posledic (npr. uničenje vojske, ekonomije ali oblasti), odvrčajo od namer potencialnega nasprotnika in se izogibajo spopadu. Manjše, šibkejše države nimajo te moči. Če niso del obrambnih ali vojaških zvez ali koalicij ter ne morejo računati na skupno vojaško in drugo moč, se k odvrčanju zatekajo po načelu onemogočanja (angl. *denial*) oziroma prepričevanja potencialnega nasprotnika, da ne bo dosegel svojega cilja, ker bo cena, ki jo bo »plačal«, previsoka ali bo spopad veliko daljši ali ne bo mogel nikoli vzpostaviti nadzora nad morebitno pridobitvijo, ter obstaja tudi verjetnost, da bo izgubil vse domače in mednarodno razumevanje ter podporo.

Predvsem baltske države, pa tudi Poljska in Madžarska, so na podlagi ocenjene ruske grožnje kot posledica konfrontacije med Rusijo in Ukrajino začele izrazite razmišljati in prilagajati svoje strategije v omenjeni povezavi odvrčanja, čeprav so del Severnoatlantskega zaveznitva. Kepe in Osburg (2017) npr. opisujeta koncept »totalne obrambe«, ki je primeren za »majhne države z majhno strateško globino in omejenimi človeškimi in ekonomskimi viri«. Koncept med drugim civilistom omogoča lastno zaščito in njihovo podporo oboroženim silam. Gre za t. i. »asimetrično strategijo«, ki obsega celotno družbo (angl. *whole-of-society approach*), ki bi zlomila voljo nasprotnika z vplivanjem na njegovo zaznavanje cene in dobička. Navajata značilnosti pristopa nekaterih držav:

- Estonski »*all-inclusive*« pristop obsega vse dele družbe (vladne ustanove, zasebni sektor, civilne organizacije). Glavni cilj je ohraniti neodvisnost in suverenost v vseh razmerah. Ključni sta odpornost in kohezivnost države, ki predstavljata »*lepilo, ki skupaj drži obrambo, varnostno in zunanjo politiko ter ustrezne zmogljivosti in zagotavlja razpoložljivost človeških virov ter njihovo pripravljenost, da se bodo aktivno odzvali, če bo treba*«.
- Latvija je podobno kot Estonija osredotočena na odpornost in povečanje kohezivnosti družbe (v obeh državah je kohezivnost verjetno poudarjena tudi zaradi večjega deleža pripadnikov ruske narodnosti, op. a.). Po latvijski ustavi je »*možnost prebivalcev, da so angažirani v individualnem ali kolektivnem*

odporu, neločljiv del nacionalne identitete in družbenega zaupanja, kar vzpostavlja temelj obrambe države proti kateremu koli agresorju».

- V Litvi razumejo koncept totalne obrambe kot »mobilizacijo vseh nacionalnih virov za poraz napadalca ob aktivnem odporu vsakega državljana«. Litva uporablja koncept »celovite varnosti«, ki govori o sodelovanju in interoperabilnosti vojaških in civilnih zmogljivosti. Uporablja tudi koncept »civilnega odpora«, ki govori o posameznikih ali manjših enotah civilistov, ki so vključeni v dejavnosti proti agresiji ali okupaciji.

Med pogoji, ki morajo biti vzpostavljeni za uspešno odvrčanje na podlagi koncepta totalne obrambe, Kepe in Osburg (2017) med drugim navajata (1) utrjevanje javnega mnenja in pripravljenosti za sodelovanje pri obrambi, (2) usposabljanje civilistov za zaščito in obrambo, (3) obvezno služenje vojaškega roka, (4) uvedbo obrambnih programov v šole in (5) vojaške vaje, na katerih sodelujejo tudi civilisti. V podkrepitev pravilnosti izbora načina odvrčanja baltskih držav Osburg navaja švicarski koncept obrambe (usposabljanje in opremljanje lokalnih enot, ki lahko delujejo samostojno; priprava transportne infrastrukture na uničenje ali oviranje; usposabljanje prebivalcev za izvajanje odpora idr.) ter poudarja potrebo po dobrem informacijskem delovanju, ki prispeva k motiviranju prebivalcev za izvajanje odpora ter mobilizacijo notranje in mednarodne podpore (Osburg, 2016, str. 2–3).

Tudi v Sloveniji smo bili priča uresničevanju podobnega koncepta, pri katerem je šlo za splošen družbeni pristop k zaščiti preživetvenih in vitalnih interesov države. To je bilo v času jugoslovanske federativne ureditve in strategije splošne ljudske obrambe. Njen temeljni namen je bil »*obramba svobode, neodvisnosti in družbene ureditve*«. Nanašala se je na mir in vojno. Doktrina, s katero se je uresničevala, je »*združevala vojaško, politično, ekonomsko in diplomatsko strategijo*« (Ljubičić, 1981, str. 91–92). Jedro strategije je bil koncept splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, ki je mobiliziral vse potencialne družbe, pri čemer je imel izrazito ideološko podlago, saj je bil »*integralna funkcija družbenopolitičnega sistema*« ter »*sestavni del samoupravnih pravic, odgovornosti in obveznosti delovnih ljudi in državljanov*« (ibid., str. 105). Glede na vrsto strategije bi jo lahko uvrstili v strategijo (vodenja) vojne, ali kot pravi Beaufre, »totalno strategijo«. Uresničevanje strategije je dejansko obsegalo vse potencialne družbe – praktično vsakega državljana (oborožene sile, milica, civilna zaščita, narodna zaščita, gospodarske družbe, finančne ustanove, pravosodje, lokalne skupnosti, politične

organizacije, izobraževalne ustanove idr.). Če odmislimo ideološko podlago, gre za eno od strategij odvrčanja v zgodovini teorije in prakse strategij, ki so morda dosegle svoj namen, saj je Jugoslavija ostala zunaj vzhodnega bloka in ta proti njej ni nikoli uporabil vojaške sile kot pri Madžarski in Češkoslovaški. Ker se je koncept učinkovito razvijal tudi v Sloveniji, ima morda nekatere zasluge za uspešno organiziran odpor in obrambo osamosvojitvenih interesov Slovenije leta 1991, seveda ob prilagoditvah organiziranosti obrambnih sil (npr. vzpostavitev Manevrške strukture narodne zaščite in preoblikovanje Teritorialne obrambe) in predvsem ob ideološkem »očiščenju« nacionalnovarnostnega sistema.

Slovenski strateški koncept iz Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2019) sicer opisuje članstvo v Natu kot orodje za odvrčanje ali spoprijemanje z vojaškimi in drugimi grožnjami ter uvrstitev Slovenije v sistem kolektivne varnosti, vendar lahko prepoznamo tudi nekatere elemente »širše mobilizacije« vseh razpoložljivih virov za obrambo Slovenije, predvsem v delu, ki se nanaša na bistveno povečanje vojske »*v primeru izrednega poslabšanja varnostnega okolja*«, skladno s konceptom vojaške strateške rezerve in uvedbe vseh sestavin vojaške dolžnosti (str. 17), ter na razlago pojmov, kot sta civilna obramba in civilna pripravljenost, in v katerem gre (poenostavljeno) za elemente »totalne obrambe« (civilni ukrepi in dejavnosti za obrambo države, pogoji za nepretrgano delovanje oblasti, zagotavljanje ključnih storitev in proizvodnje, preskrbe ter zaščite prebivalstva) (str. 17–18). Glede na vsebino strateškega koncepta bi lahko sklepali, da vsebuje slovenski podobno kot koncepti baltskih držav oba pristopa odvrčanja državnih akterjev od napada na državo – grožnjo povračilnih ukrepov (kaznovanje) in sporočilo, da se napad ne izplača (onemogočanje), pri čemer odvrčanje temelji na varnostnih (obrambnih) zagotovilih Nata ter mobilizaciji in organiziranju vseh nacionalnih virov.

Koncept »totalne obrambe« ali podobni koncepti vključevanja vseh virov nacionalne moči in angažiranje celotne družbe, ob zagotovitvi odzivanja nacionalnovarnostnega sistema ter visoke ravni odpornosti države in družbe, je za majhne države brez jedrskega orožja ena od možnosti odvrčanja tradicionalnih (konvencionalnih) groženj, ki imajo za cilj ogrožanje teritorialne celovitosti in suverenosti države. Druga možnost je sklepanje zavezništev in sporazumov, ki zavezujejo druge države, da se bodo odzvale na grožnje in prispevale zmogljivosti za obrambo ter z drugimi prizadevanji utrjevale ali ščitile interese manjše države. Zavezništva lahko prispevajo zmogljivosti, ki jih država nima.

Nekatere države spodbujajo namestitev vojaških sil močnejših zaveznic na svojem ozemlju. Primer je Litva, ki v nastopih svojega ministra za obrambo javno spodbuja ameriško vlado za odločitev o stalni prisotnosti ameriških sil na svojem ozemlju, da se odvrne od ruske grožnje (Judson, 2019, str. 1 in 24–25). Glede na to, da Nato že vzdržuje prisotnost svojih sil na ozemlju baltičskih držav in Poljske znotraj odločitve o okrepljeni prednji prisotnosti (angl. *Enhanced Forward Presence – eFP*),⁴⁶ je litovski primer zanimiv tudi glede vprašanj, ki se porajajo v manjših zaveznicah in se nanašajo na verodostojnosti zavezniških zagotovil, saj se Litva želi nasloniti tudi na dvostranski sporazum z najmočnejšo zaveznico oziroma očitno ne verjame, da je za uspešno odvrčanje dovolj zavezniška prisotnost.

Ponekod lahko odvrča že geostrateški položaj, saj npr. države na strateških transportnih točkah ali na območjih, bogatih s strateškimi surovinami, ali zaradi njihovega pomena v svetovnem ekonomsko-finančnem sistemu ščiti pred agresijo oziroma jim odvrčalno težo daje potreba po njihovem obstoju ali neodvisnosti, ker je to najboljše za interese širše mednarodne skupnosti. Ne pomeni pa seveda absolutnega jamstva in ni vedno računati, da bo potencialni agresor prepoznal odvrčalno logiko, kot je ni prepoznal Sadam Husein, ko je napadal Kuvajt, kar seveda ni moglo ostati brez odziva drugih držav, ki so želele povrniti stanje v prvotne okvire ter mu predvsem preprečiti obvladovanje velikih zalog energetskih virov. Zato se npr. tudi Švica ne zanaša na geopolitični in geostrateški položaj ter vzdržuje močne vojaške sile in na druge načine krepi odpornost družbe in države.

Kibernetsko odvrčanje

Kibernetsko odvrčanje določa potrebo po razvoju novih konceptov odvrčanja in po iskanju načinov za njegovo učinkovito uresničevanje. V sodobnem svetu postaja vse bolj aktualno in med drugim odpira vprašanja dejanske učinkovitosti ter nekatera pravna vprašanja. To je primer odvrčanja, pri katerem dejavnosti večinoma potekajo v kibernetskem prostoru, ki je po ameriški definiciji »*globalna domena v informacijskem okolju, ki ga sestavljajo soodvisna omrežja informacijske infrastrukture, in obsega internet, telekomunikacijska omrežja, računalniške sisteme*

⁴⁶ NATO Enhanced Forward Presence (eFP) in Lithuania. Dosegljivo na https://kariuomene.kam.lt/en/e_f_p.html.

in z njimi povezane (angl. embeded) procesorje in kontrolnike«. Opredeljujejo ga tri razsežnosti: kognitivna (človeško dojemanje, odločanje in interakcije), vsebinska (informacije) in povezljivost (fizična struktura) (Caton, 2012, str. 325–326).

Healey v razpravi o težavah uspešnega kibernetkega odvrčanja navaja Libickija (*»opredelitev napadalca, predvidljiv odgovor, sposobnost nadaljevanja napada in pomanjkanje možnosti proti ukrepov (angl. counter force) so pomembne ovire*» uspešnega odvrčanja), Harknetta in Fischerkellerja (*»če želijo ZDA oblikovati razvoj mednarodnih kibernetkekih norm, lahko to naredijo le s pomočjo aktivnih kibernetkekih delovanj*») in Sulmeyerja (*»odvrčanje je napačna strategija in ZDA bi morale spremeniti preračunavanja nasprotnika ter se raje usmeriti v motenje (angl. distrupction) njegovih zmogljivosti*») (Healey, 2018, str. 1). Trdi, da je odvrčanje v praksi lahko uspešno, in se sklicuje na Schneierjevo izjavo, da *»so bile ZDA uspešno odvrnjene od napada na Rusijo v kibernetkem prostoru zaradi strahu od ruskih zmogljivosti*«. Zanj je odvrčanje uspešno na ravni učinkov, ki pomenijo smrt in uničenje. Zato se ga glavne kibernetkeke sile izogibajo. Pod to ravno kibernetkeke operacije potekajo in morda odvrčanje spodbuja celo več, in ne manj agresivnosti. Omenja situacijo v ZDA, ko je v času predsedniških volitev v Beli hiši potekala razprava o kibernetkem odzivu na rusko kibernetkeko delovanje (vmešavanje v volitve). Sklep je bil, da bi morebitni medsebojni spopad v kibernetkem prostoru prinesel več škode ZDA kot Rusiji, predvsem s stališča možnosti napada na ameriško kritično infrastrukturo.⁴⁷

Hennessey pritruje Healeyjevim ugotovitvam, da je bil odziv ameriške vlade na rusko vmešavanje v volilni proces medel, in navaja Buchananovo razlago dileme, s katero se spoprijemajo države v konvencionalnih konfliktih, v katerih nekateri preventivni premiki in grupiranje sil zaradi obrambnih namenov lahko povzročijo napačno presojo na drugi strani, ki to dojema kot grožnjo, kar povzroči protiodziv in s tem eskalacijo konflikta. V kibernetkem prostoru je še težje, saj se še niso uveljavili prepoznavne norme in standardi, ki bi povedali,

⁴⁷ Ocenjeno je, da je Rusiji verjetno uspelo vgraditi škodljive programske kode v ameriško električno omrežje in da lahko nastane podobna situacija kot v Ukrajini, kjer je Rusija uspešno motila oskrbo z električno energijo. Čeprav dokazov o ruski grožnji ni bilo, je bilo dovolj spoznanje, da lahko ima Rusija dostop, zmogljivosti in namen, kar pomeni, da je ruska strategija odvrčanja delovala (ibid., str. 2).

kaj je »normalno« vedenje.⁴⁸ Za uspešnejše odvrčanje predlaga vzpostavitev jasnih pravil odzivanja na kibernetške napade, jasnejše linije odzivanja, vztrajno in proaktivno objavljane v javnosti, kdo so napadalci, ter močnejše odzivanje (kibernetški protinapadi in agresivne sankcije), brez strahu, da bo to povzročilo »eskalacijski cikel« (Hennessey, 2017, str. 3–7).

Cillufo, Cardash in Salmoiraghi se zavedajo zapletenosti kibernetškega odvrčanja in potrebe po celoviti in kohezivni rešitvi, ki obsega javni in zasebni sektor. Zanje grožnje varnosti predstavljajo države, ki npr. iščejo prednosti izrabe kibernetškega prostora, zbirajo informacije za utrjevanje lastnih interesov ali si prizadevajo za razvoj sposobnosti omejevanja zmogljivosti drugih, in nedržavni akterji, teroristi ter kriminalci, ki prav tako izrabljajo kibernetški prostor za doseganje svojih ciljev. Takšna asimetričnost širi »ekosistem«, ki je poln nevarnosti, ki v preteklosti niso zahtevale osredotočenosti in energije velesil (Cillufo, Cardash in Salmoiraghi, 2012, str. 7–13). Ponujajo teoretični okvir, ki vsebuje kritični pogled na problematiko in išče rešitve, kako prepričati, odvrniti ali prisiliti državne in nedržavne akterje (angl. *dissuade, deter, compel*) (ibid., str. 20–22).

- Uravnavanje odgovora. Za zagotovitev verodostojnosti so nujne zmogljivosti. Z uravnavanjem razmerja med obrambnim in ofenzivnim delovanjem se preprečuje neuravnoteženost, ki lahko negativno vpliva na nacionalno varnost. Predpogoj je politična volja, da bo, če bo treba, prišlo do povračilnih ukrepov (sankcij).
- Delovanje s položaja moči. Za uspešno odvrčanje ali prepričevanje je nasprotniku treba dopovedati, da bo cena sovražne dejavnosti presegla pričakovano korist. Zato sta razvoj zmogljivosti prvega udara in sporočilo o njenem obstoju temeljnega pomena.
- Hitrost, presenečenje in manever. Cilj je odgovoriti čim hitreje in v realnem času. Medtem ko ne sme biti dvoma o načelu, da bo vsak vdor skozi »rdečo linijo« povzročil posledice, je dobro ohraniti dvom pri nasprotniku o naravi teh posledic.

⁴⁸ Hennessey z uporabo omenjenega kibernetškega napada, ki ga je sponzorirala Rusija, kibernetškega napada na Sony Pictures leta 2014 (sponzorirala Severna Koreja) in napada na ameriško vladno kadrovsko službo leta 2015 (sponzorirala Kitajska) dokazuje pomanjkljivosti v politiki kibernetškega odvrčanja. Izkušnje govorijo, da obstajajo »dvoumnost glede vloge vlade pri odzivanju na napad na zasebno informacijsko infrastrukturo, nesposobnost vlade in zasebnega sektorja na usklajeno odzivanje na grožnje ter pripravljenost medijev, da objavljajo elektronska sporočila, čeprav jih je omogočil agresivni tuji akter in se bolj kot motivom tega akterja osredotočajo na vsebino sporočil«.

- Ne pozabiti na nikogar (angl. leave no person behind). Zmogljivosti prvega udara lahko predstavljajo neko ranljivost, če ima tudi nasprotnik take zmogljivosti. Nujna je zmogljivost drugega udara za zaščito sil. Ključni sta znanstvena in tehnološka prevlada, ker omogočata tehnične rešitve za spoprijemanje z izzivi v kibernetiskem prostoru.
- Poznavanje nasprotnika. Za premagovanje potencialnega nasprotnika je pomembno dobro poznavanje njegovih posebnih ciljev in namer. Na podlagi sklepov se za vsak posamezni primer oblikujeta strategija in taktika.
- Vodenje s primerom. V idejo močnega (angl. robust) kibernetiskega odvrčanja je vgrajena domneva, da se je organizacija, ki odvrča, sposobna spoprijemati z grožnjo. Zato je pomembno, da vlada spodbudi izmenjavo informacij med vsemi ključnimi akterji, ki branijo nacionalna sredstva in vire, vključno s tistimi, ki izhajajo iz zasebnega sektorja in upravljajo kritično infrastrukturo.
- Partnerstva. Noben del vlade ali vlada v celoti ne more samostojno delovati v kibernetiskem prostoru. Partnerstvo znotraj resorjev in med njimi je bistvenega pomena. Zasebni sektor se mora zavezati, da bo izvedel določene korake, ki utrjujejo nacionalno varnost. Za to mora vlada uporabiti pozitivne in negativne spodbude (»korenček in palica«).
- Mednarodno razmišljanje in delovanje. Transnacionalni izzivi zahtevajo transnacionalne rešitve. Kibernetiski prostor je po definiciji brez meja. Zaupanja vredni partnerji na mednarodni ravni lahko veliko prispevajo. Nacionalni interesi bodo morda omejevali izmenjavo občutljivih informacij, vendar bi bilo slabo, če bi se odrekli partnerjem in zaveznikom.

V analizi različnih avtorjev teorije kibernetiskega odvrčanja Novak ugotavlja, da je sicer težko prevesti teoriji jedrskega in konvencionalnega odvrčanja v teorijo kibernetiskega odvrčanja, vendar je večina načel še vedno uporabna in gre na splošno za odvrčanje s kaznijo ali onemogočanjem (angl. *denial*). Močna obramba je še vedno prvi element odvrčanja, njena glavna dela sta odpornost in varnost računalniških sistemov. Močna obramba lahko tudi odvrne od napada. Drugi del odvrčanja so ofenzivni ukrepi, ki vzpostavljajo grožnjo povračilnih ukrepov in s tem kaznovanje napadalca, kar zahteva prepoznavanje napadalca (angl. *attribution*), prenos sporočila o naših namerah (angl. *signalling*), da razume povračilni ukrep, in verodostojnost ukrepov (napadalec mora verjeti v učinkovitost povračilnih dejavnosti) (Novak, 2016, str. 36).

Dve od treh zahtev (prepoznavanje napadalca in zagotovitev verodostojnosti) pomenita jedro problematike učinkovitega odvrčanja v kibernetnem prostoru. Napadalci so lahko državne institucije in organi ter vrsta nedržavnih akterjev (npr. nevladne organizacije, kriminalne družbe, pogodbeni izvajalci, različne družbene skupine, posamezniki), ki lahko delujejo prek računalniških omrežij drugih držav ali zlorablajo omrežja in sisteme drugih. Zato je odkrivanje napadalca in s tem nedvoumno določanje točke, v katero bomo usmerili ofenzivne povračilne ukrepe ali druge ukrepe sankcioniranja dejanj napadalca, zelo zahtevno. Za zagotovitev verodostojnosti zato ni dovolj, da pokažemo jasno namero po uporabi povračilnih ukrepov in da imamo na voljo nujne zmogljivosti, temveč tudi ali predvsem, da bomo znali ugotoviti in pokazati na napadalca. Ker bo napadalec slej ko prej civilist v drugi državi, in ne nujno povezan z njeno politično oblastjo, ali bo deloval prek neke druge države, povračilni ukrepi odpirajo vprašanja uporabe mednarodnega in vojnega prava ter poseganja v suverenost držav. Še posebno, ko nameravamo pripisati odgovornost za kibernetne napade državam in proti njim izvesti protiukrepe, če te uporabljajo za svoje cilje kriminalne združbe, zasebna podjetja ali nekatere družbene skupine, ki navidezno nimajo povezav z oblastmi.⁴⁹

Lupovici poudarja nekatere izzive oblikovanja uspešne strategije kibernetnega odvrčanja (2011, str. 72–73).

- *Zmogljivosti. Kibernetno vojskovanje omogoča šibkejšim igralcem, da premaknejo konfrontacijo na področje, na katerem lahko večkratno povečajo dobiček, medtem ko tvegajo malo. Bolj tehnološko razviti akterji so bolj občutljivi za kibernetne napade. Proti šibkejšim ni veliko možnosti za povračilne ukrepe, zato je manjša sposobnost verodostojne grožnje, še posebno, kadar posamezniki nimajo v lasti informacijskega sistema in ne moremo groziti, da ga bomo uničil. To velja tudi za države s slabo razvitim informacijskim sistemom.*

⁴⁹ V praksi je znanih že nekaj primerov odzivanja držav na napade in s tem utrjevanje njihove strategije kibernetnega odvrčanja. Izrael je npr. leta 2019 izvedel zračni napad in uničil objekte Hamasa v Gazi, iz katerih naj bi bil izveden kibernetni napad na Izrael. Verjetno gre za prvi povračilni ukrep z uporabo vojaških zmogljivosti v realnem času oziroma za takojšen nasilni (ofenzivni) ukrep na napadalce. Do uporabe vojaške sile je sicer prišlo že leta 2015, ko so ZDA izvedle zračni napad na hekersko skupino Hussain, ki je delovala za potrebe t. i. Islamske države (ISIL). Vendar je pri tem šlo za pripravo napada v daljšem časovnem obdobju, medtem ko je izraelski napad demonstriral zmogljivosti za takojšnje odkrivanje napadalca in njegove lokacije ter sposobnost takojšnjega odgovora (O'Flaherty, 2019).

- *Verodostojnost*. Šibkosti branilca lahko omejujejo njegovo voljo, da bi uporabil zmogljivosti, ker se boji, da bo prišlo do eskalacije konflikta in bo utrpel večjo škodo od izzivalca. Na verodostojnost grožnje s povračilnimi ukrepi vpliva tudi notranje ali zunanje javno mnenje, zlasti v razmerah, ko je težko prepoznati vir napada.
- *Prenos sporočila*. Izzivalci so po navadi anonimni in brez prepoznavnega »fizičnega« naslova. Vir napada je lahko druga država, organizacija ali posamezniki, ki delujejo znotraj druge države ali znotraj države, ki je tarča. Pogosto ni mogoče jasno ločiti, ali gre za kriminalno dejanje, terorizem ali obliko vojskovanja. Prepoznavanje identitete napadalca po napadu je težko, pred napadom pa še težje, zato je izziv, komu in kako sporočiti grožnjo s povračilnimi ukrepi in ga tako odvrniti od dejanja.

Lupovici pravi, da je navkljub zahtevnosti nekaj možnosti za uspešno kibernetško odvrčanje. Na primer: povračilni ukrepi proti državam se ne smejo omejiti le na kibernetški prostor, temveč je treba uporabiti vse zmogljivosti, s katerimi država razpolaga (ekonomske, vojaške, idr.); proti posameznikom in terorističnim skupinam se lahko uporabi pravosodni sistem, varnostne službe in tudi vojaške grožnje; vlaganje v obrambne ukrepe utrjuje obrambo in lahko pomaga pri identifikaciji napadalca; povračilni ukrepi ne smejo biti enkratni dogodek, temveč si morajo slediti v daljšem obdobju, pri čemer je treba paziti, da se ne odkrijejo ranljivosti branilca, ker se napadalec lahko uči in spozna njegove zmogljivosti (ibid., str. 74–75).

Za uspešno kibernetško odvrčanje in spoprijemanje s pravnimi vidiki ofenzivnega delovanja ter vprašanji suverenosti je nujno sodelovanje med državami. Eden od takih primerov, ki jih opisuje Novak, je kibernetško odvrčanje v Natu. Tako kot za druge oblike odvrčanja nasprotnikov Nata je kibernetško odvrčanje vgrajeno v 5. člen Severnoatlantske pogodbe, ki je temelj kolektivne obrambe (napad na eno je napad na vse). Podrobneje je koncept kibernetškega odvrčanja opredeljen v Natovi politiki kibernetške obrambe in v skupnih izjavah. Nato poudarja skupen in usklajen pristop za utrjevanje obrambnih kibernetških zmogljivosti, skupno odgovornost za obrambo lastnega omrežja ter obveznosti držav za graditev lastnih obrambnih zmogljivosti. Sicer ne razpolaga z ofenzivnimi zmogljivostmi, imajo pa jih nekatere članice, ki jih lahko dajo na voljo. Njegova politika prepozna škodljive posledice kibernetških napadov na moderno družbo, in zato uvršča kibernetško obrambo v sistem kolektivne obrambe (Novak, 2016, str. 37–39).

Nekatere članice so z Natom podpisale dvostranske sporazume, ki zagotavljajo podporo državi pri razvoju obrambnih zmogljivosti in ukrepov. Med njimi je tudi Slovenija, ki je podpisala memorandum o soglasju med Republiko Slovenijo in Organizacijo Severnoatlantske pogodbe o sodelovanju pri kibernetiski obrambi (2016). Da se namerava Nato bolj resno posvetiti kibernetiskim grožnjam, je jasno iz izjave generalnega sekretarja, da so se države članice dogovorile, da bodo vključile lastne ofenzivne kibernetске zmogljivosti v zavezniške operacije in misije. Nato namerava med drugim vzpostaviti kibernetisko poveljstvo (Tucker, 2019, str. 1).⁵⁰

Drugi primer skupnih (večstranskih) prizadevanj je Evropska unija (EU). Strategija kibernetiske varnosti EU uvršča med strateške prednosti kibernetisko odpornost, zmanjšanje kibernetiskega kriminala, razvoj politike in zmogljivosti kibernetiske obrambe, razvoj tehnoloških in industrijskih virov za kibernetisko varnost ter vzpostavitev mednarodne politike kibernetiske varnosti EU (2013, str. 4–5). Vsebin, ki bi se nanašale na odvrčanje v kibernetiskem prostoru, ni, lahko pa na podlagi ukrepov prepoznavamo prizadevanja za doseganje neke ravni odvrčanja. Npr. v delu, ki se nanaša na spremembe zakonodaje in vzpostavitev središča za boj proti kibernetickemu kriminalu (orig. *European Cybercrime Centre – EC3*) (ibid., str. 9–10), ali v delu, v katerem strategija govori o uporabi evropske policije (Europol) za preiskave kibernetiskih incidentov ter o uporabi solidarnostne klavzule iz Lizbonske pogodbe (222. člen) pri kibernetickem napadu, ki zagotavlja pomoč članic EU napadeni državi (ibid., str. 19). Za uspešnejše odvrčanje je EU leta 2019 vzpostavila mehanizme za hitrejšo sankcioniranje napadalcev (Emmot, 2019).

⁵⁰ Dvoršak navaja Schmittov nabor vprašanj, ki bi si jih Nato moral postaviti glede prepoznavanja kibernetiskega napada kot vojaškega napada in vzpostavitev okoliščin, ki govorijo o aktivaciji 5. člena Severnoatlantske pogodbe in s tem mehanizmov kolektivne obrambe (Dvoršak, 2014, str. 103–104).

- Kakšno škodo je povzročil napad in koliko je žrtev?
- Kako hitro je učinkovala škodljiva koda?
- Ali je kibernetiski napad povzročil neposredni učinek ali je prišlo do učinkov zaradi drugih razlogov?
- Kako invazivno je bilo dejanje? Je bilo usmerjeno proti zaščitenim omrežjem?
- Kako se lahko izmeri učinek? Ali je kalkulacija učinka verodostojna?
- Ali je imelo dejanje vojaški značaj?
- Ali se lahko dejanje opredeli kot uporaba sile po mednarodnem pravu?
- Ali je druga država vpletena posredno ali neposredno?

Da potrebujemo večstranski pristop, poudarja tudi Demchak, ki trdi, da potrebujemo posebno zavezništvo – nekakšen »ekvivalent Natu in EU za ero kibernetских konfliktov«. Zanj je izbral ime Zavezništvo za operativno kibernetško odpornost (orig. *Cyber Operational Resilience Alliance – CORA*) (Demchak, 2019, str. 1). Ker se nobena država ne more samostojno uspešno braniti, bi bila prva naloga »konsolidacija kibernetске infrastrukture demokracij«. Zato bi takšno zavezništvo usklajevalo procese kibernetске varnosti vlad, podjetij, organizacij in vojsk, predvsem pa ne bi bilo posvetovalno, temveč operativno. Obsegalo bi različne zmogljivosti in veščine njegovih članic ter omogočalo boljše spremljanje, analiziranje in modeliranje groženj ter iskanje najboljših načinov obrambe vladnega, komercialnega in civilnega sektorja (ibid., str. 2).

Dvoršak poudarja pravne vidike kibernetskega odvrčanja in trdi, da mednarodna skupnost do zdaj ni bila sposobna oblikovati »enotne interpretacije sedanjih pravil in načel mednarodnega prava glede kibernetских konfliktov in kibernetskega vojskovanja« ter da narava kibernetskega prostora »otežuje implementacijo načel sorazmernosti, prepoznavnosti in nevtralnosti v kibernetškem vojskovanju« (Dvoršak, 2014, str. 98).⁵¹

V praksi je težko zaslediti opise načinov kibernetskega odvrčanja v strategijah nacionalne varnosti tako kot v primeru ZDA, ki so v svoji strategiji najbolj konkretne in med drugim poudarjajo, da bodo »povzročile hitre in boleče (angl. costly) posledice za vlade, kriminalce in druge akterje, ki bodo izvedli pomembne zlonamerne kibernetске dejavnosti«, ter da bo »močnejša in bolj odporna kritična infrastruktura krepila odvrčanje tako, da bo povzročila dvom pri nasprotnikih, da lahko doseže svoje cilje« (2017, str. 13). Glede povračilnih ukrepov ne pušča nobenega dvoma, ko navaja, da bo, »če bo treba, premagala zlonamerne akterje, ki uporabljajo kibernetске zmogljivosti proti ZDA«, in bo vlagala v zmogljivosti za izboljšanje identifikacije napadalcev, kar bo omogočilo hiter odgovor (ibid., str. 32).

⁵¹ Shackelford opisuje trend naraščanja raznih koalicij, ki nastajajo na pobudo držav, korporacij in nevladnih organizacij. Te naslavlajo vprašanja, ki jih omenja Dvoršak. Njihov namen je vzpostavitev pravil oziroma mednarodnega prava, ki bi uredilo kibernetški prostor in predvsem način obravnavanja škodljivih dejavnosti ter z njimi povezane obrambne in ofenzivne mehanizme. Vsem je skupno, da se zavzemajo za promoviranje mednarodnih standardov, ki bodo povečali kibernetško varnost. Končni cilj so mednarodni sporazumi, ki bi med drugim določili pravni red po vzoru mednarodnega vojnega prava, oziroma nekakšna razširitev ženevskih konvencij. Izhodišče so načela, ki jih je leta 2018 v Parizu podprlo več kot 60 držav (brez ZDA!), 130 korporacij ter 90 univerz in nevladnih organizacij (Paris Call for Trust and Security in Cyberspace) (Shackelford, 2019).

O namerah držav glede odvrčanja lahko sklepamo posredno iz opisov odzivanja na kibernetške grožnje in razvoja kibernetških zmogljivosti. Zlasti v delu, ki se nanaša na ofenzivne zmogljivosti in prilagajanje pravnega sistema za sankcioniranje tistih, ki predstavljajo grožnjo. V strategiji Češke republike se npr. poudarja podpora *»utrjevanja mednarodnega pravnega sistema in sodelovanja policij, da se pridržijo tisti, ki zakrivijo kibernetški napad«*, ter da bo aktivno delovala pri razvoju mednarodnih pravnih standardov, ki se nanašajo na kibernetško varnost (2011, str. 15). Japonska ima odvrčanje groženj zapisano kot prvi cilj na področju nacionalne varnosti (2013, str. 5). Kibernetškega odvrčanja posebej ne poimenuje, čeprav se da naslutiti iz ukrepov za utrjevanje kibernetške varnosti (npr. *»utrjevanje zmogljivosti za odgovor proti kibernetškemu napadu«* in *»povečanje sposobnosti in funkcij za nadzor, ocenjevanje, pridržanje, analiziranje in mednarodno usklajevanje kibernetških incidentov«*), da želi posredovati odvrčalna sporočila potencialnim napadalcem (ibid., str. 17). Hrvaška splošnega odvrčanja od groženj in posebnega, ki se nanaša na kibernetško, ne opredeljuje. Podobno Rusija in Združeno kraljestvo ne namenjata posebnih vsebin, iz katerih bi bil jasen pristop h kibernetškemu odvrčanju.

Slovenija ima opredeljeno odvrčanje v strategiji nacionalne varnosti kot cilj, ki je opredeljen kot dejavnost (*»sodelovanje pri odvrčanju pred grožnjami«*) (2019, str. 2). Odvrčanje temelji na lastnih in kolektivnih zmogljivostih (str. 17). V poglavju, ki se nanaša na odzivanje na kibernetške grožnje, so navedeni obrambni ukrepi. Ofenzivnih ukrepov ni, in lahko sklepamo, da Slovenija ne namerava vzpostaviti celovitega odvrčanja proti kibernetskim grožnjam ter se naslanja na omenjene kolektivne zmogljivosti Nata. Podobno kot druge manjše države obrambo pred kibernetskimi grožnjami vzpostavlja z utrjevanjem odpornosti države in družbe.

3.2 Eskalacija

*Kdaj je lahko eskalacija učinkovita za doseganje nacionalnih ciljev?
Katere so pasti uporabe strategije eskalacije?*

Angstrom in Petersson sta na podlagi preučevanja vedenja držav ugotovila, da te v nekaterih okoliščinah namerno uporabljajo eskalacijo v odnosih (sporih) z močnejšim nasprotnikom. Čeprav je lahko taka strategija v začetni fazi prepoznana kot nerazumno dejanje, je lahko v nekaterih situacijah dobra strategija za doseganje strateških ciljev in s tem postane racionalna. Njen namen je (1) spodbujanje (provociranje) pretiranega odzivanja močnejše strani v konfliktu, (2) umeščanje (angl. *compartmentalize*) konflikta na področje, na katerem ima šibkejša stran prednosti, (3) ustvarjanje niše (angl. *carving the niche*) za angažiranje zaveznikov in (4) vzpostavitev vtisa (ugleda) neomajne in neupogljive države (angl. *not yielding lightly*). Pri tem se pod pojmom eskalacije razume »načrtna (angl. *deliberate*) sprememba kvantitativne in kvalitativne dimenzije uporabe sile«. V povezavi z vojno gre za vzrok vojne, njeno preprečitev ali njen del (Angstrom in Petersson, 2019, str. 282–283).

Šibke države, ki se lahko naslanjajo na zaveznice ali prijatelje, so bolj nagnjene k eskalaciji od drugih, ker predpostavljajo, da jih bodo te »rešile« iz neugodnega položaja, če bi se nasprotnik začel nepredvidljivo odzivati. Še posebno, če njihov poraz ogroža enotnost ali moč zavezništva (npr. islandska eskalacija ribiškega konflikta z Združenim kraljestvom; Islandci so med drugim napovedali možnost izstopa iz Nata) (ibid., str. 289–290).

Pri strategiji eskalacije bi težko trdili, da je bil strateški koncept eskalacije vgrajen v strategijo nacionalne varnosti že v fazi njenega oblikovanja med strateško presojo, čeprav ni mogoče izključiti možnosti, da bo neka država v strategiji nacionalne varnosti opredelila okoliščine, v katerih bi eskalacija pomenila najugodnejši način zaščite vitalnih nacionalnih interesov. Verjetneje je eskalacija posledica odločitve, ko neka država v neugodnih okoliščinah uresničevanja strategije nacionalne varnosti oceni, da se strateški koncept ne uresničuje skladno s pričakovanji in ne daje želenih učinkov, ter uporabi eskalacijo kot alternativni koncept (nekakšen »plan B«).

Strategija eskalacije je lahko racionalna v okoliščinah, ko šibka država nima zunanje podpore, če ji uspe »preseliti« konflikt na področje, na katerem prevladuje. Tako postane dokaj močnejša; poruši se sestava moči. Za države, ki so močne na kibernetiskem področju, bo lahko taka strategija pomenila prednost pred močnejšim, saj bodo lahko z eskalacijo ogrozile vitalne vire ali sisteme močnejše države (Angstrom in Petersson, 2019, str. 290–291).

V nekaterih okoliščinah je mogoča uporaba logike provokacije. Šibkejša država spodbudi (izzove) močnejšo, da se pretirano odzove na eskalacijo, in tako ustvari zunanjo podporo svoje agende. Taka strategija je uporabna, kadar obstaja možnost, da bo šibkejša stran ostala osamljena v konfliktu, ker bodo zaveznice menile, da je konflikt majhne jakosti in ni potrebno njihovo angažiranje (gre za ustvarjanje niše za angažiranje zaveznic). Drugi primer je, ko se spodbudi pretirano odzivanje, kar povzroči prekomerno razširitev področij uporabe sile (angl. *overstretching*). V vojaškem smislu pomeni, da se sile razbijejo na več front in so zaradi tega na nekaterih šibkejše. Tudi v tem primeru šibkejša država računa na zunanjo pomoč, vendar ne le od zaveznikov, temveč tudi od šibkejših. Tak primer je npr. usklajen istočasen odpor več kolonij proti istemu kolonizatorju, saj vsaka posebej ne bi mogla zmagati v neenakopravnem boju za neodvisnost (ibid., str. 292–293).

Če so kratkotrajne posledice (škoda) nižje od dolgoročnih koristi in ni na voljo zavezništev ali drugih oblik zunanje pomoči, se lahko uporabi tudi logika ustvarjanja vtisa (ugleda) neomajnosti in agresivnosti (angl. *beligerent*). V nekaterih okoliščinah lahko prepreči mnogo slabšo prihodnost, čeprav eskalacija kratkoročno pomeni izgubo ali poraz. Vendar ustvarja kredibilnost šibke države (neomajno vztrajanje na svoji poti) in lahko deluje tudi odvračalno. Tako logiko je npr. uporabljala Severna Koreja v letih 2018 in 2019 proti ZDA, saj brez zaveznikov in prijateljev, ki bi ji lahko pomagali, ni mogla uporabiti drugih omenjenih oblik strateškega delovanja (ibid., str. 293–294).

Angstrom in Petersson opozarjata, da je treba biti pri uporabi eskalacije pazljiv, ker obstaja možnost, da bo šibkejša država prepoznana kot agresor. Poleg tega ima omejene možnosti v nadzorovanju konflikta (vojne) in za preračunavanje kratkoročne cene (posledic), ki jo povzroča eskalacija konflikta (spora). Bistvo njunega sporočila je, da je strategija eskalacije legitimno sredstvo, ki ga imajo na voljo države, in da šibke države niso le »pasivne žrtve« v spopadu z velesilami, ker imajo na voljo odpor in eskalacijo konflikta, čeprav lahko to vodi v kratkoročen

poraz. Pri tem se postavlja vprašanje, koliko so voditelji (angl. *policy makers*) pripravljeni uporabiti tako strategijo in ali jo bodo npr. generali sploh svetovali. Za totalitarne sisteme, kot je v Severni Koreji, takega vprašanja ni; v demokracijah je veliko težje. Vsekakor je strategija eskalacije ena od strateških možnosti, ki so na voljo za doseganje strateških ciljev.

Na koncu spomnimo še na primer iz vojne med Vietnamom in ZDA, v kateri je Vietnam začel obsežno ofenzivo na celotnem ozemlju (operacija Tet). Čeprav ni nikjer ustvaril nujnega razmerja sil za zmago na bojišču in se situacija v ničemer ni spremenila (eskalacija vojaškega spopada brez resničnih možnosti za uspeh), mu je uspelo prikazati neomajnost in neupogljivost ter tako vplivati na javno mnenje v ZDA, kar je med drugim pripomoglo k odločitvi o umiku ameriških sil in končanju vojne. Pomeni, da sta navidezno neracionalna vojaška operacija (eskalacija konflikta) in kratkoročen poraz vodila v dolgoročno zmago.⁵²

⁵² V sodobnem času bi lahko bil morda dober primer strategije eskalacije konflikt med Srbi in Albanci na Kosovu leta 1999, ki je vodil od vojaškega poraza Albancev in srbskega prevzema kontrole nad Kosovom v vojaško intervencijo Nata in do vzpostavitve neodvisne države oziroma odcepitve Kosova od Srbije.

4 JEDRSKA STRATEGIJA

V čem se jedrska strategija razlikuje od drugih strategij?

Kakšna je razlika med jedrsko strategijo majhnih in velikih držav?

Ali lahko postane jedrska strategija strategija nacionalne varnosti?

Jedrsko strategijo bi teoretično uvrstili na raven posebnih (opredeljuje pogoje in način uporabe jedrske oborožitve) ali na raven področnih strategij (uporaba vojaškega instrumenta moči oziroma jedrskih sil kot komponente oboroženih sil), vendar po značilnostih njenega uresničevanja in predvsem pomena, ki ga predstavlja za nacionalno in mednarodno varnost, presega te ravni in bi jo lahko uvrstili tudi na raven splošnih (nacionalnih) strategij. Zato zasluži posebno obravnavo.

Razvoj jedrske strategije je neposredno povezan z obdobjem hladne vojne. Jedrska strategija je postala posebna strategija, katere namen je bil odvrčati spopad velesil in tako preprečiti njihovo vzajemno uničenje. S koncem hladne vojne je prevladalo mišljenje, da take grožnje ni več. Predsednik ZDA je leta 1992 celo izjavil: *»Ne odhajamo več spat v skrbeh zaradi jedrske vojne«* (Drew in Snow, 2006, str. 165). Danes glede morebitne jedrske vojne ne delimo več istega optimizma. Čeprav neposredno ne govorimo o novi hladni vojni, nas konfrontacija med velesilami (ZDA, Rusija, Kitajska) in politika držav, ki imajo na voljo jedrsko tehnologijo (npr. Severna Koreja, Iran, Pakistan, Izrael), opozarjata na aktualnost obravnave jedrske strategije oziroma potrebo po razvoju strateške misli, ki je posvečena uporabi jedrskega orožja v sodobnem svetu.⁵³

⁵³ V razpravi o razvoju jedrske strategije med hladno vojno Žabkar navaja, da so v začetku *»tekle intenzivne razprave o tem, ali je strateško jedrsko odvrčanje učinkovitejše, če so medcelinske balistične rakete usmerjene na nasprotnikova mesta ('anticity strategy') ali pa na nasprotnikove oborožene sile ('antiforce strategy')*. Nadaljevanje teh razprav so bile razprave, ali je učinkoviteje razvijati strateško 'triado' za prvi udar po nasprotniku ali pa za povračilni odgovor ('drugi udar'). Na koncu je prevladalo stališče, da je strateško jedrsko ravnotežje najstabilnejše, če imata obe strani v rokah enako količino jedrskih orožij, ki jima obema zanesljivo zagotavljajo, da izpeljeta uničujoč maščevalni udar tudi v najslabšem možnem primeru – ko bi jih nasprotnik uspel presenetiti s prvim udarom. Iz tega časa je znana sintagma 'obojestransko zagotovljeno uničenje' oziroma MAD (mutual assured destruction), ki naj bi ga izpeljale sile za maščevalni udar. Te in podobne razprave so prispevale, da je v vojaških vedah v armadah velikih držav nastala nova disciplina – jedrska strategija.« (Žabkar, 2003a, str. 25.)

Drew in Snow navajata tri razloge, zakaj je še vedno treba preučevati problematiko jedrske vojne: (1) jedrska strategija, ki je bila prevladujoča oblika strateškega razmišljanja v preteklosti, daje enkratna spoznanja, ki so lahko dobrodošla strategom pri ukvarjanju s sedanjo problematiko; (2) obstoj jedrskega orožja v veliko državah nas opozarja, da kljub manjši verjetnosti jedrske vojne v sodobnem svetu problem v celoti ni izginil; (3) pretekla spoznanja lahko dajejo neke usmeritve, kako se spoprijemati z vprašanjem širjenja orožij za množično uničenje (ibid., str. 165).

Razvoj jedrske strategije je bil glavni vzrok za pojave nekaterih pojmov, kot so cilji visoke vrednosti (angl. *counter-value targets*) in se nanašajo na prebivalstvo, gospodarska in politična središča in vire, nujne za življenje, jedrski (vojaški) cilji (angl. *counter-force targets*), zmogljivosti prvega udara (angl. *first strike capabilities*), zmogljivosti drugega udara (angl. *second strike capabilities*), preventivna strategija (angl. *preemptive strategy*) in preventivni napad (ibid., str. 173–174).

V razlagi koncepta jedrske strategije Drew in Snow navajata, da je njegov namen »najti najboljše sredstvo, da prepričamo potencialnega nasprotnika, da ne uporabi svoje jedrske sile«. Govorimo o konceptu odvracanja. Koncept vsebuje namero o uporabi jedrskih sil (deklarativna strategija), mogoče cilje (strategija uporabe) in opredelitev nujnih zmogljivosti (ibid., str. 172). S stališča sestave cilji-načini-sredstva lahko ugotovimo, da jedrska strategija načeloma sledi glavnemu namenu (opredelitev koncepta, ki vodi k cilju z uporabo sredstev ali virov), vendar je v svojem bistvu namenjena preprečitvi uporabe strateškega koncepta oziroma razvijamo strategijo, za katero pričakujemo, da nam je ne bo treba v celoti uresničiti.

Beaufre je analiziral odvracanje v hladni vojni in ugotovil, da je bilo jedrsko zastraševanje prepričljivo zaradi (1) velike rušilne moči bojnih glav, (2) zadovoljive natančnosti in (3) prodornosti daleč skozi nasprotnikovo obrambo (v Žabkar, 2003b, str. 317). Tako je posredno tudi nakazal, v kaj se usmerjajo prizadevanja za nevtralizacijo potencialnega nasprotnika in zakaj imajo v sodobnem času prestrezanje balističnih izstrelkov, boj proti podmornicam in drugi obrambni ukrepi še vedno tak pomen. Nezmožnost učinkovite nevtralizacije nosilcev jedrskega orožja (balistični izstrelki, letala, podmornice) daje strategiji odvracanja še vedno veliko veljavo, saj lahko odpravi prednosti, ki jih ima veliko močnejši nasprotnik.

Čeprav lahko na splošno ugotovimo, da posest jedrskega orožja in ustrezna jedrska strategija ustvarjata stabilnost v odnosih med velesilami in preprečujeta jedrsko vojno, nas Drew in Snow opozarjata, da pri konfrontaciji med majhno (šibko) državo in veliko močnejšo državo to povsem ne drži, zlasti če imata obe v strategiji opredeljen koncept prvega udara. Šibkejša država namreč nima možnosti povračilnega napada, in se zaveda, da mora prehiteti nasprotno stran. Zato se srečujemo s situacijo *»prsta na sprožilcu«* in s tem večjo nestabilnostjo kot pri konfrontaciji velesil. Šibka država mora nenehno ocenjevati, ali obstajajo kazalniki, ki kažejo namero o napadu, pri čemer je odvisna od omejenih informacij in da si nasprotnik morda napačno tolmači signale. Ker se tudi nasprotna stran zaveda *»nervoze«* šibkejši strani, je pod podobnim pritiskom, in tako se nestabilnost povečuje (ibid., str. 177–178).

Glede vloge jedrskega odvračanja na preprečevanje spopadov globalne razsežnosti oziroma tretje svetovne vojne Mueller opozarja na pretirano pripisovanje njenega pomena in se sklicuje na Mastnyja, ki je na podlagi analize dokumentacije sklenil, da je bilo jedrsko odvračanje *»irelevantno glede odvračanja od velike vojne, za katero sovražnik niti ni imel namere, da jo sproži«*, saj so *»vsi scenariji Varšavskega pakta predvidevali, da bo vojno začel Nato«*. Za stabilnost sveta in preprečevanje tretje svetovne vojne so bile dovolj izkušnje prejšnjih svetovnih vojn, in ne jedrsko odvračanje (Mueller, 2018, str. 1–3). Podobno menita Rothstein in Wilson. Rothstein zavrača trditve, da je jedrsko orožje zagotovilo za varnost. Če do spopada ni prišlo, je treba pogledati, ali je bila sploh namera, predvsem pa, kateri drugi dejavniki so na to vplivali. Wilson trdi, da v zgodovini ni dokaza, da je jedrsko orožje odvrnilo sovražnika, da bi začel konflikt. Zadnjih šestdeset let uživamo mir, vendar ni dokaza, da je to zasluga jedrskega orožja (kako dokazati vlogo nečesa na temelju izostanka nekega pojava); treba je pogledati druge dejavnike, ki so zaslužni za mir (v van der Meer, 2016, str. 219).

Baylis, Wirtz in Gray se pridružujejo ugotovitvi, da je koncept jedrskega odvračanja iz hladne vojne uporaben tudi danes, *»vendar je morda naivno predpostaviti, da bodo akterji 21. stoletja, še posebno (vendar ne izključno) države, ki ogrožajo mir (angl. rogue states), kot sta Severna Koreja in Iran, delovale skladno s predpostavkami teorije odvračanja iz hladne vojne«*. Govorijo o t. i. drugi jedrski dobi (angl. *second nuclear age*), v kateri so problematične nekatere predpostavke iz preteklosti, npr. jedrske sile bodo vedno delovale razumno; obramba proti balističnim izstrelkom zmanjšuje pomen odvračanja; nadzor nad oborožitvijo

in sporazumi o razoroževanju so najboljše sredstvo proti širjenju orožij (Baylis, Wirtz in Gray, 2010, str. 219).⁵⁴ Za drugo jedrsko dobo sta značilna predvsem povečanje »jedskega kluba«, v katerem imajo jedrsko orožje in sredstva za njegovo uporabo nekatere sorazmerno šibke države, ter vprašljivost uspešnosti jedrskega odvrčanja, saj ne moremo pričakovati, da bo zelo različna skupina voditeljev, ki bodo imeli na voljo to orožje, delovala enako kot ameriški in sovjetski voditelji med hladno vojno (ibid., str. 223–224). Z objavo ameriškega pregleda jedrske drže (*Nuclear posture review – NPR*) leta 2016 se je spodbudila razprava o vlogi t. i. jedrskega orožja manjše moči (angl. *low-yield*) na uspešnost odvrčanja.⁵⁵

⁵⁴ Obramba pred jedrskimi (balističnimi) izstrelki (angl. *missile defense*) je sestavni del strategije odvrčanja, pri čemer obstaja nekakšen konsenz med avtorji, da njena učinkovitost ni na ravni, ki bi pomenila odločilno prednost pred nasprotnikom. Poenostavljeno, nihče se ne more zanesti, da ne bo v obrambi prodrli vsaj en izstrelak in povzročil katastrofalne posledice. Pomeni, da dokler ni verjetnost obrambe stoodstotna, voditelji držav verjetno ne bodo sprejeli tveganja in trdili, da je varnost pred izstrelki zagotovljena. Obstaja celo mišljenje, da vlaganja in širitev obrambe pred medcelinskimi izstrelki ne pomenijo, da smo bolj varni, temveč ravno nasprotno. Gomez npr. trdi, da zaradi namer ZDA za izboljšanje obrambe druge velesile pospešeno razvijajo svoje jedrske zmogljivosti in da bomo priča novemu tekmovanju. Namestitev senzorjev v vesolju za povečanje učinkovitosti obrambe bo npr. pospešila razvoj ofenzivnih orožij za uničenje satelitov. Šibkejšje države bodo ugotovile, da je zanje edina varianta prvi udar s strateškim presenečenjem ipd. (Gomez, 2019, str. 1–2). Tudi Colby (2018) nasprotuje bistvenemu povečevanju obrambe pred jedrskimi izstrelki, ker je po njegovem prezahtevno in gre za »blefiranje«, saj je nemogoče uničiti ali blokirati vse nasprotnikove zmogljivosti.

⁵⁵ Williams in Lowther sta med zagovorniki razvoja bojnih glav z manjšo močjo, ker to dviguje prag jedrskega spopada. Zlasti v razmerah, ko ima nasprotnik v vojaški doktrini predvideno uporabo jedrskega orožja manjše moči v taktične namene. Na opozorila, da pri njihovi uporabi ne bomo mogli kontrolirati eskalacije jedrskega konflikta, odgovarjata, da do zdaj nismo bili priča »jedrski izmenjavi« med velesilami ter da so nekatere krize v preteklosti pokazale, da so tedanji nasprotniki zelo pazljivo kontrolirali eskalacijo spopada (Williams in Lowther, 2017, str. 1–2).

Tudi Colby (2018) podpira razvoj taktičnega orožja manjše moči zaradi uravnoteženja zmogljivosti s tistimi, ki ga že imajo, in ne izključuje možnosti omejenega jedrskega spopada. Pravi, da uspešnega odvrčanja ni brez takega orožja. Prav tako se ne strinja s tistimi, ki vidijo vlaganja v jedrsko orožje manjše moči kot grožnjo jedrskega spopada in s tem zmanjšanje globalne varnosti. Trdi, da logika odvrčanja določa ZDA obrambno strategijo, ki obsega uporabo takega orožja, pri čemer uvršča njegovo uporabo predvsem v povezavo obrambe svojih zaveznic v Evropi in Aziji.

Krepon kot eden od nasprotnikov razvoja jedrskega orožja manjše moči trdi, da imajo ZDA že zdaj na voljo bojne glave različnih moči in da je nesmiselna njihova uporaba v taktične namene. Ustvarja se zmotno razumevanje, da je manjša jedrska goba manj škodljiva od večje. »Smisel odvrčanja je, da ne pride do gobastih oblakov, in ne novih, prilagodljivih (angl. *tailor-made*) gobastih oblakov za kontrolo eskalacije in upravljanja spopada (angl. *battle management*)« (Krepon, 2017, str. 1).

Ruska strategija jedrskega odvrčanja obsega strateške in nestrateške jedrske sile. Odvrčanje temelji na grožnji o »nesprejemljivi škodi« kateremu koli nasprotniku s povračilnim udarom. Nestrateške jedrske sile so namenjene tudi odvrčanju od agresije s konvencionalnimi silami, kar pomeni, da omejena uporaba jedrskega orožja ni izključena. Med ruskimi teoretiki poteka razprava, kako takrat preprečiti eskalacijo konflikta (Bruusgaard, 2016, str. 11–12).

Arbatov se sprašuje, koliko (če sploh) je jedrsko odvrčanje v sodobnem času v podporo strateški stabilnosti in ali je morda celo ne ogroža. Pravi, da je nevarnost jedrske vojne danes veliko večja kot v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Med razloge za skrb omenja (1) razpadanje sistema nadzora nad jedrskim orožjem zaradi nespoštovanja ali odstopa od sporazumov, (2) doktrinarno opredelitev možnosti uporabe jedrskega orožja z omejenim ciljem (npr. v ruski in ameriški doktrini), (3) evolucijo strateških konceptov in operativnih načrtov, ki predvidevajo uporabo jedrskega orožja, (4) skrajšanje časa za odločanje ob sprožitvi alarmnega sistema zaradi izpopolnjenih prenosnikov jedrskega orožja (npr. hipersonični izstrelki in izpopolnjene jedrske podmornice), (5) večja verjetnost jedrske vojne zaradi mogočih tehničnih napak ali kibernetkega napada na opozorilni sistem in (6) odsotnost pogajanj in sklepanja sporazumov, ki bi zagotovili učinkovit nadzor, omejevanje ali zmanjševanje jedrskih zmogljivosti ter preprečevali njihovo širjenje. Trdi, da so politične odločitve »*talec*« strateških konceptov in operativnih načrtov. Zato zanj (jedska) vojna ni nadaljevanje uresničevanja politike, kot je pravil Clausewitz, temveč nadaljevanje vojaške doktrine in tehničnih značilnosti oborožitvenega sistema, ki določajo načrte in načine njihove uporabe. Trdi tudi, da odstopanje od jedrskih sporazumov in doktrinarno opredeljene omenjene jedrske vojne delujejo »*samodestruktivno*« na jedrsko odvrčanje (Arbatov, 2019).

V razpravi o jedrskem odvrčanju v sodobnem času Sagan opozarja na porast diktatorjev (angl. *personalist dictatorships*) v državah, ki razpolagajo ali želijo pridobiti jedrsko orožje. V nasprotju z avtokratskimi režimi je v teh državah oblast v eni osebi, in ne obstajajo institucije, ki bi lahko vplivale na odločitve vodje (npr. v Severni Koreji). Obstaja verjetnost, da so taki voditelji pripravljeni uporabiti jedrsko orožje. Zato je treba njihovim osebnostnim lastnostnim »naravnati« strategijo. Oteževalna okoliščina je, da nimajo nobenih ovir pri odločanju, nanje ne vplivajo ekonomske in druge sankcije, ne ogrožata jih notranja politika in boj za oblast in ni se jim treba posvetovati z nikomer. Sagan

svetuje, da mora biti vojaška varianta odgovora vedno odprta, vendar poudarja pomen prisilne diplomacije in mednarodnih prizadevanj. Eden od načinov odvrčanja je, da se grožnja kaznovanja usmeri v voditelja, in ne režim ali državo, s čimer se vzpostavlja možnost, da predvsem vojaški odločevalci ne bodo sledili samomorilskim ukazom. V podkrepitev take strategije je razvoj jedrskih bojnih glav manjše moči (angl. *low-yield*), s čimer se prikaže prizadevanje, da se išče možnost zmanjšanja žrtev med prebivalstvom (2018).⁵⁶

Pri konfrontaciji med ZDA in Severno Korejo leta 2018 je morda opazen še en pojav – potencialna transformacija jedrske strategije v strategijo nacionalne varnosti. Ni se namreč mogoče izogniti sklepom, da se je vsa potencialna nacionalna moč šibke države (v tem primeru Severne Koreje) skoncentrirala v jedrskem orožju. Država, ki nima velikih strateških surovin, ki ni pomemben dejavnik globalizacije na katerem koli področju, nima nobene ekonomske moči in zaradi svojega vedenja v mednarodni skupnosti ter zaradi mednarodnih sankcij nima diplomatske moči, vojaško pa je v regiji veliko šibkejša od sosednjih držav ter od največjega nasprotnika – ZDA, gradi svojo nacionalno moč na jedrskem orožju in uspešnem strateškem komuniciranju, da ga je pripravljena tudi uporabiti. Praksa je pokazala, da tak pristop lahko v nekem času deluje, in je tako postala »enakovreden« sogovornik velesili. Tako se je ustvaril nevaren zgled diktatorskim in avtorskim režimom v drugih državah, ki razpolagajo z jedrskim orožjem.

Tudi če sprejememo tezo, da se bodo voditelji držav v strahu pred povračilnimi ukrepi in posledično uničenjem ali neodpravljlivo škodo lastni državi preudarno odločali, verjetnost, da pride do jedrske vojne, še obstaja. Med glavnimi razlogi so: (1) dejstvo, da strategija odvrčanja ne daje nujnih učinkov na nedržavne akterje, (2) jedrsko orožje je lahko zadnja ali edina možnost šibkih za preživetje države ali režima v spopadu z veliko močnejšim, (3) jedrsko orožje postaja del vojaških

⁵⁶ Primer sorazmerno uspešnega pritiska na diktatorja je strategija ZDA proti Severni Koreji iz leta 2018, ki je temeljila na treh stebrih: (1) na resolucijah OZN o prepovedi izvoza (npr. tekstila, morske hrane, rude) in uvoza energentov; (2) na diplomatskem prepričevanju in pritiskih na druge države, da prenehajo sodelovati s Severno Korejo in da preprečujejo prepovedane dejavnosti; ter (3) na pritiskih na finančne in druge organizacije ter podjetja, da prenehajo poslovati s Severno Korejo (Brewer, 2018, str. 1–2). Strategija je sicer zmanjšala napetosti med ZDA in Severno Korejo, in svet je bil (navidezno) varnejši, vendar je tudi primer, kako se izgubijo učinki, če se med uresničevanjem strategije spreminja politika države ali upade vztrajnost njenih prizadevanj (nedoslednost izvajanja politike ZDA) ali v mednarodni skupnosti neke države popuščajo v prizadevanjih in odstopajo od dogovorjenih ukrepov, zlasti kadar gre za sosednje države.

doktrin nekaterih držav kot »nadgradnja« konvencionalnega vojskovanja, in ker (4) ne moremo izključiti tehnične, subjektivne ali procesne napake pri ravnanju z jedrskim orožjem, njegovem upravljanju ali varovanju. Nekateri pravijo, da smo bili blizu uporabe jedrskega orožja leta 1973, ko se je Izrael spoprijemal z napadom več arabskih držav in bi bil primoran pri nezmožnosti obrambe s konvencionalnimi sredstvi uporabiti jedrsko orožje (Baylis, Wirtz in Gray, 2010, str. 222).⁵⁷

Pričakovano je, da države, ki razpolagajo z jedrsko oborožitvijo, njeno uporabo omenijo v svojih strategijah nacionalne varnosti. Združeno kraljestvo npr. poleg ukrepov za preprečevanje širjenja orožij za množično uničenje ter podpore uresničevanja mednarodnih pogodb na področju jedrske varnosti poudarja »ohranjanje neodvisnega jedrskega odvračanja« (2008, str. 31). Rusija v svoji strategiji sporoča, da bo cilje na področju obrambe dosegla znotraj vojaške politike »s strateškim odvračanjem«, tako da bo »ohranjala sposobnost (angl. capacity) jedrskega odvračanja na nujni ravni« (2015, str. 6).

ZDA v svoji strategiji prepoznavajo, da je »doseči odvračanje danes veliko bolj zapleteno (angl. complex) kot v hladni vojni«, predvsem kot posledica sorazmerno lahke dostopnosti izpopolnjenih (naprednih) orožij državnim in nedržavnim akterjem ter zaradi obstoja orodij, ki jih omogoča kibernetški prostor (2017, str. 27). Poudarjajo, da je jedrsko orožje »temelj strategije za zaščito miru in stabilnosti s tem, da odvrča agresijo na ZDA«. Jedrsko odvračanje sicer ne more odvrniti vseh oblik agresije, je pa še vedno bistveno za »preprečevanje jedrskega napada, nejedrskih strateških napadov in konvencionalne agresije večjega obsega«. Poudarjajo pomen jedrskega odvračanja za zaveznike, ki se jim zagotavlja varnost in jim ni treba razpolagati z lastnimi jedrskimi zmogljivostmi (ibid., str. 30).

⁵⁷ Primerov lažnih alarmov in posledično tveganja jedrskega spopada je bilo v zgodovini več. Sagan (2018, str. 4) navaja dogodek iz leta 2018, ko je opozorilni sistem na Havajih sporočil lažni alarm in so prebivalci prejeli obvestilo o grožnji napada z jedrskim izstrelkom. Ker vojaški sistemi grožnje niso zaznali, ni bilo skrbi v Washingtonu, da gre za napad Severne Koreje. Samo predpostavimo lahko, kako bi se v podobni situaciji odzval diktatorski režim v Severni Koreji, katerega opozarjanje sloni na zastareli sovjetski radarski tehnologiji in v katerem je vprašljiv sistem preverjanja podatkov iz različnih virov. Zato nekateri avtorji poudarjajo potrebo po dogovorjenih ukrepih med državami za prepoznavanje lažnih alarmov. Med njimi Moniz in Nunn, ki pravita, da bi lahko prišlo zaradi kibernetkega napada na opozorilni sistem ali sistem poveljevanja in kontrole do napačnega razumevanja sporočil, ki jih dajejo ti sistemi, in tako do začetka izvajanja postopkov uporabe jedrskega orožja. Zato za zmanjšanje verjetnosti naključnih (angl. *accidental*) jedrskih vojn predlagata, da se nepretrgano preverjajo in ščitijo sistemi pred kibernetškimi napadi in da se države z jedrskim orožjem dogovorijo za mehanizme, ki omogočajo več časa za odločanje o uporabi jedrskega orožja (Moniz in Nunn, 2018).

V podkrepitev svojega sporočila jedrskega odvrčanja so ZDA izdale doktrino uporabe jedrskega orožja (orig. *Doctrine for Joint Nuclear Operations*), ki je namenoma ali po naključju za nekaj časa prišla v javnost (Gault, 2019). Doktrina na 60 straneh pojasnjuje, v kakšnih okoliščinah bi ZDA uporabile jedrsko orožje in kako bi se bojevale v jedrski vojni. Odziv v javnosti je bil spodbujen z ugotovitvijo, da doktrina predvideva uporabo jedrskega orožja tudi pri manjših spopadih, v povezavi z uporabo konvencionalnih in specialnih operacij. Uporaba jedrskega orožja je med drugim predvidena pri neuspehu operacije s konvencionalnimi silami ali za vzpostavljanje ugodnejših okoliščin za doseganje pogojev za končanje vojne in vzpostavitev miru. Zadnje spominja na ameriške razlage uporabe jedrske bombe na Japonskem med drugo svetovno vojno (brez uporabe bombe bi vojna trajala bistveno dlje in bilo bi še več žrtev). Doktrina predvideva, da bodo poveljniki lahko predlagali, katere cilje je treba napasti z jedrskim orožjem. Objava doktrine v javnosti in poznejši umik lahko razumemo v povezavi z uresničevanjem strategije odvrčanja (posredovanje sporočila) ter uporabo strateškega komuniciranja, o čemer bomo govorili v zadnjem poglavju. Razen če dejansko ni šlo za nespretnost in doktrina ne bi smela biti javno dostopna.

Natova jedrska drža izhaja iz jedrske politike, ki ima podlago v Natovem strateškem konceptu (vojaška strategija). Temelji na izhodišču, da je »*temeljni namen Natovih jedrskih zmogljivosti ohranitev miru, preprečevanje prisile in odvrčanje agresije. Dokler bo obstajalo jedrsko orožje, bo Nato ostal jedrsko zavezništvo*«. Pri tem se poudarja, da gre za obrambo zavezništva (Gottemoeller, 2019). Pri uresničevanju jedrske politike Nato sledi izhodiščem: (1) odvrčanje kot osnovni namen jedrske politike; (2) zagotovitev političnega nadzora nad jedrskim orožjem v vseh okoliščinah; (3) jedrsko orožje je ključna komponenta Natovih zmogljivosti za odvrčanje in obrambo; (4) verjetnost uporabe jedrskega orožja je izredno majhna (angl. *extremely remote*); (5) jedrsko orožje je največje jamstvo (angl. *supreme guarantee*) varnosti zavezništva; (6) ohranjati je treba ustrezno razmerje med jedrskimi in konvencionalnimi silami; (7) vse komponente jedrskega orožja morajo biti varne, zaščitene in učinkovite; (8) ne obstaja namera, načrt ali potreba za nameščanje jedrskega orožja v novih članicah Nata; (9) Nato ima neodvisno jedrsko politiko; (10) odprtost za sodelovanje, delitev bremena in vzajemna zagotovila pri uresničevanju jedrske politike; (11) upoštevanje posebnih pogojev, ki so jih opredelile zaveznice, ki prispevajo jedrsko orožje (Nacevski, 2017).

Manjše države Nata v svojih strategijah prepoznavajo moč zavezništva in njegova varnostna zagotovila, ki med drugim izhajajo iz jedrskih zmogljivosti njenih članic, vendar veliko vsebine temu ni posvečene. Litva npr. poudarja, da *»utrjevanje Natove kolektivne obrambe, povečana vidnost Natovih in zavezniških sil v državi in regiji delujejo odvračalno in zagotavljajo varnost Republike Litve«* (2017, str. 3). Jedrsko odvračanje je omenjeno le posredno v delu, ki se nanaša na cilje in prioritete, v katerem je opredeljeno, da bo *»utrjevala Natovo odvračalno politiko, ki temelji na konvencionalnih in jedrskih zmogljivostih«* (ibid., str. 8). Češka republika prav tako poudarja, da podpira zavezniško politiko odvračanja, ki *»temelji na uravnoteženi kombinaciji jedrskih in konvencionalnih zmogljivostih«*, pri čemer je nekoliko bolj konkretna, saj navaja, da *»sodeluje pri oblikovanju Natove jedrske politike skladno z načeli jedrskih posvetovanj in jedrskega planiranja«* (2011, str. 14).

V povezavi z logiko manjših držav, ki se naslanjajo na zaveznike, ki imajo jedrsko orožje, in računajo na t. i. razširjeno odvračanje (angl. *extended deterrence*), van der Meer opozarja na vprašljivost (verodostojnost) takega odvračanja. Koliko se je res mogoče zanesti, da bo država uporabila svoje orožje za zaščito drugega in tako tvegala lastno varnost, morda celo preživetje (2016, str. 217).

Slovenija jedrskega odvračanja in svojega sodelovanja pri jedrskem odvračanju v strategiji nacionalne varnosti posebej ne omenja. Dejstvo, da je članica Nata in da tako soodloča pri načrtovanju in izvajanju dejavnosti jedrskega odvračanja ter da ima glas pri odločanju o morebitni uporabi jedrskega orožja, je potisnjeno v ozadje. Lahko predpostavimo, da bo sledila jedrski strategiji in mehanizmom odločanja v Natu, za ohranitev *»miroljubnega značaja«* strategije nacionalne varnosti pa se je izognila poudarjanju jedrske problematike. Razen v delu, ki se nanaša na širjenje orožij za množično uničevanje in nadzor nad jedrsko tehnologijo, v katerem poudarja zavzemanje za spoštovanje in uresničevanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih mehanizmov (2019, str. 19). Ugotovimo lahko, podobno kot pri kibernetiskem odvračanju, da tudi jedrsko odvračanje ni opredeljeno in da je na splošno v strategiji težko ugotoviti, katere posebne oblike groženj varnosti se odvračajo in kako v duhu cilja, ki je zapisan v strategiji (*»sodelovanje pri odvračanju od groženj«*).

5 HIBRIDNA IN/ALI ASIMETRIČNA STRATEGIJA

Katere so značilnosti hibridne strategije? Kako se uresničuje v praksi?

Ali je hibridno vojskovanje nov način vojskovanja? Kakšen je pomen vojaških sil v hibridnem vojskovanju?

Kako prepoznati agresivno hibridno delovanje oziroma hibridno grožnjo? Kako se (o)braniti

Pojem hibrid izhaja iz naravoslovnih ved in med drugim pomeni »križanca (križanje različnih podvrst, vrst, ras)« ali »kombinacijo načeloma različnih delujočih delnih agregatov«. Razširil se je na druga področja, npr. na lingvistično, pri katerem gre za »sklop dveh osnov, ki daje novo obliko, vsebino«. ⁵⁸ Verjetno se je pojem zdel terminološko posrečen teoretikom in praktikom, ki so ga začeli uporabljati predvsem na vojaškem in varnostnem področju za razlago neke oblike grožnje, delovanja ali vedenja, ki je po vsebini obsegalo že znane in prepoznavne oblike, vendar je z načrtno »hibridizacijo« teh oblik pomenilo neko novo, okoliščinam in ciljem prilagodljivo obliko oziroma »križanca« ali »kombinacijo« različnih metod in orodij.

Verjetno je želja po iskanju najprimernejšega izraza, ki bi opisal »zmes« metod in orodij, ki jih ima država na voljo, in pri katerem gre za večje število načinov in sredstev, uporabljenih za uresničevanje nacionalnih interesov, vplivala na uporabo pojma hibridno ter povzročila nastanek definicij, ki bodo obravnavane v nadaljevanju. Pri tem je treba razumeti, da razlage izhajajo predvsem iz zahodnega sveta, ki poskuša s pomočjo »hibridizacije« pojasniti delovanje, uporabo sredstev in vedenje tistega, ki predstavlja t. i. »hibridno grožnjo«. Najpogosteje se na Zahodu v povezavi s hibridnim delovanjem omenja Rusija, kot najbolj prepoznavno hibridno delovanje (vojskovanje) v praksi pa njeno delovanje in vedenje v konfliktu z Ukrajino.

Ker gre za dokaj nov pojem na vojaškem in varnostnem področju in ker obstaja precej različnih pogledov, je težko govoriti o enotni definiciji in usklajenem pogledu, za kaj pri hibridnem gre. Pojavljajo se hibridne grožnje, ⁵⁹ hibridno delovanje, hibridno vojskovanje in hibridna vojna. V prizadevanjih za poenotenje

⁵⁸ Veliki slovar tujk, str. 446.

terminologije v članicah EU je evropski parlament uvedel konceptualno razlikovanje med hibridno grožnjo, hibridnim konfliktom in hibridno vojno (Tomšič, 2018, str. 21).

- *Hibridna grožnja*. Pojav, ki izhaja iz konvergence in medsebojnega povezovanja različnih elementov, ki skupaj sestavljajo kompleksnejšo in večrazsežnostno grožnjo.
- *Hibridni konflikt*. Razmere, v katerih se strani v konfliktu vzdržijo jasne uporabe oboroženih sil druge proti drugi, pri čemer namesto kombinacije vojaškega ustrahovanja izkoriščajo gospodarske in politične ranljivosti ter diplomatska ali tehnološka sredstva za uresničevanje svojih ciljev.
- *Hibridna vojna*. Situacija, v kateri država legitimizira odkrito uporabo oboroženih sil proti drugi državi ali nedržavnemu akterju ob dodatni uporabi drugih sredstev oziroma instrumentov moči (npr. ekonomskih, političnih in diplomatskih).⁶⁰

Ne glede na utemeljene konceptualne pomisleke, ki bodo poudarjeni v nadaljevanju, se uporabi pojma hibridno ne moremo izogniti, še posebno, ker je formalno vtkan v nekatere varnostne strategije držav ali mednarodnih organizacij.⁶¹ Hrvaška npr. omenja, da je »izpostavljena tudi oblikam hibridnega delovanja« (2017, str. 5). Litva med grožnjami posebej ne navaja hibridnih, med cilji in prioritetami nacionalnovarnostne politike pa omenja »podporo utrjevanja pripravljenosti Nata za spoprijemanje s hibridnimi grožnjami« (2017, str. 8) ter »spodbujanje Nata in EU za uresničenje ukrepov proti izzivom hibridnega vojskovanja, da bi zaščitili politične sisteme članic Nata in EU« proti ruskemu delovanju (ibid., str. 13). Črna gora v nabor groženj nacionalni varnosti uvršča tudi hibridne, pri čemer navaja, da je bila v preteklosti sama pod »udarom« hibridnih dejavnosti (2018, str. 9).

⁵⁹ Evropska komisija opozarja na razlikovanje pri opredeljevanju hibridnih groženj, ki naj bi »ravno zaradi odziva na njihovo spremenljivo naravo moralo ostati prilagodljivo«. Pojem hibridne grožnje naj bi »zajemal kombinacijo prisilnih in subverzivnih dejavnosti, konvencionalnih in nekonvencionalnih metod (npr. diplomatskih, vojaških, gospodarskih, tehnoloških), ki jih državni in nedržavni akterji lahko usklajeno uporabljajo za doseganje posebnih ciljev, pri čemer razmere ne dosežejo praga za uradno razglasitev vojne. Poudarek pri tem je običajno na izkoriščanju kritičnih ranljivosti tarče in ustvarjanju dvoumnosti, da se s tem ovirajo procesi odločanja. Obsežne dezinformativne kampanje, uporaba družbenih medijev za nadzor politične pripovedi ali za radikalizacijo, novačenje in usmerjanje proksi akterjev, so lahko sredstva za hibridne grožnje.« (Tomšič, 2018, str. 21.)

Rusija v strateški teoriji ne prepozna pojma hibridno, zato njena strategija logično ne vsebuje hibridnega vojskovanja in hibridnih groženj (2015). Malo manj je logično, da pojmov, povezanih s hibridnostjo, ne vsebuje ameriška strategija nacionalne varnosti (2017), čeprav je v zavezništvu med vodilnimi pri razvijanju skupne strategije in doktrine, prav tako se je hibridno vojskovanje ali delovanje nekako »rodilo« v ZDA. Strategije, ki so bile objavljene pred letom 2014, praviloma ne vsebujejo »hibridnih« pojmov. Tako je tudi v primeru Združenega kraljestva (2008), vendar preseneča, da posebnega poudarka na hibridne grožnje in vojskovanje ni zaslediti niti deset let pozneje, ko je bil opravljen pregled varnostnega okolja in z njimi povezanih zmogljivosti (2018).

Slovenska strategija nacionalne varnosti je med tistimi, ki namenja največ prostora hibridnim grožnjam in odzivom nanje, saj sta temu namenjeni dve poglavji

⁶⁰ »Vojna sodobnega časa in preplet različnih vojn (klasične, posredniške, gverilske, ekonomske, psihološke, medijske, kibernetne, terorizma), da pomeni časovno in prostorsko usklajeno uporabo različnih oblik fizične sile (vojaške, gverilske, subverzivne, teroristične, kriminalne), psihosocialnega delovanja (propagande, dezinformiranja, zastraševanja), ekonomskih ukrepov (bloкаде, sankcije, pomoč, izsiljevanje, podkupovanje), različnih politik ter tehnoloških dosežkov državnih, paravojaških in nedržavnih dejavnikov« (Malneršič v Tomšič, 2018, str. 20).

Tanenbaum pravi, da sta prva omenila »hibridno vojno« general Mattis in polkovnik Hoffman v reviji Proceedings leta 2005 v povezavi s transformacijo ameriške vojske kot odgovor na kompleksnost modernega vojskovanja, za katero se jima je zdel najprimernejši izraz »hibridno« in je pomagal pri opisu situacije v Iraku med letoma 2003 in 2004 (Tanenbaum, 2016, str. 96).

»McCuen hibridno vojno obravnava kot kombinacijo simetrične in asimetrične vojne, v kateri se izvajajo tradicionalne vojaške operacije proti nasprotnikovim vojaškim silam in tarčam, ob tem pa si je treba odločno prizadevati za nadzor prebivalstva na vojnem območju. Hibridno vojskovanje ima tako svojo fizično dimenzijo, izraženo v bojevanju proti oboroženemu nasprotniku, in konceptualno dimenzijo, ki obsega prizadevanje za nadzor ter podporo prebivalstva na vojskovališču ter tudi za podporo domače javnosti v vojskujoči se državi in podporo v mednarodni skupnosti. Na bojiščih hibridnih vojn poteka boj za legitimnost in za podporo ljudi« (McCuen v Vegič, 2018, str. 4–5). Gre za združitev »celotnega spektra oblik vojskovanja, vključno s konvencionalnimi zmogljivostmi, uporabo neregularnih taktik in formacij, terorističnih dejanj, ki obsegajo nediskriminatorno nasilje in prisilo ter kriminalne dejavnosti«. Vse te dejavnosti so usmerjene in usklajene za doseganje sinergijskih učinkov v fizičnih in psiholoških razsežnostih konflikta (Hoffman v Vegič, 2018, 3). »Je oblika nasilnega konflikta, v katerega so hkrati vpleteni država in nedržavni akterji, z uporabo konvencionalnih in nekonvencionalnih sredstev bojevanja, ki ni omejeno na bojišče ali konkretno fizično ozemlje« (Jacobs in Lasconjarias v Vegič, 2018, str. 4).

⁶¹ Npr. slovenska razlaga, da so dejavnosti »hibridnih akterjev« »usmerjene v šibke točke ciljane države ali družbe, z namenom destabilizacije, povzročanja zmede in povečanja ranljivosti, za doseganje lastnih geopolitičnih interesov in vpliva. Akterji s svojimi hibridnimi metodami, dezinformacijami, lažnimi novicami in vpletanjem v demokratične politične procese vplivajo na stabilnost demokratično izvoljenih struktur oblasti, ustavne in družbene ureditve ter mednarodnih institucij, ovirajo in slabijo zmožnost demokratičnega in ustavno opredeljenega političnega odločanja in oblikovanja učinkovite nacionalne politične agende, sprožajo radikalizacijo in rekrutacijo skrajnih gibanj ter vplivajo na javno mnenje v državi, kar dosegajo z usmerjanjem akterjev, ki so tako zlorabljeni za hibridno delovanje.« (2019, str. 4–5.)

(2019, str. 4–5 in 15–16). Med drugim navaja slovensko definicijo hibridnih groženj, ki govori, da *»hibridne grožnje predstavljajo medsebojno povezano, kompleksno in nepredvidljivo visoko integrirano uporabo prikrite ali odkrite kombinacije tradicionalnih in neregularnih vojaških in civilnih ter kriminalnih metod in sredstev, ki jih vodijo in izvajajo državni in nedržavni akterji«* (ibid., str. 4). Prezelj izraža zadržke glede slovenske opredelitve hibridnih groženj, ko pravi, da je *»pozicioniranje tega ogrožanja v strategiji nepravilno«* in da ustvarja vtis, da je *»hibridno ogrožanje ključni vseobsegajoči koncept na področju varnosti«* (Prezelj, 2019b, str. 10). Pri tem ne gre za morda (pre)velik poudarek hibridnim grožnjam v Sloveniji. Obseg besedila je uravnotežen z drugimi grožnjami. Gre za pristop avtorjev strategije. Bralec se namreč ne more izogniti sklepanju, da je slovenska strategija ena najbolj razlagalnih in nekako služi tudi kot »učbenik«.

»Hibridizacija« strategije nacionalne varnosti

Skrb pred hibridnim vojskovanjem (delovanjem) je postala, verjetno zaradi prepoznavnih učinkov v praksi, ena od glavnih skrbi držav glede lastne varnosti in varnosti organizacij, v katerih države delijo prizadevanja in zaveze za zagotavljanje skupne varnosti (npr. Nato in EU). Pri obravnavi strategije nacionalne varnosti se zato ne moremo izogniti posebni obravnavi »hibridizacije« odnosov med državami, ki presega dosedanje oblike vojaške ali druge konfrontacije, pri kateri gre za pojav, ki vpliva na vse funkcije delovanja države in družbe. Čeprav bo v nadaljevanju del razprave posvečen iskanju odgovorov na vprašanje, kako se ubraniti pred hibridno grožnjo oziroma hibridnim delovanjem (vojskovanjem), nas s stališča teorije strategije zanima, ali lahko govorimo o pojavu novega (hibridnega) strateškega koncepta kot jedra nacionalne (varnostne) strategije in s tem o novi vrsti strategije – hibridni strategiji.⁶²

V razlagah načina uresničevanja hibridne strategije in z njo povezanega hibridnega vojskovanja lahko bralec zasledi tudi pojem asimetrično (delovanje, vojskovanje, strategija). Težko se je namreč izogniti primerjavam in ugotovitvam, da gre morda za sorazmerno enaki vrsti strategije. *»Asimetrične strategije napadajo ranljivosti, ki se jih žrtev ne zaveda, ali izkoriščajo omejeno pripravljenost žrtve proti grožnji«* (Benett, Twomey in Treveton, 1999, str. 4), kar bi lahko trdili tudi za hibridno

⁶² Mažeikis je eden od tistih, ki je pojem hibrid povezal s pojmom strategija, ko pravi, da *»mora imeti država ali nedržavni akter zmogljivosti in očitno željo, da uporabi hibridno strategijo. To stori z aktivnostmi, ki včasih dosežejo raven prave vojaške akcije in se lahko izvajajo tudi v daljših časovnih obdobjih«* (Mažeikis v Stonič, 2018, str. 105).

strategijo. Podobno bi težko našli velike razlike med hibridnim in asimetričnim vojskovanjem.⁶³

Ruiz Palmer v razpravi o tem, v čem se hibridno vojskovanje razlikuje od asimetričnih taktik in tehnik, posredno razloži razliko med hibridno in asimetrično strategijo, ko pravi, da gre za razliko v obsegu (angl. *scale*). »Ta daje državam, kot je Rusija, strateško zmožnost, da uporablja mešanico instrumentov trde in mehke moči za izoliranje in prisilo nad šibkejšimi sosedami, medtem ko nadleguje in odvrča bolj oddaljene in sposobnejše nasprotnike«. Pravi, da gre v ruskem primeru za »kombinacijo strateških priložnosti in nujnosti, prilagojenih današnjemu okolju povečane povezanosti, krhkosti in ranljivosti družbe. Priložnost, da se zasledujejo in dosegajo najpomembnejši politični cilji z aktivno, vendar uravnano uporabo v glavnem nevojaških sredstev skupaj z nujno potrebo po izogibanju destruktivni ali potencialno odločilni sili, ki bi jo uporabil nasprotnik« (Ruiz Palmer, 2015, str. 1–2).

Morda se razumevanje hibridne strategije lahko razlikuje od asimetrične v tem, da jo danes večinoma pripisujemo državam kot nosilkam hibridnega vojskovanja, asimetrično pa pretežno nedržavnim akterjem, ki so v zgodovini tradicionalno uporabljali asimetrično vojskovanje. Morda lahko govorimo, da je za uresničevanje hibridne strategije značilno, da je informacijski steber nacionalne moči postal enakovreden (včasih celo močnejši) z diplomatskim in vojaškim stebrom ter je v nekem obdobju nosilec uresničevanja nacionalnih interesov, pri tem pa mu diplomatski in vojaški steber »asistirata«. Hibridno in asimetrično strategijo bi lahko razlikovali po stopnji prepoznavnosti uresničevanja strategije v praksi. Pri

⁶³ »Oba termina opisujeta obliko vojskovanja, ki se razlikuje od konvencionalnega razumevanja vojskovanja. Nekateri avtorji asimetrično vojskovanje povezujejo predvsem z aktivnostmi nedržavnih akterjev proti močnejšemu nasprotniku (Palmer, 2015, str. 1). Fleming (2011, str. 9) meni, da je mogoče načela in poglede, ki sta jih razvila že Sun Cu Wu in Clausewitz, razumeti kot intelektualne temelje današnjega razumevanja hibridnega vojskovanja. Termin asimetričnost kaže na različnost strani v konfliktu. Vendar pri tem ne gre samo za razliko v vojaški moči – te razlike so skoraj v vsakem konfliktu. Gre za bolj temeljne razlike v pristopih. Metz asimetrično vojskovanje opredeljuje kot 'delovanje, organiziranje in razmišljanje, ki je drugačno od nasprotnikovega in ima za cilj maksimizirati relativno moč, izkoristiti nasprotnikovo šibkost in si pridobiti večjo svobodo delovanja' (Lonsdale, str. 55). Podobno pojem asimetrije razumejo tudi Svete, Guštin in Prebilič (2010), ki opozarjajo, da se ta ne nanaša le na merljive in materialistične kazalce moči, temveč tudi na neprimerljivost sodelujočih v konfliktih, ki se kaže pri uporabi sredstev in metod. Izraz asimetrično vojskovanje kaže predvsem na različnost v vojaških pristopih. Izraz hibridno vojskovanje pa je večinoma usmerjen v opis kompleksnosti vojskovanja, pri čemer je poudarjena kombinacija različnih nevojaških in vojaških metod ter sredstev. Asimetričnost je pri tem ena od značilnosti hibridnega vojskovanja. Podobno razumevanje srečamo tudi pri več avtorjih, ki hibridno vojskovanje opisujejo kot kombinacijo asimetričnih in drugih oblik vojskovanja (McCuen, 2008; Fleming, 2011, str. 36).« (Vegič, 2016, str. 77–78.)

tem bi se lahko ugotavljalo, da se hibridna uresničuje predvsem prikrito in da želi akter hibridnega vojskovanja ostati čim dlje časa neprepoznaven. Žrtev v začetni fazi niti ne prepozna, da je napadena oziroma da se proti njej izvaja hibridno vojskovanje. V tem pogledu bi lahko razumeli hibridno strategijo kot način uresničevanja strategije nacionalne varnosti, pri kateri si država pretežno s prikrito uporabo instrumentov trde in mehke moči prizadeva za utrjevanje nacionalnih interesov ali želi preprečiti drugi, da bi dosegla svoje strateške cilje, po možnosti z izogibanjem neposredne, prepoznavne konfrontacije.⁶⁴

Da bi bila neka strategija hibridna, mora država v uresničevanju strategije nacionalne varnosti uporabljati pretežno hibridno vojskovanje kot temeljni način utrjevanja ali zaščite nacionalnih interesov v odnosu do druge države, zavezništva ali koalicije. Pri tem si prizadeva (1) za čim daljše prikrivanje svojih namer in ciljev, po možnosti tudi metod in orodij, ki jih uporablja (kolikor je mogoče glede na izbrano kombinacijo instrumenov nacionalne moči), (2) izogibanje prepoznavnosti lastne vloge v konfrontaciji oziroma onemogočanje dodeljevanja odgovornosti in (3) doseganje vsaj večine, če ne že tudi končnega cilja, preden žrtev in mednarodna skupnost lahko »pokažeta« agresorja, kar je glavna zahteva hibridne strategije. Pri tem ima hibridna strategija značaj strategije prisile (zahteva od žrtve, da nekaj naredi) ali prepričevanja (zahteva od žrtve, da odstopi od svojih namer), z elementi odvracanja (da odvrne žrtev od eskalacije konfrontacije).

Hibridno vojskovanje obsega vse instrumente nacionalne moči in ni le eno od sredstev na poti do cilja v povezavi z nacionalnimi interesi. Zato lahko ugotavljamo, da je strateški koncept po namenu in vsebini »hibriden«. Podobno kot pri jedrski tehnologiji, v kateri jedrsko orožje preraste okvir enega od sredstev, ki jih ima država na voljo znotraj vojaškega instrumenta moči, kar določa oblikovanje jedrske strategije znotraj strategije nacionalne varnosti in ki izjemoma lahko postane celo »nadomestek« te strategije oziroma je »alfa in omega« uresničevanja nacionalnih interesov.

⁶⁴ Kritiki teh razlik med vrstama strategij in posledično vojskovanjem bodo poudarili, da hibridno vojskovanje izvajajo tudi nedržavni akterji in da je tudi asimetrično lahko značilna prikritost delovanja držav. To lahko utrjuje dvome, ali sploh gre za različni strategiji in ali gre za različni vrsti vojskovanja. Bralcu je prepuščena sodba o pojmovni inovaciji, ki jo prinaša uporaba hibrida v razlago sodobne teorije strategije in z njo povezane teorije vojne in vojskovanja. Če je hibridnost postala izhodišče za opisovanje pojavov konfrontacije med državami v sodobnem varnostnem okolju in s tem razvoja teorije in prakse strategije, obstaja kar nekaj razlogov, da lahko govorimo tudi o pojmu hibridna strategija.

Nekateri primeri uresničevanja nacionalne strategije v praksi vzpostavljajo domnevo, da je nacionalna strategija »po naravi« hibridna oziroma da država uporablja hibridni strateški koncept za utrjevanje ali zaščito svojih interesov. Takrat je lahko hibridno delovanje (vojskovanje) »normalna« oblika vsakodnevnega delovanja države v mednarodnem okolju, še posebno v odnosu do nekaterih držav. Vsakodnevno v smislu, da postane hibridno delovanje stalnica uresničevanja nacionalnih interesov in da ni prepoznavne ločnice med delovanjem in vedenjem v miru, krizi (konfliktu) ali vojni. V nasprotju s strateškim konceptom, ki temelji na odvrčanju, je tak koncept po naravi agresivne narave, hibridna strategija pa s tem predstavlja prikrito grožnjo stabilnosti mednarodnega reda in varnosti skupine ali posameznih držav.⁶⁵

Hibridna strategija se uresničuje s hibridnim vojakovanjem kot prevladujočo obliko vojskovanja, za katero je značilna *»polna integriranost vojaških in nevojaških sredstev moči države za doseganje političnih ciljev, v katerem uporaba sile ali grožnja z uporabo sile igra osrednjo vlogo«*. Pri tem države izkoriščajo načelo nejasnosti ali dvoumnosti (angl. *ambiguity*), ki pomeni *»sovražno dejavnost, ki je države težko identificirajo, opredelijo ali javno oznanijo kot uporabo sile z namenom prisile«*. Uporablja se, da zaplete ali spodkopava proces odločanja nasprotnika in tako zmanjšuje učinkovitost njegovega odzivanja (Reichborn-Kjennerad in Cullen, 2016, str. 2).

Kako se hibridna strategija uresničuje v praksi, lahko vidimo na primeru ruske aneksije Krima, ki ga je analiziral Tomšič (2018, str. 49–61) in v katerem gre za *»prikaz miselnega in vsebinskega preobrata Rusije v poenotenju tako glede nacionalnih strateških interesov kot tudi glede uporabe načinov in sredstev za njihovo izvedbo«*:

- *Spretna uporaba kombinacije različnih instrumentov nacionalne moči (političnega, diplomatskega, ekonomskega, vojaškega, kulturnega idr.) in moč množice lokalnega prebivalstva ob hkratnem zelo intenzivnem informacijskem delovanju, pri tem pa ves čas ostati pod t. i. pragom vojne napovedi. Celovito upravljanje instrumentov nacionalne moči koordinira posebno vladno telo (učinkovito medresorsko usklajevanje).*

⁶⁵ V razlagi problematike hibridnega vojskovanja Reichborn-Kjennerad in Cullen razumeta nacionalno strategijo kot pogoj za dejavnosti v nekem času in prostoru, hibridno vojskovanje pa kot uporabo te strategije (Reichborn-Kjennerad in Cullen, 2016, str. 1).

- *Pazljivo pripravljeno »bojišče« z uporabo političnih, ekonomskih in informacijskih instrumentov moči. Postopen prehod iz miru v spopad in s tem postavitev nasprotnika pred izvedeno dejstvo. Asimetrični pristop omogoča optimalno uporabo vojaških in nevojaških zmogljivosti.*
- *Informacijsko delovanje (kampanja). Meje med mirom in vojno, tujimi vojaškimi silami in skupinami lokalne samouprave so zamegljene, glavni bojni prostor je premaknjen s fizičnega ozemlja v misli in srca prebivalstva.*
- *Subverzije in prikrite dejavnosti, ki so jih izvajale predvsem specialne sile. Oboroženi »posamezniki« varujejo ključne položaje, razorožijo zakonite oborožene sile in prevzamejo nadzor. Uporaba t. i. lokalnih samozaščitnih sil.*
- *Nadzorovano stopnjevanje sile. Postopen prehod iz prikrite v odkrito uporabo oboroženih sil za doseg politično-vojaških ciljev pri vzpostavitvi popolnega nadzora nad ozemljem. Notranji razpad sovražnika oziroma razbitje njegove morale in volje do bojevanja.*

Primer ruske zasedbe Krima je nekoliko netipičen. Prepoznavamo metode hibridnega vojskovanja, vendar bi težko zagovarjali, da se bo hibridna strategija uporabljala takrat, ko bo šlo za tradicionalne težnje držav po razširitvi svojega ozemlja ali zasedbe območij, bogatih z naravnimi viri. Prej bodo strateški cilj sprememba režima oziroma vzpostavitev ugodne politične oblasti, ki lahko služi nacionalnim interesom agresorja, razbitje kohezivnosti zavezništev, koalicij in drugih političnih povezav držav, vzpostavitev kontrole nad viri brez (vidne) fizične prisotnosti, ohranjanje razmerja moči v mednarodnem okolju in onemogočanje sprememb znotraj območja lastnega interesa in vpliva, ohranjanje politične, etnične in druge nestabilnosti znotraj nekaterih držav ipd.⁶⁶ Hibridna strategija uresničuje cilje, za katere je hibridno vojskovanje najboljši način njihovega doseganja, ker med drugim otežuje proženje mednarodnih varnostnih mehanizmov in uveljavljanje ukrepov skladno z mednarodnim vojnim in drugim pravom. V tem pogledu je hibridna strategija najboljši približek Sunzijevi ideji zmage brez boja, ko se strateški cilji dosegajo brez odkrite konfrontacije, pri čemer je »zmaga« popolna, ko žrtev ne prepozna agresije in se agresor odkrito »pokaže«, ko je dosegel svoj cilj.

⁶⁶ V tem pogledu bi bila verjetno študija primera (»de facto«) odcepitve regije Donbas od Ukrajine bolj značilen primer.

Okvir 25: ZNAČILNOSTI URESNIČEVANJA HIBRIDNE STRATEGIJE

- Kombinacija različnih instrumentov nacionalne moči (političnega, diplomatskega, ekonomskega, vojaškega, kulturnega idr.) in moč množice lokalnega prebivalstva ob hkratnem zelo intenzivnem informacijskem delovanju.
- Zmes diplomacije, strateških informacij, trgovine z orožjem, sporazumov o statusu sil in vojaškega sodelovanja.
- Manipulacija s posamezniki, institucijami in mediji.
- »Pranje možganov« lastnega prebivalstva ter pridobivanje podpornikov in prijateljev po svetu.
- Nadzor eskalacije konflikta – ostati pod pragom vojne napovedi in zanikanje formalne vpletenosti v konflikt.
- Brutalnost (teror nad civilnim prebivalstvom) in propagandno-psihološko delovanje (izrabljanje družbenih omrežij).
- Uporaba kriminalnih združb in terorističnih skupin.
- Postopen prehod iz miru v spopad in s tem postavitve nasprotnika pred izvedeno dejstvo.
- Informacijsko delovanje (kampanja): meje med mirom in vojno ter tujimi državnimi in lokalnimi nedržavnimi akterji so zamegljene.
- Glavno »bojišče« je premaknjeno s fizičnega ozemlja v misli in srca prebivalstva.
- Subverzije in prikrite dejavnosti, ki jih izvajajo prikrite specialne sile in lokalni nedržavni akterji.
- Postopen prehod iz prikrite v odkrito uporabo oboroženih sil za doseg politično-vojaških ciljev pri vzpostavitvi popolnega nadzora nad ozemljem.
- Prizadeva se za razpad nasprotnika oziroma razbitje njegove morale in volje do vojskovanja.
- Ignoriranje mednarodno priznanih mej in norm v mednarodnih odnosih.
- Nedržavni akterji imajo na voljo moderne oborožitvene sisteme in informacijsko tehnologijo.
- Območje vojskovanja nima prepoznavnih fizičnih mej, poteka v vseh fizičnih razsežnostih in kibernetnem prostoru, ne prepozna se razlika med bojevniki in nebojevniki.

- Uporaba politične opozicije in manjšin za notranjo destabilizacijo države (spodbujanje nezadovoljstva).
- Predstavljanje vojaške sile (koncentracija sil na mejah, da zastrašujejo).
- Spodbujanje in podpora političnih in družbenih sprememb – izkoriščanje slabosti (prevrati in državni udari, vmešavanje v volitve, »ustvarjanje« javnega mnenja, utrjevanje političnih, družbenih in ekonomskih kriz).

Vir: Reichborn-Kjennerad in Cullen, 2016; Lasconjarias in Larsen, 2016; Tomšič, 2018; Vegič, 2018; Škerbinc, 2015.

Odgovor na grožnjo, ki jo predstavlja uresničevanje hibridne strategije

Vertovšek pravi, da »EU od leta 2015 dalje vse bolj priznava in razume, da so nekatere dejavnosti hibridne narave in da je potrebno usklajeno ukrepanje, zaščita pred hibridnimi grožnjami pa se bo morala vzajemno krepiti. V tem okviru se priznava čezmejna in kompleksna narava hibridnih groženj, za krepitev splošne odpornosti naših družb pa je predlagan nadresorski pristop.« Poudarja, da »EU sicer lahko pomaga državam članicam pri krepitvi odpornosti proti hibridnim grožnjam, vendar so zanj v prvi vrsti odgovorne države članice, saj je preprečevanje hibridnih groženj povezano z nacionalno varnostjo in obrambo«. Vzajemna pomoč in solidarnost sicer temeljita na 42.7. in 222. členu pogodbe o EU (Vrtovšek, 2018).⁶⁷

Nato poudarja izzive, ki jih predstavljajo državni in nedržavni akterji. Ti »uporabljajo hibridne dejavnosti, da bi ustvarili nejasnosti (angl. ambiguity) in zameglili meje med mirom, krizo in konfliktom«. Nato uvršča pomoč članicam pri hibridnih operacijah (angl. *hybrid campaign*) v povezavi s 5. členom Washingtonske pogodbe, kot velja to pri oboroženi agresiji. Poudarja potrebo po

⁶⁷ EU v odgovor na hibridne grožnje uvršča (1) izboljšanje situacijskega zavedanja in ocenjevanje tveganj (v tem okviru je npr. oblikovana hibridna skupina za zbiranje in analizo informacij, angl. *EU Hybrid Fusion Cell*), (2) oblikovanje in uresničevanje strategije strateškega komuniciranja, (3) oblikovanje konceptov in izmenjava izkušenj (npr. ustanovitev Centra odličnosti proti hibridnim grožnjam), (4) povečanje odpornosti držav (kritična infrastruktura, odpornost družbe, energetska in druga oskrba, transport, satelitske komunikacije idr.), (5) utrjevanje obrambnih zmogljivosti, (6) zaščito zdravja in hrane, (7) kibernetsko varnost (industrija, energetika, finančni sistem, transport), (7) odpornost proti radikalizmu in nasilnemu ekstremizmu in (8) spodbujanje sodelovanja z drugimi državami (2016).

povečanju odpornosti držav, situacijskem zavedanju ter utrjevanju odvrčanja in obrambne drže (Brussels Summit Declaration, 2018).⁶⁸

Obširna razprava o grožnjah, ki jih predstavlja hibridno delovanje ali vojskovanje, ter o ukrepih, s katerimi se grožnja nevtralizira ali odvrne, je bila spodbujena predvsem z opazovanjem ukrajinsko-ruskega konflikta v obdobju 2014–2016. Ta konflikt je postal nekakšen »laboratorij« za preučevanje te »nove« oblike uresničevanja nacionalne strategije oziroma zaščite nacionalnih interesov. Pri tem je pomembno razumeti, da ruska strateška teorija in praksa ne uporabljata tega termina, poznata pa termine, kot so asimetrično, nekonvencionalno, nelinearno, brez stika, zavajanje, specialno delovanje, prikrite operacije ipd., ki so del ruske doktrine uresničevanja nacionalne strategije iz preteklosti in spadajo, kot pravita Lasconjarias in Larsen, »v nabor umazanih trikov« še iz časov hladne vojne. V sodobnem času je takšna doktrina dopolnjena z dobro načrtovanim informacijskim delovanjem, manipulacijo medijev in »šokantnimi prizori«, ki rušijo legitimnost nasprotnika. Pri tem sta odločilni strateška iniciativa in volja za delovanje (Lasconjarias in Larsen, 2016, str. 10).

Tako kot vsako orožje, tehnologija ali način (taktika) delovanja je tudi hibridni strateški koncept povzročil iskanje možnosti za njegovo odvrčanje, nevtraliziranje ali omejevanje učinkov. Vegič poudarja, da »*hibridno vojskovanje temelji na izkoriščanju slabosti nasprotnikov*«, in se sklicuje na Hoffmana, ki je menil, »*da je možno, da bo takšno vojskovanje učinkovito proti velikim, okornim in hierarhičnim organizacijam, ki so mentalno ali doktrinarno rigidne. Zato bo učinkovito zoperstavljanje zahtevalo hitro prilagajanje nepričakovanim novim situacijam in sposobnost inovativnega razmišljanja ter iskanja kreativnih rešitev. Ker hibridno vojskovanje temelji na raznovrstnosti sredstev in oblik, se pri tem povečuje pomen uporabe vseh instrumentov države, tako varnostnih, vojaških, diplomatskih, ekonomskih idr., kot tudi usklajeno delovanje na vseh teh področjih.*« (Vegič, 2018, str. 15.) Navaja Parameswarana, ki opozarja na »*pomen integriranega*

⁶⁸ V odgovoru na hibridno grožnjo, ki jo predstavlja ruski koncept uresničevanja nacionalnih interesov, je Nato med drugim sprejel strategijo zoperstavljanja hibridnemu vojskovanju, načrt kibernetске varnosti in vrsto ukrepov, ki se nanašajo na večjo pripravljenost vojaških sil (akcijski načrt pripravljenosti, načrt vzpostavljanja zmogljivosti, okrepitev odzivnih sil, premestitev sredstev in sil v regiji, spremembe poveljniške sestave, povečanje obrambnih investicij idr.) (Lasconjarias in Larsen, 2016, str. 11). Jacobs in Lasconjarias (v Vegič 2018, str. 18) navajata, da bo moral Nato okrepiti tudi »*kibernetško obrambo, zmogljivosti za izvajanje psiholoških operacij, zmogljivosti za civilno-vojaško sodelovanje, obveščevalne zmogljivosti ter zmogljivosti za odzivanje na načrtno vodeno zlonamerno propagando*«.

medresorskega pristopa» in informacijskega delovanja. Ker sta sestavna dela hibridnega vojskovanja prikrivanje in ustvarjanje nejasnih situacij, je »zelo pomembno pravočasno zaznavanje in tudi pravilno razumevanje nasprotnikovih namenov« (ibid., str. 15).

Ker gre pri hibridnem vojskovanju za velik obseg delovanja predvsem nevojaških zmogljivosti in akterjev, se lahko ustvari zmoten občutek o zmanjšanem pomenu vojaške sile v sodobnih in prihodnjih konfliktih. Zato Vegič opozarja, da *»čeprav hibridno vojskovanje obsega kombinacijo različnih oblik delovanja, pri katerem vojaško delovanje morda ni glavno, pa zoperstavljanje takemu vojskovanju ne zmanjšuje pomena dobre vojaške pripravljenosti. Delovanje v teh razmerah je za vojake kvečjemu še zahtevnejše. Izkušnje kažejo, da je hibridno vojskovanje tudi za dobro usposobljene vojske problem ter da se premalo pripravljene in slabo organizirane vojske v takih spopadih zelo slabo izkažejo. Poleg tega mora vojska razvijati sposobnosti hitrega prilagajanja razmeram in skupnega delovanja z drugimi sestavnimi deli nacionalnovarnostnega sistema.«* Poudarja tudi, da *»trdnost države in njen ekonomski razvoj razumemo kot enega ključnih dejavnikov v uspešnem zoperstavljanju grožnjam tovrstnega vojskovanja«,* saj je hibridno vojskovanje *»uspešno predvsem proti notranje nestabilnim državam, ki se spopadajo s problemi družbene kohezivnosti (notranjimi političnimi, etničnimi, verskimi in drugimi nasprotji), ekonomskimi problemi, korupcijo, slabim upravljanjem države ipd.«* (Ibid., str. 16.)

Notranjo stabilnost in odpornost države ter družbe vidi kot temelj dobre obrambe pred hibridnim vojskovanjem tudi Coffey, ki je preučeval obrambni pristop v baltskih državah in stanje v Ukrajini pred konfliktom z Rusijo. Njegovo glavno sporočilo je, da je hibridno vojskovanje *»nekaj, kar je treba preprečiti ali odvrniti«,* in treba je *»zmagati, preden se sploh začne boj.«* Ker je usmerjen v slabosti nasprotnika, je pomembno zavedanje, da *»ko enkrat obstajajo družbene, politične in ekonomske okoliščine, ki omogočajo učinkovitost hibridnih taktik, je verjetno prepozno, da bi jih ustavili.«* Na voljo so trije načini: (1) vzpostavitev dobrega vladanja na lokalni in nacionalni ravni (zmanjšuje učinek dezinformacij in propagande), (2) ekonomska svoboda (vzpostavljanje zaupanja v ekonomsko stabilnost in ekonomsko zanesljivo prihodnost prebivalcev) ter (3) zaupanje in spoštovanje med prebivalci in varnostnimi ter obveščevalnimi organi (spoštovanje in kakovostno uveljavljanje zakonov (angl. *law enforcement*) sta prva črta obrambe). Kakšne so posledice in kako ranljiva je lahko država, v

kateri obstajajo obsežna politična in ekonomska korupcija ter slaba ekonomska situacija, je lahko vidno na primeru Ukrajine (Coffey, 2019, str. 1–2).

Podobno kot pri kibernetnem napadu je tudi pri hibridnem delovanju včasih težava, kako pravočasno opaziti, da se je napad oziroma delovanje proti nam že začelo. Kot je jasno iz opisa hibridnega delovanja (vojskovanja), je precej takih metod ali orodij, ki ne povzročajo jasno prepoznavnih učinkov, še posebno, ker napadalec oziroma izvajalec hibridnih dejavnosti ne želi biti prepoznan. Če ne vemo, da smo napadeni, tudi ne moremo začeti ustreznih obrambnih ukrepov.

6 NEKATERI KLJUČNI STRATEŠKI DEJAVNIKI

Kot je bilo že v poglavju o oblikovanju strategije omenjeno, ključni strateški dejavniki odgovarjajo na vprašanje, kaj je res pomembno s stališča skrbi za uresničitev nacionalnih interesov. Strategji gradijo koncept na podlagi pomembnosti strateških dejavnikov, in zato napake pri prepoznavanju, kateri so ključni, ali morda pripisovanje njihovega napačnega pomena lahko vodi do strategij, ki v praksi ne bodo uspešne. Lahko bi rekli, da ključni dejavniki določajo »naravo« strategije.⁶⁹

V nadaljevanju bodo predstavljeni nekateri strateški dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju strategije nacionalne varnosti. V nekaterih okoliščinah je bilo razumevanje njihovega pomena odločilno za oblikovanje uspešnih strategij, včasih pa tudi precenjeno in so lahko vplivali na napačen izbor instrumentov nacionalne moči in tako na manj uspešno uresničevanje interesov. Zato je dobro poznati njihov pomen in se med drugim znati izogniti pastem napačnega tolmačenja njihove vloge ter pomena oziroma prepoznati stranske učinke, ki jih lahko povzroča pretirano poudarjanje njihovega pomena. Predvsem je treba razumeti, kako se lahko najboljše izkoristijo v podporo lastnih interesov.

6.1 Tehnologija

Kakšen je vpliv tehnologije na oblikovanje in uresničevanje strategije? Kako zanesljive so tehnološke napovedi?

Kakšen je vpliv jedrske tehnologije na oblikovanje in uresničevanje strategije? Ali je jedrska tehnologija (orožje) lahko instrument nacionalne moči?

Kakšen je vpliv informacijsko-komunikacijske tehnologije na oblikovanje in uresničevanje strategije? Kakšna je njena vloga pri utrjevanju nacionalne moči države?

⁶⁹ Bralec bo opazil podobnosti v poimenovanju strateških dejavnikov z instrumenti in elementi nacionalne moči. Pri tem je treba razumeti, da nekaj, kar ustvarja ali utrjuje moč oziroma iz česar izhaja nacionalna moč, še ne pomeni, da je istočasno tudi instrument (orodje) za izkoriščanje te moči. Tako je npr. tehnologija dejavnik, ki krepi ekonomsko, vojaško in informacijsko moč, vendar sama po sebi ni instrument nacionalne moči. Podobno velja za geografijo, ki je element nacionalne moči, vendar bi se težko strinjali, da države uporabljajo geografijo kot instrument v odnosih z drugimi. Lahko pa bi ugotavljali, da se neki dejavnik, ki vpliva na to, kakšno strategijo bo država uporabljala, pojavlja tudi kot orodje za doseganje ciljev (npr. geopolitični položaj kot dejavnik in geopolitična moč kot instrument).

Vpliv tehnologije na oblikovanje in uresničevanje strategije je verjetno lažje razumeti kot vpliv nekaterih drugih dejavnikov, saj je pojmovno najbližje sredstvom, o katerih govorimo, da jih imajo na voljo države za ustvarjanje moči, ki omogoča uresničevanje interesov. Poleg tega večinoma predstavlja oprijemljiv (fizični) dejavnik, ki je izkustveno prepoznaven večini ljudi.

Pomen tehnologije lahko spremljamo skozi celotno zgodovino teorije in prakse strategije, predvsem v povezavi z vojaško močjo, v preteklosti vodilnim instrumentom nacionalne moči. Pri uporabi vojaške moči je tehnologija omogočila večjo premičnost, zaščito, ognjeno moč in druge oblike fizične moči ali druge možnosti izboljšanja učinkovitosti delovanja vojaških sil, s tem pa omogočila tisto odločilno prednost pred nasprotnikom, ki je vodila do zmage v vojni ali do prevlade interesov države nad državo. V nekaterih obdobjih je bil lahko poudarek na vlogi tehnologije celo prevelik in je ta tako postala omejitev strateškega razmišljanja, saj so strateški koncepti že v bistvu izhajali iz iskanja najboljšega načina izrabe tehnologije za doseganje strateških ciljev, s tem pa tudi usmerjali izbor instrumentov moči v tiste, ki so jo lahko na najboljši način izkoristili; po navadi je bila to vojaška moč. V praksi je to lahko pomenilo, da vsi strateški dejavniki niso bili enakovredno obravnavani in da pri oblikovanju koncepta niso bile upoštevane vse možnosti, s tem pa strategija med uresničevanjem ni imela nujnih »nastavkov« za odzivanje na nepredvidljive situacije, v katerih tehnologija ni bila več odločilna. Tako lahko ima posedovanje superiorne tehnologije celo negativne učinke na kakovost strategije. Zavedanje o tehnološki premoči lahko »zamegli« strateško misel, ki se namesto v iskanje najboljšega koncepta, ki bo izrabil vse instrumente nacionalne moči in enakovredno upošteval vse ključne strateške dejavnike, usmeri v iskanje koncepta, ki bo najbolje izkoristil tehnološke prednosti (sredstvo določa koncept).

Čeprav je lahko tehnologija pomenila odločilno prednost pri uresničevanju interesov, nas Drew in Snow opozarjata, da je treba biti previden pri ocenjevanju njenega pomena (2006, str. 202–203):

1. *Razpolaganje s superiorno tehnologijo še ni zagotovilo za njeno učinkovito uporabo.*
2. *V določenem času in z določenimi viri lahko nasprotnik vzpostavi tehnološko enakost (trajne skrivnosti in prednosti tehnologije ne obstajajo).*
3. *Lahko se najde rešitev, ki izniči učinke ali prednosti; včasih poceni in preprosto ali s pametno strategijo in taktiko.*

4. *V praksi morda tehnologija ne bo imela učinkov, ki smo jih predvideli, saj je prihodnje okolje nepredvidljivo.*

Na previdnost pri ocenjevanju učinkov lastne tehnologije opozarja tudi Cancian s tezo, da lahko strategija povzroči strateško presenečenje na dva načina: (1) nasprotnik ima zmogljivosti, ki jih nismo predvideli ali ustrezno ocenili, in (2) lastna tehnologija ne deluje tako, kot so pokazali preizkusi pred konfliktom. Pravi, da je na ravni spopada med velesilami malo možnosti, da ima tehnološko presenečenje odločilno prednost, vendar lahko za nekaj časa povzroči strateške učinke (Cancian, 2018, str. x).

O pomenu napovedovanja razvoja tehnologije in njenega vpliva v prihodnosti govori podatek, da je leta 2015 najmanj 23 organizacij na svetu pripravilo tehnološke napovedi. Vrednost tehnoloških napovedi je vedno bolj prepoznavna v poslovnih in vladnih krogih. Praktično vsaka organizacija je zaradi notranjih razlogov posredno ali neposredno vpletena v te napovedi, da bi načrtovala svoje dejavnosti (Kott in Perconti, 2018, str. 1). Predvsem vojska poudarja potrebo po tehnoloških napovedih, saj mora načrtovati svoje opremljanje in oboroževanje za vojaške spopade prihodnosti in ugotoviti, kako bo tehnologija vplivala na oboroženi boj. Razvoj in izdelava zapletenih bojnih sistemov sta dolgotrajen postopek. Zato je tudi razlika med obdobjem, na katero se napoved nanaša med poslovnim in vojaškim sektorjem. Kott in Perconti navajata, da so za poslovne namene pripravljene tehnološke napovedi za obdobje do petih let, za vojaške pa deset in celo do trideset let (ibid., str. 2).⁷⁰

⁷⁰ Pri napovedovanju vpliva tehnologije je pomembno razumeti, o kakšni verjetnost »zadetka« se pogovarjamo oziroma kako točne so napovedi. Pričakovano je, da točnost pada s povečevanjem obdobja, na katero se napoved nanaša. Ena od študij govori, da je točnost do deset let lahko 38 odstotkov, od enajst let in več pa lahko pade celo na 14 odstotkov (Fye v Kott in Perconti). Zato je nujna dobra presoja uporabne vrednosti napovedi, saj je tehnologija eden od pomembnih dejavnikov prihodnjega strateškega okolja in vpliva na strateški koncept. Netočne ali zavajajoče napovedi lahko imajo negativne posledice na uspešnost strategij, ali kot pravita Kott in Perconti: *»Netočne napovedi so bolj škodljive, kot da napovedi sploh nimamo«* (ibid.).

Albright na podlagi analize tehnološke napovedi (objavljene 1967) ugotavlja, da se je do konca 20. stoletja uresničila manj kot polovica napovedi, pri čemer izstopata komunikacijska tehnologija in računalništvo, v katerih je uresničenih celo več kot 80 odstotkov napovedi. Poudarja težavnost ocenjevanja uspešnosti napovedi zaradi neenotnih standardov in definicij (kaj je merilo), zaradi česar so lahko ocene zelo subjektivne (Albright, 2002, str. 2–3). Analiza je pokazala, da je na podlagi študije preteklih napovedi mogoče ugotoviti glavne tehnološke trende, kar pomaga pri boljših napovedi prihodnosti, s tam pa tudi boljše odločitve tistih, ki ustvarjajo politiko (angl. *policy*) (ibid., str. 16).

Razvoj tehnologije je v 20. stoletju omogočil širitev spopada za prevlado interesov (predvsem v vojaškem smislu) od kopnega in morja v zrak in vesolje ter celo možnost vzajemnega uničenja strani v spopadu in (teoretično) konec civilizacije. V 21. stoletju je povzročil razširitev spopada v kibernetski (digitalni) prostor in »pripeljal bojišče« do (teoretično) vsakega prebivalca Zemlje, ki je tako lahko postal udeleženec, izvajalec, neposredni opazovalec ali cilj neke dejavnosti, in v katerem je orožje ali sredstvo za uresničevanje ciljev (teoretično) postalo vse, kar se uporablja v vsakdanjem življenju. Tako npr. kitajski strategji poudarjajo, da *»na svetu ni nič takega, kar se ne bi moglo uporabiti kot orožje«*, in *»vse, kar lahko koristi človeku, ga lahko tudi uniči«*, pri čemer ne gre za filozofski pristop ali ideologijo, saj bo npr. razvoj t. i. interneta stvari omogočil vpade v informacijska omrežja in zlorabo povezanih naprav za škodljive namene, ali kot pravita avtorja študije Quiao Liang in Wang Xiangsui: *»Verjameva, da bodo nekega dne ljudje vstali in presenečeno spoznali, da so nedolžni in prijazni predmeti pričeli prevzemati napadalne in ubojne lastnosti«* (v Furlan, 2002b, str. 19).

Crevelde pravi, da moderna tehnologija *»nosi Janusov obraz«*. Na eni strani daje vladam *»orodje, s katerim lahko prevladujejo nad državo in prebivalstvom kot nikoli do zdaj«*, na drugi pa s težnjo tehnologije po preseganju nacionalnih mej in z njihovim prečkanjem predstavlja oviro tej prevladi (Crevelde, 1996, str. 12).

Mirošič poudarja vlogo tehnologije kot nosilke geopolitičnih sprememb in prihodnje moči državnih in nedržavnih akterjev. Pravi, da bodo tehnološko-kibernetske spremembe, robotika, umetna inteligenca, digitalne valute, virtualna omrežja in internet stvari povzročili *»mutacijo sodobne diplomacije, bojevanja, obveščevalne dejavnosti, odnosa država-korporacija, zlasti pa moči in s tem geopolitike«*. Zanj je povezljivost (angl. *connectivity*) *»nova geopolitika, izvor politične moči in globalne ambicije«*. *»Temelj (državne in nedržavne) moči bo revolucionarni razvoj umetne inteligence, avtonomne mobilnosti in digitalnih nadzorstvenih sistemov«*. Pridobivanje in upravljanje podatkov, predvsem osebnih, sta pomembnejša od pridobivanja teritorija. *»Geopodatki so danes najbolj vroč temelj geopolitike. Kdor upravlja podatke, upravlja teritorij, gospodarstvo, ljudi in države.«* (Mirošič, 2019, str. 5.)

V praksi tehnologija ni prevladujoča tema v nacionalnih strategijah; več se govori o zmogljivostih. Tehnologija je omenjena v povezavi z grožnjami nacionalni varnosti. Pri tem se poudarja njena vloga v nekaterih vrstah groženj (npr. kibernetske grožnje) ali kot podlaga za utrjevanje obrambe, gospodarstva ter

odpornosti in blaginje države. Predvsem tehnološko razvite države poudarjajo njeno vlogo pri zaščiti nacionalnih interesov zaradi večje varnosti, ohranjanja vodilne vloge v svetu (ZDA) ali zavzemanja za vodilno (pomembnejšo) vlogo (Rusija). ZDA v svoji strategiji nacionalne varnosti npr. uvrščajo ambicijo po vodilni vlogi v raziskavah, tehnologiji, izumih in inovacijah v sklop dejavnosti, ki podpirajo enega od štirih stebrov nacionalnih interesov – utrjevanje blaginje, vendar ima tehnologija svoje (logično) mesto tudi v dveh stebrih, pri katerih gre za zaščito Američanov, domovine in ameriškega načina življenja (npr. kibernetška varnost, orožja za množično uničenje) ter ohranjanje miru s pomočjo moči (npr. obrambna industrija, vesolje, kibernetški prostor). Med prednostnimi dejavnostmi je mogoče zaslediti potrebo po razumevanju svetovnih znanstvenih in tehnoloških trendov, privabljanje in zadrževanje izumiteljev in inovatorjev, zaščito intelektualne lastnine, zaščito podatkov in infrastrukture ter razvoj novih tehnologij na energetskem področju (2017).

Tudi Rusija namenja kar nekaj vsebine znanosti in tehnologiji, ki sta med strateškimi prednostmi za utrjevanje nacionalnih interesov. Vlogo tehnologije med drugim povezuje z zaščito kritične infrastrukture, obveščanjem in alarmiranjem (področje državne in javne varnosti), energetske varnostjo, rastjo gospodarstva in utrjevanjem obrambe. Med dejavnike, ki slabijo nacionalno varnost, spadata odvisnost od uvoza elektronske in računalniške opreme ter strateških materialov in upad ugleda nekaterih poklicev, na katerih temeljita znanstveni in tehnološki razvoj (npr. profesorji naravoslovnih znanosti in inženirji). Uporablja pojem tehnološka varnost, ki jo je treba utrditi. Ta med drugim obsega dejavnosti, kot so utrjevanje znanstvenega potenciala, državni sistem inovacij in usmerjeno znanstveno raziskovanje (2015).

Japonska v nasprotju z ZDA in Rusijo kljub tehnološki razvitosti ne posveča veliko prostora tehnološkemu dejavniku. Utrjevanje tehnoloških zmogljivosti je sicer eden od desetih ukrepov, s katerimi se utrjujejo zmogljivosti za zagotavljanje nacionalne varnosti. Vlogo tehnologije je mogoče najti v povezavi s spoprijemanjem z globalnim segrevanjem, utrjevanjem obrambe in sodelovanjem z ZDA (2013).

Slovenska strategija nacionalne varnosti poudarja vlogo tehnologije v povezavi z grožnjami nacionalni varnosti (npr. utrjevanje hibridnih groženj, zloraba informacijske tehnologije za ogrožanje funkcij države, obveščevalna dejavnost, širitev orožij za množično uničenje). Tehnologijo prepozna kot priložnost in

ranljivost. Uvajanje novih tehnologij je med drugim pogoj za varno delovanje kritične infrastrukture informacijsko-komunikacijskih sistemov. Razvoj novih tehnologij je uvrščen tudi v povezavo zmanjšanja onesnaženosti okolja, gospodarskega razvoja in energetike ter razvoja t. i. odprte družbe (2019).

Tehnologija ima (pričakovano) pomembno vlogo v organizaciji, ki je ustanovljena zaradi varnosti in obrambe svojih članic – v Natu. Nato se zaveda, da je to pomemben dejavnik, ki vpliva na obrambno sposobnost zavezništva. V ta namen so njegove članice sprejele posebno strategijo. Njegova znanstvena in tehnološka strategija (orig. *NATO Science & Technology Strategy*) navaja, da znanost in tehnologija predstavljata temelja obrambne in varnostne zmogljivosti zavezništva ter omogočata učinkovitost zavezništva. Strategija opredeljuje tri strateške cilje: (1) podporo razvoja zmogljivosti, (2) spodbujanje partnerstev in (3) zagotovitev znanja in nasvetov za odločevalce. Znanost in tehnologija sta prepoznavni kot dejavnika podpore izvajanja Natovih nalog. Strategija je namenjena izrabi znanstvenih spoznanj in tehnoloških inovacij v podporo Natu (2018, str. 2–3).

Prav tako se pomen tehnologije prepozna v EU, kjer Globalna strategija EU (2016) uvršča tehnologijo v povezavo graditve obrambnih zmogljivosti znotraj zahteve po večjih vlaganjih v raziskave in razvoj. Pri tem uporablja tudi pojem tehnologija obrambe.⁷¹ Zavedajoč se pomena tehnologije za udeležanje strateških ciljev EU ter zaostajanja Evrope na tehnološkem (predvsem digitalnem) področju je Evropska komisija med drugim sprejela digitalno strategijo EU, kar je del iniciative EU, objavljene v belih knjigah, ki se nanašajo na tehnološki razvoj na širšem informacijskem področju (umetna inteligenca, robotika in internet stvari) (Valerio, 2020).

⁷¹ »V tem ranljivem svetu 'mehka moč' ni dovolj: povečati moramo verodostojnost na področju varnosti in obrambe. Da bi se odzvali na zunanje krize, okrepili zmogljivosti naših partnerjev in zavarovali Evropo, morajo države članice zadostno raven izdatkov usmeriti v obrambo, kar najbolj učinkovito izkoriščati vire ter izpolniti skupno zavezo, skladno s katero se 20 odstotkov sredstev za obrambni proračun nameni za nabavo opreme, raziskave in tehnologijo ... Kar je odločilnega pomena, sredstva EU, namenjena za raziskave in tehnologijo obrambe, ki bodo najprej prikazana v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, potem pa v celovitem programu v naslednjem proračunskem ciklu, se bodo pokazala za ključna pri razvoju obrambnih zmogljivosti, ki jih Evropa potrebuje.«

Jedrska tehnologija

Jedrska tehnologija ima poseben pomen in vpliv na oblikovanje strategije. Zato se ne more obravnavati tako kot druge tehnologije. Obstoj jedrskega orožja je zaradi učinkov, ki jih povzroča, in posledic na globalni ravni povzročil tudi oblikovanje posebnih nacionalnih in nadnacionalnih jedrskih strategij in politik. Razvoj jedrske tehnologije je omogočil izboljšanje učinkovitosti vojaških sil (npr. večja avtonomnost delovanja zaradi pogonskih sistemov na jedrsko gorivo), predvsem pa s pojavom jedrskega orožja politikom dal na voljo izredno rušilno moč. Če za tehnologijo lahko na splošno ugotovimo, da je včasih prevladovala v strateškem razmišljanju in določala vsebino koncepta oziroma usmerjala način, kako države dosegajo svoje interese, lahko trdimo, da je jedrska tehnologija ponekod predstavljala točko osredotočenja in odločilno vplivala na strateški koncept kot orodje za oblikovanje okolja, v katerem želimo zaščititi ali uresničiti svoje vitalne interese, ali kot (včasih edino) orodje za zavarovanje preživitvenih interesov. Pomeni, da obstajajo okoliščine, v katerih se lahko vsi instrumenti nacionalne moči podredijo uporabi jedrske tehnologije oziroma je strateška misel usmerjena le v iskanje najboljše strategije, ki lahko izkoristi moč jedrskega orožja. To velja zlasti za države, ki so ekonomsko, diplomatsko (zunanjepolitično) in vojaško šibke, so v konfliktu z veliko močnejšimi državami ali koalicijami držav ter je vsa nacionalna moč osredotočena v jedrsko orožje, s katerim razpolagajo.

Čeprav sta bila teoretično jasna moč jedrskega orožja in njen potencial na vojskovanje, se ni mogoče izogniti ugotovitvi, da znanstveniki, politiki in vojaki pred njeno prvo uporabo niso povsem razumeli dejanske moči in posledic za prihodnje globalno varnostno okolje ter vpliva na oblikovanje nacionalnovarnostnih politik, na odnose med državami ter na način uresničevanja nacionalnih in nadnacionalnih interesov. Verjetno je kmalu po uporabi v Hirošimi in Nagasakiju leta 1945 postalo jasno, da ne gre za novo obliko vojaškega delovanja ali nadomestilo za množično bombardiranje in da pomen jedrskega orožja presega njegovo obravnavo kot še enega v nizu sredstev, ki jih ima vojska na voljo.

Drew in Snow poudarjata, da je pojav jedrskega orožja povzročil nastanek nove vrste strategije. Evolucija strateške misli je med drugim dala tri sklepe: (1) jedrska tehnologija je kakovostno tako odmaknjena od konvencionalnega orožja, da je vprašljiva njena uporaba v vojaške namene; (2) posledice uporabe jedrskega

orožja vodijo v sklep, da gre za edinstveno (angl. *unique*) strategijo; (3) oblikovanje jedrske strategije postane civilna domena in se izvaja praktično zunaj vojaške skupnosti (Drew in Snow, 2006, str. 166–167). Ocenjujeta, da se je problematika uporabe jedrskega orožja v sodobnem času premaknila s področja simetričnega na področje asimetričnega vojskovanja, v katerem je glavna skrb preprečiti širjenje orožja za množično uničenje in odpravljati možnosti terorističnih dejanj (ibid., str. 180). Deset let po objavi njunih razmišljanj smo lahko ugotavljali, da je jedrsko orožje spet postalo orodje konfrontacije med državami ter da sta jedrsko orožje in z njim povezana obramba pred jedrskimi izstrelki spet aktualna, čemur se prilagajajo nacionalne in nadnacionalne varnostne ter jedrske strategije.

Protislovno je, da je jedrska tehnologija na eni strani povzročila grožnjo obstanka civilizacije, na drugi pa je morda zaslužna za preprečevanje spopadov velikih razsežnosti in morebitno svetovno vojno ter je tako vzpostavila okoliščine za sorazmerno stabilnost na globalni ravni. Žabkar poudarja, da je strateško jedrsko orožje veljalo za *»zadnje sredstvo nacionalne varnosti, ki bi ga uporabili šele, če bi zatajila vsa druga sredstva in sile«*. Vplivalo je na mednarodne odnose, tako da je bila *»zagotovljena večja stabilnost svetovnega političnega sistema v celoti, oziroma ustvarjeni so bili takšni odnosi med njegovimi glavnimi akterji, da niti eden ni predstavljal grožnje za ostale«*. Opozarja še na posebnost jedrske tehnologije. Bolj kot katera druga tehnologija lahko povzroči katastrofalne posledice zaradi zahtevnosti njene uporabe in njene (ne)zanesljivosti (Žabkar, 2003b, str. 317). Pomeni, da lahko napaka v delovanju ali nezanesljivost kontrolnih sistemov povzroči nepredvidljivo zaporedje dogodkov, ki vodijo v nekontrolirano (nenamensko) uporabo jedrskega orožja. Zato je pomembno vzdrževati komunikacijske signale z nasprotno stranjo in vzpostavljati mehanizme, ki preprečujejo napačno razumevanje nekaterih dogodkov in s tem proženje jedrskega odgovora nasprotne strani.⁷²

Objava namere o razvoju jedrskega orožja manjše moči (angl. *low-yield*) v ameriškem pregledu jedrske države (*Nuclear posture review – NPR*) leta 2016 je spodbudila razprave o njegovem vplivu na strategijo odvracanja in o uporabi taktičnega jedrskega orožja v konvencionalnih spopadih. Williams in Lowther kot zagovornika te namere pojasnjujeta, da gre pri jedrskih izstrelkih manjše moči še vedno za strateško orožje, ki je nujno zaradi učinkovitega odvracanja. Trdita, da nova tehnologija natančnega vodenja izstrelkov na cilj omogoča zmanjšanje moči bojnih glav in tako tudi zamenjavo zastarelega orožja iz hladne vojne. Njun

argument je, da s takimi bojnimi glavami ZDA odgovarjajo na enake zmogljivosti potencialnega nasprotnika, širijo razpon mogočih odgovorov in se tako izogibajo situaciji, v kateri sta le dve možnosti – »samomor ali predaja«; bojne glave manjše moči sporočajo, da bo do njihove uporabe prišlo, če bo treba, tako pa se utrjuje odvrčanje (Williams in Lowther, 2017, str. 1–2).⁷³

Mueller nasprotuje pretiranemu strahu pred širitvijo jedrskega orožja in zlasti strahu, da ga dobijo v last voditelji držav, ki ogrožajo mir, oziroma t. i. zlonamerne države (angl. *rogue states*), saj je praksa pokazala, da ima jedrsko orožje manj držav od napovedi iz preteklosti in da je svet že preživel »nekatero od norih množičnih morilcev v zgodovini (Stalin in Mao)«. Prav tako opozarja pred pretiranim strahom, da ga bodo v roke dobili teroristi, saj je razvoj jedrskega orožja tehnično zelo zahtevno in tvegano početje (pridobivanje in transport radioaktivnega materiala,

⁷² Podobno kot Žabkar je nekaj avtorjev opozorilo na človeški dejavnik v povezavi z jedrsko katastrofo. Abrams npr. trdi, da če bo prišlo do jedrske vojne, bo najverjetneje nenamerno in naključno, kot posledica »napačne presoje, nerazumevanja ali napačnega dojemanja«. Navaja Dumasa, ki pravi, da je »človeška napaka kriva za večino napak delovanja glavne oborožitve in vesoljskih plovil; bolj od mehanskih in tehničnih napak«. Opisuje posebne dejavnike, ki vplivajo na zanesljivost oseb pri ravnanju z jedrskim orožjem. Zaradi posebnih delovnih razmer (izoliranost, pomanjkanje dnevne svetlobe, stalna visoka pripravljenost, daljša odsotnost od družin, monotono delo ipd.) so zaposleni pod stresom, in kot je že ugotovil Black, lahko npr. pomanjkanje spanca in velika odgovornost povzročita »nenatančnost v presoji, sovražnost in paranojo« (Abrams v Solomon in Marston, 1986). Tveganje za varnost ravnanja in uporabe jedrskega orožja med drugim predstavljajo alkoholizem, uporaba drog in psihološke težave. Abrams navaja, da so npr. leta 1985 v ameriški vojski zaradi takih tveganj premestili okoli 1400 ljudi na druge dolžnosti. Taki ljudje se namreč počasneje odzivajo, imajo slabo presojo in nekateri tudi samomorilna nagnjenja. Čeprav je res, da večinoma ne odločajo o uporabi jedrskega orožja, saj je npr. na podmornici v proces izstrelitve rakete vključenih 30 ljudi, je treba tveganje zaradi katastrofalnih posledic znižati na čim manjšo raven. Tudi Moniz in Nunn poudarjata, da bi lahko jedrsko vojno povzročila prej napaka kot namera agresorja, vendar postavljata tveganje v povezavo s sovražnim delovanjem v kibernetnem prostoru (načrtni kibernetki napad na opozorilni sistem ali sistem poveljevanja in kontrole). Pri tem ne gre le za morebitno namero, da napadalec z vdorom v informacijski sistem povzroči izstrelitev jedrskega orožja, temveč da bo kibernetki napad povzročil spremembe opozorilnega sistema ali sistema poveljevanja, ki bodo lahko spodbudile odločitve ali uporabo jedrskega orožja (Moniz in Nunn, 2018).

⁷³ Krepon zavrača idejo o taktičnem jedrskem orožju, ker se »ZDA ob konvencionalni vojaški superiornosti, močnim zaveznicam in več tisoč operativnih jedrskih orožjih različne moči ni treba bojevati s taktičnim jedrskim orožjem proti istemu orožju«. Trdi, da je prevladujoča moč konvencionalnih sil dovolj za uspešno zoperstavljanje taktičnemu jedrskemu orožju (Krepon, 2017, str. 1–2). Colby vidi razvoj taktičnega jedrskega orožja manjše moči kot »most med konvencionalno in splošno (angl. all-out) jedrsko vojno«. Orožje, ki bo z ustrezno strategijo pomagalo »ublažiti ali premagati kitajski ali ruski napad na ameriške zaveznice brez spodbujanja jedrske apokalipse«. Podpira razvoj taktičnega jedrskega orožja, ker ga imajo nasprotniki, za katere se ocenjuje, da ne izključujejo možnosti kratkotrajne omejene jedrske vojne (Colby, 2018, str. 2).

vzpostavitev razmer za izdelavo, transportiranje »nerodnega« in nepreverjenega orožja na točko detonacije), ki se izvaja ob obsežni globalni opazovalni mreži, ki želi preprečiti te dejavnosti, in da je malo verjetno, da bodo države, ki podpirajo teroriste, zaradi posledic, s katerimi bi se srečale, takšno orožje dale na voljo teroristom (2018).

Mueller nasprotno od tistih, ki poudarjajo pomen jedrske tehnologije na transformacijo mednarodne politike in mednarodnih odnosov, trdi, da to ni res in da je »*bil njen vpliv na mednarodne zadeve majhen v primerjavi z obsegom porabljenih besed o njej*«. Pravi, da ni nujno, da je jedrska tehnologija preprečila tretjo svetovno vojno in da je dokazano neuporabna v vojaške namene in je bila njena uporaba najprej »*krepitev nacionalnega ega ali drža proti dejanskim ali namišljenim grožnjam*«. Govori o t. i. »*atomske obsesiji*« in navaja množico izjav raznih avtorjev iz preteklosti o neizogibnosti konca sveta do konca 20. stoletja. Mueller sicer ne izključuje možnosti jedrske katastrofe, vendar trdi, da so bile izkušnje dveh svetovnih vojn dovolj, da smo se izognili tretji, in da zato ni bilo potrebe po stalno prisotni nevarnosti jedrskega spopada. Čeprav se ne strinja s pretiravanjem o grožnjah, ki jih predstavlja jedrsko orožje v sodobnem času, in s pretiranim strahom, da ga dobijo zlonamerne države ali teroristi, svetuje, da se nadaljujejo ukrepi, ki odvrčajo »*naslednje Hitlerje*«, spodbuja sodelovanje z državami, kot je Severna Koreja, da se zagotovijo normalni odnosi v regiji in da preprečevanje širjenja jedrskega orožja ostane prednost (ibid.).

Bell je preučeval vpliv jedrskega orožja na strateško odločanje, uresničevanje zunanje politike in odnose z zavezniki. Trdi, da države uporabljajo jedrsko orožje v podporo kombinacije šestih oblik vedenja v zunanji politiki: (1) agresivno vedenje (napadalno zasledovanje ciljev), (2) ekspanzionizem (razširitev ciljev v mednarodni politiki, vključno s sklepanjem novih zavezništov ali pojavom novih nasprotnikov), (3) neodvisnost ali svojevoljnost (izvajanje dejavnosti, ki jim zavezniki nasprotujejo ali jih ne podpirajo), (4) krepitev (angl. *bolstering*) (izvajanje dejavnosti, ki utrjujejo zavezništvo, partnerje ali prijatelje), (5) neomajnost (angl. *steadfastness*) (zmanjšana pripravljenost za odstopanje v sporu in povečana volja za ohranjanje stanja *status quo*), in (6) kompromis (manjša pripravljenost za sklepanje kompromisa v sporih, ki so nastali pred pridobitvijo jedrskega orožja). Njegova teorija »*jedrskega oportunizma*« govori o tem, da države uporabljajo jedrsko orožje za uresničevanje političnih ciljev, ki spadajo v skupino tekmovalnih, agresivnih (angl. *beligerent*) ali ekspanzionističnih (Bell, 2017, str. 4–7).

Van der Meer je preučil teorije, ki razlagajo, zakaj države želijo pridobiti jedrsko orožje. Trdi, da so bile napovedi o širjenju tega orožja v preteklosti napačne, saj ima le devet držav na svetu to orožje. Vendar istočasno poudarja težavnost uporabe različnih teorij, ki bi pomagale razumeti motive za pridobitev tega orožja in s tem napoved nadaljnega širjenja orožij za množično uničenje. Teorije, ki razlagajo motive držav oziroma političnih elit, je razvrstil v štiri skupine, pri čemer poudarja, da nobena ne more dovolj dobro razložiti motivov. Zato je treba vedno povezati različne dejavnike, ki vodijo do odločitve in do neke oblike vedenja države (van der Meer, 2016, str. 209–230):

- *Teorija zmogljivosti. Motiv izhaja iz tehnoloških in ekonomskih zmogljivosti države, da sama razvije jedrsko orožje. Ker je to najmočnejša vojaška zmogljivost in ker ima država na voljo znanje in tehnologijo, je odločitev za razvoj jedrskega orožja nekako logična. Včasih jo spodbudi tudi znanstvena skupnost. Oppenheimer je npr. v povezavi z razvojem hidrogenske bombe dejal: »Ko sem videl, kako to narediti, mi je bilo jasno, da jo nekdo mora ustvariti.« Lapp je vlogo raziskav in razvoja pri razvoju orožij imenoval »tehnološki determinizem«. Pomanjkljivost te teorije je v dejstvu, da se v praksi pogosto ne potrjuje, saj veliko razvitih in ekonomsko močnih držav tega orožja ni razvilo. Vendar je verjetnost, da bodo te države razmišljale o tej možnosti, večja kot pri tistih, ki nimajo na voljo tehnologije in virov.*
- *Varnostna teorija. Tej teoriji bi lahko rekli tudi tradicionalna, saj poudarja eno od najbolj razširjenih razlag. Države si želijo pridobiti jedrsko orožje zaradi lastne varnosti kot zadnje sredstvo za zagotovitev preživetja (varnostno zagotovilo). Ker je v praksi veliko držav, ki so izpostavljene resnim varnostnim grožnjam in so v konfliktu z drugimi, pa nimajo tega orožja, je težko pritrčiti teoriji. Zagovorniki poudarjajo, da se to nanaša le na tiste, ki imajo velike neposredne (angl. pressing) varnostne probleme. Kritiki poudarjajo, da včasih posedovanje tehnologije ali razvoj jedrskega orožja lahko predstavlja še večjo varnostno grožnjo, ker spodbuja nasprotnice, da izvedejo preventivne vojaške napade ali razvijajo svoja jedrska orožja. Včasih države sklepajo zavezništva s tistimi, ki imajo tako orožje, da bi bile v zavetju t. i. jedrskega dežnika, vendar to ne zagotavlja popolne varnosti, ker obstaja dvom, ali bo država z jedrskim orožjem to uporabila za zaščito druge in pri tem tvegala lastno varnost. Kritiki tudi poudarjajo, da je precej primerov, ko posedovanje jedrskega orožja države ni zaščitilo pred konvencionalnim vojaškim konfliktom.*

- Teorija mednarodnih norm in lastnih percepcij. Ta, sorazmerno nova teorija temelji na predpostavki, da jedrsko orožje krepi položaj države v mednarodni skupnosti. Pri tem uveljavljene norme včasih odvrtaajo od pridobitve jedrskega orožja (npr. sporazum o neširjenju orožij za množično uničenje) ali jo spodbujajo (npr. znotraj skupine držav, ki razumejo posedovanje jedrskega orožja kot status in ugled). Zadnje pomeni, da država uporablja jedrsko orožje v smislu samopotrjevanja oziroma oblikovanja želene samopodobe ter pridobitve statusa močne države. Včasih želi država pritegniti pozornost in pridobiti pomen, da jo druge države jemljejo bolj resno. Jedrsko orožje jemlje kot močan vzvod v diplomaciji. Kritiki predpostavke, da nekatere norme, npr. sporazum o neširjenju orožij za množično uničenje, dejansko odvrtaajo od pridobitve jedrskega orožja (ker se to v mednarodni skupnosti ne »spodobi«), uporabljajo kot nasproten dokaz Severno Korejo, Iran in Sirijo – države podpisnice sporazuma, ki so ne glede na podpis razvile svoj jedrski program.
- Teorija domačega političnega konteksta. Tako kot v prejšnjih teorijah ni enotnega pogleda. Nekateri poudarjajo notranje težave države, ki ogrožajo vodstvo države, kot spodbujevalec jedrskega programa (metoda odvrtaanja pozornosti od notranjih težav). Jedrski program lahko utrjuje občutke pripadnosti naciji, ki se še dodatno utrdijo, če je država zaradi tega kritizirana v mednarodni skupnosti, tako pa se odvrta pozornost od pomembnejših vprašanj. Campbell je uvedel termin »pesimizem režima«; trdi, da so države, ki so v zatonu oziroma nazadujejo (angl. states in decline), bolj dovzetne za razvoj jedrskega orožja, kar naj bi preprečilo, da ostanejo v senci tekmecev in njihov propad. Nekateri poudarjajo pomen narave režima. Demokracije naj bi bile načeloma manj naklonjene do pridobitve jedrskega orožja od totalitarnih držav. Nasprotniki trdijo, da tudi demokratični voditelji uporabljajo jedrski program za pridobivanje volilnih glasov in odvrtaanje od pomembnih tem. Betts poudarja večjo verjetnost razvoja jedrskega programa v državah, ki jih je izolirala mednarodna skupnost, in v državah, v katerih politika ne podpira odprte trgovine, ekonomskih integracij, zunanjih vlaganj ipd. Za Hymana je pomemben psihološki profil voditeljev. Zanj so tisti, ki jih je razvrstil v skupino »opozicijskega nacionalista«, za katere je značilna mešanica strahu in ponosa, najverjetneje pristaši pridobivanja jedrskega orožja. Tudi tukaj ni enotnih pogledov in nekateri poudarjajo pomen različnih družbenih skupin. Različne domače elite (npr. znanstveniki, vojska, poslovni krogi, tehnokrati ipd.) naj bi spodbujevale razvoj jedrskega programa in vplivale na politične odločitve.

Po Lavoyu naj bi te elite kot argument poudarjale šibek položaj države v mednarodni skupnosti, grožnje varnosti, ekonomske, politične in tehnične sposobnosti, ki jih ima država za razvoj jedrskega programa, idr.

V analizi razlogov, zakaj države razvijajo jedrske zmogljivosti, Haichin na podlagi študije primera Severne Koreje poudarja vlogo jedrskega orožja, poleg odvrčanja od konvencionalnega napada, predvsem za ohranjanje moči režima. Jedrsko orožje je lahko ključno za ohranjanje oblasti. Zato so v takih primerih varnostna zagotovila držav, ki jo morebiti ogrožajo, in drugi ukrepi z namenom, da se odreče jedrskemu orožju, neuspešni (Haichin, 2017, str. 160). Bošnjak se sklicuje na Snyderja, ki pravi, da je doktrina razvoja in uporabe jedrskega orožja povezana z osnovnima elementoma, na katerih temelji severnokorejski režim – nacionalnem ponosu in strahu. Zato lahko sklepamo, da je jedrsko orožje postalo neizogiben element preživetja dinastije Kim. Je sredstvo za »kazanje zob« mednarodni skupnosti in zagotovilo varnosti režima (Bošnjak, 2018, str. 39).

Informacijsko-komunikacijska tehnologija

Za informacijsko-komunikacijsko tehnologijo velja podobno kot za jedrsko. Nekatere posebnosti zaslužijo dodatno obravnavo, ki ni zajeta v splošnih ugotovitvah glede vpliva tehnologije na teorijo in prakso strategije. Če je tehnologija na splošno odprla nove načine predvsem vojaškega delovanja in razširila prostor v vse fizične razsežnosti (kopno, morje, zrak, vesolje), je informacijsko-komunikacijska tehnologija odprla nov, relativno »neotipljiv« (fizična razsežnost še vedno obstaja) prostor – informacijsko okolje oziroma kibernetski prostor. Tako je tudi dokončno zabilasala prepoznavnost mej bojišča (vojskovališča). Zato je razumljivo, da se je strateška misel usmerila v izrabo informacijsko-komunikacijske tehnologije za oblikovanje koncepta, ki bo omogočil uresničitev nacionalnih interesov, s tem pa so se pojavile tudi posebne kibernetske strategije.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija je hrbtenica današnjega informacijskega okolja (nekateri bi rekli informacijske dobe). V Natu se informacijsko okolje razlaga kot »virtualni in fizični prostor, v katerem se informacija sprejema, obdeluje (procesira) in prenaša; sestavljajo ga akterji, informacijski sistem in informacija«. Akterji so voditelji, odločevalci, posamezniki, družbene skupine in organizacije. V informacijskem okolju ljudje in avtomatizirani

sistemi opazujejo, se orientirajo, odločajo in delujejo na podlagi informacij. Je glavno okolje za oblikovanje mnenja in sprejemanja odločitev (NATO Strategic Communications Handbook, 2015, str. 4). Razumevanje informacijskega okolja je zelo pomembno pri oblikovanju strategije nacionalne varnosti, predvsem pri iskanju najboljših načinov in sredstev za uresničevanje nacionalnih interesov.

Lonsdale v analizi vpliva informacijske tehnologije na geopolitiko in strategijo poudarja, da se je *»teorija geopolitike pogosto naslanjala na predpostavko, da lahko tehnologija pomaga pri oblikovanju geopolitičnega sveta«*. Zato ima razvoj informacijske tehnologije pričakovan vpliv na sodobno geopolitiko (Lonsdale, 1999, str. 137–139).

Svete poudarja pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki je *»postala posebno pomemben dejavnik in izvor moči držav z razvito infrastrukturo«*, ter navaja primere, v katerih ta podpira različne instrumente nacionalne moči (političnega, ekonomskega, vojaškega) predvsem z izboljšanjem sposobnosti reševanja nekaterih nalog in z varovanjem informacijske infrastrukture pred grožnjami. Širjenje informacijsko-komunikacijske tehnologije po svetu je eden od pomembnih dejavnikov, ki vpliva na odnose med državami ter med njimi in drugimi akterji v sodobnem varnostnem okolju (Svete, 2006, str. 108–109). Uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije je spremenila večino tradicionalnih virov družbene moči in je obenem glavni dejavnik nastanka novih (ibid., str. 113).

Informacijsko-komunikacijska tehnologija se je začela v ZDA med Bushevo administracijo (Bush, ml. – op. a.) *»vse pogosteje obravnavati kot instrument moči tudi na drugih, nevojaških področjih, kot so ekonomska ter medijska in diplomatska dejavnost«*, ter postaja *»vse pomembnejša strateška dobrina in zagotovilo prevlade ZDA v svetu«* (Svete, 2005, str. 125). Tudi ruski teoretiki prepoznavajo pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije za uspešen izid konfrontacije med državami v prihodnosti in poudarjajo, da *»bo informacijsko vojskovanje izhodiščna točka vsake dejavnosti v prihodnji vrsti vojskovanja«* in da *»strateški cilji ne bodo doseženi v prihodnjih vojnah brez informacijske nadvlade nad sovražnikom«* (Chekinov in Bogdanov v Thomas, 2015, str. 432–433).

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije je med drugim povzročil *»informacijsko revolucijo«*, ki je po Gompertu (morda preveč optimistično) ugodno vplivala na varnostno okolje, tako da je *»širila ideale svobode in*

prisilila zatiralne moči države v obrambo ali jih nevtralizirala» (angl. *out of business*). S stališča uresničevanja strategij velesil (v tem primeru ZDA) je izboljšala njeno nacionalno moč, konfrontacijo med državami (vojskovanje) pa spremenila tako, da to državi omogoča »zaščito interesov in mednarodnega miru znotraj sprejemljivega tveganja kljub širjenju orožij za množično uničenje«. Pravi, da je informacijska tehnologija »obogatila, integrirala in razširila svetovno demokratično jedro« ter odigrala veliko vlogo pri političnih spremembah 20. stoletja (npr. »metamorfoza Japonske in Nemčije, propad Sovjetske zveze in pojav novih (angl. *emergence*), prej nerazvitih regij«). Sklicuje se na znanstvena spoznanja o povezanosti razpoložljivosti informacijske tehnologije z zahtevami po demokraciji. (Gompert, 1998, str. 22–24.) Poudarja vpliv informacijske tehnologije na razmerja nacionalne moči med državami, zlasti vojaškega in ekonomskega elementa moči, vendar prepozna tudi negativne vidike informacijske revolucije. Države, ki so informacijsko inferiorne, se bodo npr. lahko zatekale k »asimetričnim strategijam« (terorizmu, orožju za množično uničenje). Povečalo se je število napadalcev (nedržavnih akterjev, skupin in posameznikov), prav tako se je povečala ranljivost držav, ki so informacijsko razvite. Zato opozarja na potrebo po nadzoru nad prenosom informacijske tehnologije – kar je odgovornost države – da ne pride v roke nasprotnikom, zlasti tiste tehnologije, ki je koristna za vojaške namene (ibid., str. 27–33).

Tudi Quiao Liang in Wang Xiangsui delita mnenje, da je bil pojav informacijske tehnologije »dobra vest za človeško civilizacijo«. Njen revolucionarni pomen med drugim vidita v sposobnosti, da »lahko prodre skozi plasti tehnologije in poveže različne tehnologije, za katere se je zdelo, da nikakor niso sorodne«, ter vzpostaviti novega odnosa med človekom in tehnologijo (Quiao Liang in Wang Xiangsui, 1999, str. 180).

Glede vpliva tehnologije na prihodnje strateško okolje slovenska Vojaška doktrina poudarja, da bo informacijsko-komunikacijska tehnologija »ključni dejavnik, ki vpliva na bodoče vojskovanje. Komunikacijsko informacijska tehnologija sicer ne bo nadomestila človeka in vloge ostalih tehnologij, pač pa bo postala podlaga bodočega vojskovanja. Vojskovališče ne bo samo naraven prostor, ampak tudi družbeni prostor, kot so politika, ekonomija, kultura, ki jih bo povezovala tehnologija« (Furlan, 2006, str. 89).

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije je odprl nove možnosti t. i. informacijskega delovanja, ki je postalo enakopravno bojnemu (ofenzivnemu

in defenzivnemu) delovanju. Slovenska Vojaška doktrina razlaga informacijsko delovanje kot kombinacijo vojaških in nevojaških ukrepov in dejavnosti.⁷⁴

Pri razvoju konceptov uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije in njene povezave z informacijskim delovanjem (bojevanjem) Svete pojasnjuje pojav omrežnega in kibernetskega bojevanja. *»Medtem ko se kibernetsko bojevanje nanaša na niz novih operativnih tehnik ter oblik bojevanja /.../ in je usmerjeno v nasprotnikove vojaške in civilne informacijske sisteme, /.../ se omrežno bojevanje nanaša predvsem na informacijske mreže.«* Zanj je kibernetsko bojevanje *»koncept informacijsko usmerjenega vojaškega delovanja«*, omrežno pa se nanaša na *»družbeni (nevojaški) vidik konfliktov«*. (Svete, 2005, str. 119.) Koncept informacijskega bojevanja uvršča v povezavo širšega koncepta informacijskih operacij, ki se ne nanašajo zgolj na vojaško delovanje, temveč na dejavnosti vlade in tudi zasebnega sektorja, ali kot pravi Armistead, *»informacijske operacije obsegajo tudi javne in civilne zadeve ter se zato izvajajo tudi v času formalnega miru«* (ibid., str. 122).

Eden od primerov koncepta informacijskega delovanja ali informacijskih operacij v praksi je lahko ruski, ki se je razvijal od konflikta z Gruzijo do aneksije Krima ter udeleženosti v Siriji in ga je opisal Giles. Navaja Laityjevo izjavo, da je bilo za Rusijo v konfliktu z Ukrajino *»informacijsko težišče prizadevanj (angl. line of effort) glavna podlaga, ne samo kot strateško zgodba, da bi poskusili opravičiti, kaj so storili, temveč da uporabijo informacijo za zavajanje, onemogočanje in motenje (angl. deceive, delay, disrupt) kot dimno zaveso«* (Giles, 2016, str. 46). Ruski pristop obsega *»vrsto dejavnosti, ki zmanjšujejo sovražnikovo voljo do boja /.../, si prizadevajo neposredno vplivati ne samo na sovražnikov vojaški potencial, temveč na njegove politične, ekonomske, informacijske, znanstveno-tehnične, moralne, kulturološke, demografske in okoljske potenciale«* (ibid., str. 48).

⁷⁴ *»Nevojaški ukrepi in aktivnosti obsegajo politične in diplomatske aktivnosti, informiranje javnosti in civilno-vojaško sodelovanje. Vojaški ukrepi in aktivnosti obsegajo napad z namenom fizičnega uničenja elementov sistema poveljevanja in kontrole, psihološko delovanje, elektronsko bojevanje, omrežno bojevanje, varnostno delovanje, zavajanje in obveščevalno dejavnost. Defenzivno informacijsko delovanje je namenjeno vzdrževanju pristopa do informacij in ohranjanju učinkovitosti izrabe informacij, delovanja sistema poveljevanja in kontrole ter komunikacijskega in informacijskega sistema ter zaščiti ključnih informacij za doseganje določenega cilja. Ofenzivno informacijsko delovanje je namenjeno vplivanju na sovražnikove informacije, sistem poveljevanja in kontrole ter na komunikacijski in informacijski sistem pri prizadevanju za doseg nekega cilja ali soočanju z vojaško grožnjo.«* (Ibid., str. 67.)

Jensen (v Svete, 2005, str. 127) navaja tri smeri razvoja konceptov uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije v prihodnjih konfliktih:

- *Psihološko bojevanje, ki se nanaša zlasti na uporabo modernih komunikacijskih sredstev za vplivanje na človeško mišljenje.*
- *Na informacijah temelječe bojevanje; gre za uporabo sodobnih tehnologij pridobivanja, zbiranja in obdelave podatkov, kar prinaša odločilno prednost na bojišču in bo tudi v vojnah prihodnosti odločilnega pomena.*
- *Kibernetsko bojevanje, ki obsega napade na računalniško-omrežno infrastrukturo nasprotnika in je edina oblika spopada, ki je popolnoma odvisna od informacijsko-komunikacijske tehnologije.*

Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije je omogočil uresničevanje strategije v kibernetskem prostoru, v katerem poteka (teoretično) brez omejitev in razširja krog udeleženih v tem spopadu ali prizadevanjih za prevlado interesov praktično na vse državljane, ki so udeleženi kot sredstvo ali kot cilj. S tem je poleg spodbujanja sprememb strateške misli odprla tudi nekatera vprašanja mednarodnega (vojnega) prava; med drugim razlage definicije, kdo je »bojevnik« v sodobnem času. Poleg tega je informacijsko-komunikacijska tehnologija nedržavnim akterjem omogočila, da postanejo resen dejavnik v mednarodnem varnostnem okolju, in jim dala možnost, da uresničujejo svoje strategije tako, kot pred tem ni bilo mogoče, s tem pa so postali resna grožnja nacionalni varnosti držav, katerih interese napadajo.

Informacijsko-komunikacijska tehnologija je kot strateški dejavnik nekako postala nosilka oblikovanja ugodnega strateškega okolja za uresničevanje nacionalnih interesov, nosilka večje učinkovitosti raznih instrumentov nacionalne moči, vendar tudi dejavnik, ki lahko predstavlja ranljivost. Zato določa potrebo države po lastni zaščiti, čemur je npr. namenjena kibernetska varnost. Tako je med ključnimi strateškimi dejavniki, ki jih pri uresničevanju nacionalne strategije istočasno izrabljamo in ščitimo.

6.2 Geopolitika

Katere so značilnosti geostrateškega in geopolitičnega položaja države? Zakaj lahko pomenita prednost pri zaščiti ali utrjevanju nacionalnih interesov?

Ali lahko geostrateški in/ali geopolitični položaj predstavljata tveganje nacionalne varnosti?

Strategija predstavlja koncept, s katerim se uresničujejo nacionalni interesi v strateškem okolju. Strategiji poskušajo z različnimi metodami predvideti prihodnje strateško okolje in temu primerno oblikovati strategijo. Značilnosti tega okolja sta tudi geostrateški in geopolitični položaj države. Na podlagi analize strategije nacionalne varnosti Slovenije (2019) lahko npr. ugotovimo, da geostrateški pomen države opredeljujejo na komunikacijske poti (kopenske in morske), ki omogočajo povezave med deli kontingentov ter stik z drugimi geostrateškimi prostori, geopolitični pomen pa izhaja iz stika z drugimi geopolitičnimi prostori (npr. članstvo v Natu in EU) ter njenih zgodovinskih, političnih, gospodarskih, socialnih, etničnih, kulturnih in drugih povezav. Strategija prepozna, da ima Slovenija s tem prednosti, ki pomembno vplivajo na zaščito njenih nacionalnih interesov.

Odgovori na vprašanja, ki se nanašajo na geopolitični in geostrateški položaj države in njun pomen na oblikovanje strategije nacionalne varnosti, med drugim izhajajo iz razumevanja teorije in prakse geopolitike. Definicij o tem, kaj je geopolitika, je več. Enciklopedija Britannica geopolitiko definira kot »*vedo, ki proučuje vpliv dejavnikov, kot so geografija, ekonomija in demografija, na politiko, zlasti njihov vpliv na zunanjo politiko, proučuje vpliv geopolitike na vladno politiko in je kombinacija političnih in geografskih dejavnikov v odnosu do nečesa (do države ali posebnih virov)*« (v Pečnik, 2011, str. 12). Kjellen, ki »*velja za utemeljitelja geopolitike, je geopolitiko je definiral kot teorijo, ki državo pojmuje kot geografski organizem in prostorski fenomen*« (Bufon v Pečnik, 2011, str. 16). Za Harshoma je to »*veda o prostorskih razlikah in sorodnostih v političnih pojavih v luči celotnega kompleksa regionalno-prostorskih razlik in sorodnosti na fizičnem, biotskem in kulturnem področju*« (ibid., str. 18). »*Geopolitika se nanaša na odnos med politiko in geografijo, dejavnosti držav, ki so neposredno vpletene v neko situacijo, na vplive sosednjih držav, na skrbi oddaljenih držav in na to, kako ozemlje, ljudje in viri vplivajo na akterje*« (Theory of War and Strategy, AY 2012,

str. 59). Gray pravi, da »geopolitika ni teorija, ki zagotavlja zlati ključ, ki odpira nekaj, kar bi bila sicer skrivnost državištva (vodenja države) (angl. statecraft), temveč opravlja dragoceno funkcijo, ker opozarja ljudi o povezanosti mednarodne politične moči in geografskega položaja« (ibid.).

Jablonsky trdi, da se je geopolitika kot predmet preučevanja pojavila zaradi temeljnega pomena, ki ga ima »povezava med zunanjo politiko in lokacijo države« (Jablonsky, 2001, str. 89–91). Nation navaja Haushoferja, ki je zapisal: »geopolitika je veda o tem, kako zemlja pogojuje (angl. conditioning) politični proces« in »bistvo regij, kot jih razumemo z geopolitičnega stališča, predstavlja okvir geopolitike.« »Učinkovitost geopolitičnega sklepanja nas vrača na zemljo, od razločnih političnih skupnosti, ki so na njej, do vzorcev povezovanja, ki se med njimi razvijajo, in do konfliktov, ki izhajajo iz interakcije med njimi« (Nation, 2001, str. 77–78).

Za Wuja je geopolitika »kontroverzni koncept«. Pravi, da obstajata dve veji geopolitike: kritična in klasična. Sklicuje se na Bassina, ki pojasnjuje, da se kritična »posveča študiji, kako geografski prostor predstavljajo in označujejo politični deležniki (angl. agents), kot del večjega projekta kopičenja (angl. accruing), upravljanja in povečevanja (angl. aggrandizing) moči«. Klasična »obravnavo geografski prostor kot eksistenčni pogoj celotne politike«. Zato bi geopolitika morala služiti kot »izhodišče za vse politične analize in za oblikovanje politik« (Wu, 2018, str. 786). Po navadi, ko govorimo o geopolitiki, dejansko govorimo o klasični teoriji.

V akademskem smislu gre pri geopolitiki za razmišljanja, ki naslavljajo vprašanja na »stiku treh različnih akademskih disciplin in njihovih temeljnih predmetov preučevanja: geografije, zgodovine in strateških študij« (Sloan v ibid., str. 787). S stališča teorije mednarodnih odnosov je geopolitika sestavni del teorije realizma, zlasti tiste vrste realizma, ki temelji na vplivih okolja, katerega opredeljujeta geografija in tehnologija (Ashwort v ibid., str. 787). Podobno kot v realistični teoriji klasična geopolitika obravnava države kot egoistične, ki skrbijo same zase (angl. *self-help*). Zato klasična geopolitika preučuje države kot prostorski pojav, da bi razumeli temelje njihove moči in naravo njihove interakcije z drugimi državami (Parker v ibid., str. 791). Prav tako kot v teoriji realizma tudi v klasični geopolitiki velike sile igrajo najpomembnejšo vlogo. Opredeljujejo jih geografska lokacija, strateška naravnost, velikost ozemlja in materialni viri (Gerace v ibid., str. 791–792). Pri tem gre za integracijo dveh skupin spremenljivk: geografske (obsega naravno in človeško razsežnost geografije) in tehnološke

(obsega materialne vire in organizacijsko tehnologijo). Predmet preučevanja so interakcija med geografijo in tehnologijo ter politične ali strateške implikacije, ki so rezultat teh interakcij (Owens v *ibid.*, str. 793).

Prepoznavanje geopolitičnih vzorcev razvoja moči in interakcij med državami lahko pomaga strategom in politikom pri pripravi boljših strategij in politik. Pri tem se je treba zavedati, da moderna geopolitika ni povezana z ideologijami ali doktrinami. Vendar ni nevtralna, saj je pod vplivom morale in politične filozofije. Je sinteza geografije, zgodovine in strategije. Geopolitična realnost, zlasti interakcija med geografijo, tehnologijo in človeško dejavnostjo, je pomemben dejavnik, ki vpliva na politiko in strategijo. Geografija in tehnologija namreč določata – ob vključevanju človekove dejavnosti in izbire – omejitve in priložnosti v mednarodni politiki (Wu, 2018, str. 815–817).

Nation pravi, da ima geopolitika korenine v študiju geografije, in navaja Cohenovo definicijo, da gre za *»prostorske vzorce in odnose, ki kažejo dinamičen fizični in človeški proces«*. Geografija zagotavlja *»povezavo za določanje teže vpliva številnih, vendar pogosto zanemarnjenih spremenljivk«*. Med njimi so *»etničnost, nacionalizem in politična identiteta; dostop do naravnih in drugih virov; geostrategija in vloga komunikacijskih poti in kritičnih (angl. choke) strateških točk; odnos med človeškimi skupnostmi in naravnim okoljem; strateški vpliv naraščajoče obremenitve okolja. Obsega demografska vprašanja, kot so rast prebivalstva, migracijski ciklusi, spremembe vzorcev porazdelitve prebivalstva, politični sistem in politična kultura ter prostorska porazdelitev moči znotraj svetovnega sistema.«* (Nation, 2012b, str. 198.) Argumente geopolitike uporablja v odgovoru na trditve tistih, ki poudarjajo pomen globalnih smernic in *»zaton teritorialnosti kot motiva za vedenje držav«*. Zanj je ravnanje Rusije primer, da to ni tako, ker je v Rusiji geopolitika *»glavni tok razvoja strateške misli, ki uživa močno podporo«*. Označujejo ga *»skrb za ohranjanje integritete Ruske federacije, zahteva po ponovni vzpostavitvi močnega področja vpliva na ozemljih nekdanje Sovjetske zveze, kulturna prepoznavnost ruske ideje in njene zgodovinske vloge kot integracijske sile v prostranstvih Evrazije in potreba po zavezništvih zaradi vzpostavitve ravnotežja in zoperstavljanja ameriški prevladi«* (*ibid.*, str. 198).

V razpravi o prihodnjih smernicah geopolitike v svetu Vujić pravi, da so širjenje orožij za množično uničenje, terorizem, mamila, nezakonite migracije, nalezljive bolezni, pranje denarja in grožnje vitalnim gospodarskim tokovom in pristaniščem proizvedle postmoderno geopolitiko (globalno integrirano

varnost), v kateri je »... geografija postala nekaj gibljivega, nestalnega in brez možnosti potrditve neke stalne formacije«. Klasična geopolitika hladne vojne je temeljila na zadrževanju (angl. *containment*) in vzdrževanju ravnotežja sil, nove globalne grožnje varnosti pa zahtevajo nov pristop, ki ne temelji več na zasedbi prostora in razmestitvi na njem, temveč na fleksibilnosti in hitrosti, ki zahteva strategijo fleksibilnosti in selektivnega sodelovanja. Tako sta se uveljavila dva ključna strateška koncepta: mobilna prisotnost in projekcija sil, kar z drugimi besedami pomeni, da sodobne zahodne države svoje geopolitične usmeritve in strategije ne uveljavljajo le na svojem ozemlju, temveč gre za »deteritorializacijo«, ki dobiva globalne značilnosti (v Pečnik, 2011, str. 13).

Podobno razmišlja tudi Balažic, ki pravi, da je »geopolitično proučevanje odnosa med prostorom in političnim človekom zamenjalo proučevanje prostora in v pridobivanje bogastva, v blagostanje usmerjenega človeka (*homo economicus*), skratka geoekonomija. Za razliko od stalnega, omejenega, zaprtega političnega prostora ekonomski prostor skozi logiko ponudbe in povpraševanja odlikujeta gibljivost in odprtost. Ekonomija instrumentalizira politiko: politični konflikti so spopad za naravna bogastva in komunikacije, so skratka konflikti za moč, toda najprej ekonomsko moč.« (Ibid., str. 13–14.)

Okvir 26: NEKATERE ZNAČILNOSTI GEOSTRATEŠKEGA IN GEOPOLITIČNEGA POLOŽAJA SLOVENIJE

1. Celinska in pomorska država.
2. Stičišče srednjeevropskega, južnoevropskega in sredozemskega geostrateškega ter geopolitičnega prostora.
3. Politične, gospodarske, družbene, kulturne in druge prednosti, priložnosti in tveganja.
4. Najkrajše kopenske poti, ki zahodno in srednjo Evropo povezujejo z jugovzhodno Evropo in Azijo.
5. Najkrajše in najugodnejše poti s srednjeevropskih celinskih območij do obale Jadranskega morja in iz vzhodne in jugovzhodne Evrope do Apeninskega polotoka.
6. Pomembne prednosti kot članica Evropske unije in Nata.
7. Prednosti zgodovinskih, političnih, gospodarskih, socialnih, etničnih, kulturnih in drugih povezav z območjem jugovzhodne Evrope.

8. Na ozemlju Slovenije se križajo geopolitični interesi.
9. Ozemlje Slovenije je predmet politično-vojaških ocen in načrtov.

Vir: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS (2019).

Grahovac je drzno zastavil tezo, da sta »osnovni dejavnik oziroma sredstvo sodobne geopolitike organizirani kriminal in korupcija. Trdi, da če analiziramo štiri osnovne dejavnike strategije – ljudje, materialno-finančni viri, čas in prostor, pridemo do ugotovitve, da ima organizirani kriminal na voljo najboljše in najspretnейše kadre, obilo finančnih virov, neomejen prostor in dovolj časa. Njihove aktivnosti ne ovirajo ne birokracija, ne administracija in niti zakoni. Meni, da sta organizirani kriminal in korupcija tako razširjena in vtkana v vse pore družbe, da ju skorajda ni mogoče prepoznati ali odkriti. Trdi še, da sta organizirani kriminal in korupcija sposobna financirati (in da to tudi počneta) teroristične skupine, prek katerih dosegajo svoje cilje, pa tudi, da kapital, ki se je skoncentriral v rokah nekaterih posameznikov, enako, brez težav financira vojne, če je to v njihovem interesu« (Grahovac v Pečnik, 2011, str. 12–13).

Za Eberstadta je moč prebivalstva (človeški kapital) eden najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na moč držav. Trdi, da je prebivalstvo oziroma demografski dejavnik gibalo sprememb v geopolitiki, ker pomembno vpliva na rast ali stagnacijo držav. Na podlagi analize projekcije demografskih kriz, s katerimi se bosta v prihodnosti srečali Kitajska in Rusija, utemeljuje razloge za njuno ekonomsko stagnacijo in na splošno upočasnjevanje naraščanja njune moči v prihodnosti. Zato bodo ZDA še naprej ostale edina supersila. Pravi, da spremembe številčnosti, sposobnosti (kakovosti) in lastnosti prebivalstva bolj kot drugi dejavniki vplivajo na dolgoročno tekmovanje med velesilami. Bolj kot ekonomska in vojaška moč, ki sicer uživata v analizah več pozornosti. Ker so po navadi demografske napovedi zanesljivejše od drugih (npr. ekonomskih in tehnoloških), svetuje, da jim prisluhnejo politiki, ki gledajo dolgoročno (Eberstadt, 2019, str. 146–147).

V analizi sodobnih in prihodnjih geopolitičnih smernic Mirošič poudarja vlogo tehnologije. »Če je geopolitika 19. stoletja izvirala iz ustanovitve moderne države, danes napredna tehnologija radikalno spreminja svet, kot smo ga poznali, vlogo države in geopolitike v njem.« Tehnološke »digitalne platforme« bi lahko postale

nove »*vestfalske države*«. Poudarja, da bodo države lahko postale nemočne v odnosu do visokotehnoloških korporacij in bo zato moč države opredeljena tudi v razmerju do moči nedržavnih akterjev. Nove tehnologije bodo vplivale na razmerja med demokracijami in avtokracijami. Tehnološki oligopoli bodo delovali praviloma zunaj pravil demokratične pravne države, in ko bodo uveljavljene kriptovalute, bodo postale države in mednarodne ekonomsko-finančne organizacije zastarele. Zasebni akterji bodo ustvarjali geopolitične digitalne tehnološke platforme. Vse skupaj bo ustvarjalo kaotično realnost in geopolitični nered (Mirošič, 2019, str. 6).

Pounds nekatere države glede vprašanja o geostrateškem in geopolitičnem položaju usmerja v analizo teh vsebin: »(1) *geografsko pokrivanje države z narodom (drugi narodi v mejah države, lasten narod zunaj državnih meja)*; (2) *viri in drugi resursi, s katerimi razpolaga država (strateška lokacija države in njen položaj v regionalni in širši geografski povezavi, njena velikost, oblika, komunikacije in prometne povezave, torej notranja integracija in enotnost, demografska in ekonomska sestava države, njena razvojna stopnja ipd.)*; (3) *družbena povezanost prebivalstva ter njihova lojalnost in prostorska identiteta znotraj države*; (4) *geografske razsežnosti državnih mednarodnih povezav na političnem in vojaškem področju*, (5) *trgovina in mednarodne ekonomske vezi* ter (6) *nacionalno vedenje in zaznavanje lastnega in sosednjih območij*« (v Pečnik, 2011, str. 18–19).

Pečnik omenja t. i. lokacijsko analizo, ki lahko pomaga v procesu strateške presoje. Sklicuje se na Bufonove ugotovitve dejavnikov, ki vplivajo na geopolitični in geostrateški položaj države. Lokacijska analiza npr. upošteva »*vpliv geografske lege na sestavo in razvoj držav (ozemeljske, morske danosti, naravni in drugi viri), /.../, pomen celinske ali pomorske lege države, /.../, položaj držav glede na sosednje in druge države v regiji, /.../, velikost in potencialne sosednjih držav, /.../, dostop do naravnih virov, /.../, posebne politične ali teritorialne enote, kot so enklave, vojaško zasedena ozemlja, kolonije in protektorati, mandatna območja ali ozemlja zaupne uprave, mednarodna ozemlja ali cone, kondominiji in nevtralne cone*«. »Kritiki lokacijske teorije trdijo, da se ti dejavniki v času spreminjajo in da je od demografske in razvojne gospodarske in politične dinamike odvisno, kateri dejavniki so bolj ali manj pomembni«. (Pečnik, 2011, str. 22–23.)

Na podlagi razprave Črnčeca o geopolitičnem in geostrateškem okolju Slovenije (2010, str. 29–64) lahko ugotovimo, da je pri ocenjevanju pomena geostrateškega in geopolitičnega položaja države med drugim treba upoštevati (1) velikost

(prebivalstvo, površina, meje), (2) geografsko lego (stik z morjem, povezave med deli geografskimi območji, transportne poti), (3) kulturnozgodovinsko okolje, (4) vojaški pomen (vrsta vojskovališča, pogoji dovajanja in uporabe sil, obrambna zaveznitva), (5) politično okolje (mednarodne organizacije, regionalne povezave, dvostranski odnosi), (6) ekonomsko okolje (mednarodne finančne in trgovinske organizacije, ekonomski sporazumi, ekonomska moč) in (7) energetske vire (strateške surovine, naftovodi, plinovodi).

Geostrateški in geopolitični položaj predstavljata del nacionalne moči države. Sta del latentne moči, ki lahko krepi nacionalne interese in omogoča doseganje ciljev, vendar je lahko tudi oblika »ogrožanja« države. Nanju je treba gledati z dveh zornih kotov: lastnega in nasprotnikovega ali tekmečevega. S stališča lastnih interesov geostrateški in geopolitični položaj včasih dajeta državi večjo moč, kot bi jo sicer imela v razmerju do drugih držav. S stališča nasprotnih akterjev pa lahko pomeni, da je država predmet uresničevanja geopolitičnih in drugih ciljev teh akterjev, s katerimi so lastni interesi v sozvočju ali v nasprotju (konfliktu). Slovenska strategija nacionalne varnosti npr. poudarja, da se na ozemlju Slovenije *»križajo geopolitični interesi, zato je ozemlje Republike Slovenije predmet različnih politično-vojaških ocen in načrtov«* (2019, str. 2). Pomeni, da sta lahko geostrateški in geopolitični položaj včasih prednost in ugodna okoliščina za uresničevanje lastnih interesov, včasih pa morda motnja ali celo ovira, s tem pa posledično spodbujevalca varnostnih tveganj in groženj. Zato je pomembno razumeti njuno vlogo s stališča nacionalne varnosti (prednost ali slabost) ter na podlagi ugotovitev »naravnati« strateški koncept, tako da bo zagotovil uresničevanje nacionalnih interesov. Analiza geostrateškega in geopolitičnega položaja kot ključnih strateških dejavnikov v procesu oblikovanja strategije daje pomembne sklepe o tem, kakšen je najustreznejši koncept, da bodo uresničeni nacionalni interesi.

6.3 Mednarodni red

Zakaj je pomembno razumeti, kako nekatere države opredeljujejo želeni mednarodni red in svojo vlogo v njem?

Kakšne so prednosti in slabosti eno- in večstranskega pristopa pri uresničevanju nacionalnih interesov? Ali imajo manjše države izbiro?

Čeprav na uresničevanje nacionalnih interesov držav v sodobnem svetu vse bolj vplivajo nedržavni akterji, so države še vedno tiste, katerih vedenje in namere v prihodnosti je treba upoštevati pri presoji strateškega okolja v procesu oblikovanja strategije. Poznavanje sedanjega in predvidevanje prihodnjega vedenja druge države ali skupine držav pomaga razumeti, kako se bodo te odzivale na dejavnosti in namere lastne države glede uresničevanja nacionalnih interesov. Zato je pomembno razumeti naravo odnosov med državami in prepoznati okoliščine, ki opredeljujejo, kdaj je druga država partner, zaveznik, tekmečnik, nasprotnik ali sovražnik. Na podlagi njihovih interesov in namer ter načina delovanja v mednarodnem okolju se oblikuje lastno nacionalno stališče in odnos do drugih, temu primerno pa se naravna strategija. Strategija, ki bo omogočila nevtralizacijo dejanj in groženj, ki izhajajo iz držav z nasprotnimi ali sovražnimi interesi, ter uporabo prizadevanj tistih, katerih interesi so sorodni in katerih dejanja lahko utrjujejo ali ščitijo lastne interese.

Vsaka država je v odnosu do drugih uvrščena regionalno in globalno znotraj mednarodnega reda. V procesu oblikovanja strategije nacionalne varnosti država presoja svojo uvrščenost ter prepoznava okoliščine in trende, ki vplivajo na uresničevanje njenih interesov v sedanjosti in prihodnosti. Zato je treba razumeti delovanje mednarodnega reda, pri čemer, kot trdi Hanagan, ni konsenza med teoretiki o definiciji »reda«. Na splošno se strinjajo, da se pojem nanaša na »sestave, način delovanja in naravo mednarodnega reda ter na razlago širšega vzorca interakcij med državami«. Največ razlik je v razlagi, od kod red izvira in kako deluje (Hanagan, 2012, str. 123).

Mednarodni red sestavljajo »sestava, narava in delovanje mednarodnega političnega sistema«. Obsega formalne in neformalne procese, institucije ter norme, pravila in zakone, ki usmerjajo ali omejujejo načine, kako države medsebojno delujejo (angl. *interact*) (National Security Policy and Strategy, 2012, str. 76). Lahko je globalen ali regionalen, neurejen (angl. *disorderly*) ali konflikten (angl. *conflict-*

prone) ter stabilen ali nestabilen, pri čemer je za stabilni red značilno, da »lahko vzdrži ali absorbira resne politične, vojaške in ekonomske šoke, ne da bi se zlomil« (Hanagan, 2012, str. 124).

Hanagan razlaga, da pod pojmom sestava mednarodnega reda razumemo »distribucijo moči med državami«, največkrat povezano z vojaško močjo.⁷⁵ Sestava je lahko uni-, bi- ali multipolarna. Spremembe v porazdelitvi moči lahko spreminjajo mednarodni red, vendar to ne pomeni, da vsaka sprememba sestave spreminja red. Delovanje mednarodnega reda govori o »pravilih igre«, ki določajo, kako države delujejo druga proti drugi. Lahko so formalna (mednarodne pogodbe, sporazumi in mednarodno pravo) ali neformalna (norme, načela in vrednote, ki so sprejete in zakonite oblike vedenja). Sodobni svet je funkcionalno zelo institucionaliziran, saj obstaja veliko mednarodnih organizacij, sporazumov in deklaracij. Narava mednarodnega reda se nanaša na njegovo vsebino ali značaj. Odvisna je od države ali skupine držav, ki ga ustvarjajo (ibid., str. 124).

Hanagan (2012, str. 125–132) pojasnjuje štiri glavne paradigme teorije mednarodnega reda, s katerimi ga poskuša razlagati ali spreminjati. »Vsem je skupno, da se mednarodni red vzpostavlja v povezavi z anarhijo«, pri čemer se mednarodna anarhija nanaša na »situacijo, v kateri ni osrednje vladajoče avtoritete nad državami; ni nadnacionalne (angl. supranational) svetovne vlade, ki vlada svetu. Tako ni osrednje politične avtoritete, ki lahko postavlja pravila, sili države, da jih spoštujejo, kaznuje države, ki kršijo pravila, ali kako drugače presoja med državami.« Glavne paradigme mednarodnega reda so:

- Realizem. Realisti gledajo na svet skozi prizmo moči; moč in distribucija moči sta edina pomembna dejavnika mednarodnega reda. Moč »poganja« dejavnosti in vedenje države, zato se države z enako močjo vedejo enako. Države so osredotočene na preživetje in posledično čim večjo vojaško moč. Mednarodni red je po naravi konflikten. Sodelovanje med državami je zahtevno, redko in kratkotrajno. Del realistov zagovarja teorijo ravnotežja moči (angl. balance of power theory). Ključno pravilo »igre« je uravnavanje vedenja držav. Drugi zagovarjajo pravilo prevlade, ker naj bi prevladujoče države ustvarjale in ohranjale red.⁷⁶

⁷⁵ Jordan pravi, da tradicionalni mednarodni odnosi zahtevajo delitev dveh vrst dobrin. Prvič, dobrine, za katere države morda upajo, da jih bodo pridobile z nasiljem, in drugič, tiste, ki jih bodo pridobile z izogibanjem nasilju. V prvem primeru se bodo dobrine razdelile sorazmerno nacionalni moči (močnejše vzamejo več, pri čemer ima odločilno vlogo vojaška moč), v drugem se bodo porazdelile glede na sposobnost pogajanja, kar je med drugim ustvarilo pogoje za strategijo prisile (Jordan, 2015, str. 2).

- ***Liberalizem.** Liberalci gledajo na mednarodne odnose po preferencah državne politike. Pravijo, da lahko vrsta režima pojasni politiko in vedenje države.⁷⁷ Notranja politika določa, ali bo prišlo do konflikta ali sodelovanja. Če se politične preference držav prekrivajo, pride do sodelovanja. Zlasti če imajo države kompatibilne politične institucije in politične ideologije. Liberalna teorija se ne osredotoča preveč na sestave in porazdelitev moči, temveč na ideje, vrednote, procese in pravila, ki vplivajo in urejajo mednarodne odnose. Pod pojmom mednarodne družbe razlaga skupnost držav, ki imajo skupni interes ali vrednote. Spodbuja mednarodne institucije in organizacije.⁷⁸*
- ***Institucionalizem.** Osredotoča se na to, kako informacije in negotovost vplivajo na dejavnosti države. Institucionalisti trdijo, da vzpostavitev mednarodnih institucij pomaga zmanjšati negotovost o namerah držav oziroma prepoznati, katere se agresivne in revizionistične ter katere miroljubne in kooperativne. Institucije zagotavljajo pomembne informacije državam članicam, mehanizme za spremljanje spoštovanja mednarodnega prava in forume, ki omogočajo pogajanja in sodelovanje med državami. Teorija temelji na preračunljivosti držav, da je dobro sodelovati, ker je to v njihovem interesu. Primer je lahko zveza Nato, ki bi po realistični teoriji morala razpasti po koncu hladne vojne, vendar se to ni zgodilo. Tako kot liberalci se tudi institucionalisti ne osredotočajo na sestavo in porazdelitev moči, prav tako ne na naravo mednarodnega reda, čeprav ne zanemarijajo vpliva moči na institucije (preference in želje močnejše*

⁷⁶ O razvoju sodobnih odnosov med državami Copeland pravi, da je bil realizem več kot desetletje prevladujoča paradigma v teoriji mednarodnih odnosov in da je bil pod udarom t. i. paradigme konstruktivizma. Zlasti je bil na udaru t. i. strukturni realizem, ki govori o tem, da sta »anarhija in porazdelitev relativne moči večino tistega, kar poganja svetovno politiko«. Konstruktivisti temu nasprotujejo in trdijo, da strukturni realizem pozablja, kaj je pogosto prevladujoč dejavnik – medsebojno (angl. intersubjectively) širjenje idej, ki oblikujejo vedenje tako, da te sestavljajo identitete in interese akterjev (Copeland, 2000, str. 187). »Za strukturne realiste je negotovost države o sedanjih in predvsem prihodnjih namerah drugih tisto, kar opredeljuje raven in trend relativne moči kot temeljno vzročno spremenljivko. Država mora zato skrbeti za vsako upadanje svoje moči, da se ne bi drugi začel napadalno vesti po vzpostavitvi prevladujoče moči.« (Ibid., str. 188.)

⁷⁷ Da je pomembno poznati naravo države, lahko ugotovimo tudi iz izjave nekdanje ameriške zunanje ministrice Rice, ki pravi, da je »temeljni značaj režima zdaj bolj pomemben kot mednarodna distribucija moči« (National Security Policy and Strategy, AY 2012, str. 27).

⁷⁸ McClory pravi, da je s padcem komunizma leta 1989 postal liberalni red globalen, ker se je razširil zunaj meja tradicionalnega zahodnega sveta (McClory, 2018, str. 18). Zanj je liberalni (globalni) mednarodni red kompleksen in obsežen nabor norm, institucij, sporazumov, zavezništev in drugih mehanizmov, ki spodbujajo ekonomsko stabilnost, kolektivno varnost, sodelovanje pri reševanju globalnih izzivov in, kot najvišja ambicija, promocijo demokratičnih vrednot (ibid., str. 17).

države imajo v institucijah večji pomen), kar je sicer blizu realističnega pogleda na svet, ker tako močnejše države skozi institucije ustvarjajo red. Vendar lahko šibkejše države skozi institucije uveljavljajo moč, ki je sicer brez njih ne bi imele.

- *Konstruktivizem (idealizem). Po tej teoriji se mednarodni odnosi analizirajo prek idej. Identiteta, norme, vrednote in prepričanja izhajajo iz idej in vsi skupaj oblikujejo interes države, politike in dejavnosti v interakciji med državami. Konstruktivisti trdijo, da je mednarodni red odraz identitete države in njihovih družbenih interakcij. Države dojemajo anarhijo, svet in druge države glede na svojo kulturo, identiteto in trenutne interakcije. Čeprav moč ostaja pomemben dejavnik, se države nanjo odzivajo glede na kulturo, identiteto in interese. Zato je včasih naraščajoča moč neke države prepoznana kot grožnja, včasih pa kot manj pomemben dejavnik vplivanja na lastne interese. Skozi ideje, identiteto in interes se oblikujejo organizacije in pravila, ki jih vidijo kot zakoniti mehanizem ohranjanja reda.*⁷⁹

Svete v nasprotju s Hanaganom razlikuje tri ključne teoretične in politične paradigme: realistično, liberalno in radikalno. Za radikalno je značilen »netradicionalni, nepozitivistični pristop, zlasti v odnosu do realizma in liberalizma kot že uveljavljenih analitičnih in teoretičnih konceptov«. Znotraj nje lahko obravnavamo tako klasični marksizem kot tudi druge netradicionalne pristope, ki »odnos človek-kapital-družbena moč usmerjajo predvsem v razmerje človeka do okolja, v fizičnem in kulturnem oz. družbenem smislu«. Znotraj radikalnega pristopa obravnavamo tudi konstruktivistični pristop. Medtem ko se realizem in liberalizem ter delno marksizem usmerjajo v preučevanje materialnih dejavnikov na podlagi pozitivizma, pa se konstruktivizem usmerja na vlogo in pomen idej (Walt v Svete, 2005, str. 34–47).

Stolberg pravi, da je na ravnotežje moči treba gledati z dveh perspektiv: »uravnavanje moči kot politika (načrten poskus preprečevanja prevlade drugega akterja v mednarodnem sistemu) in kot razlaga delovanja mednarodnega sistema (interakcija med akterji, ki si prizadevajo za omejevanje vsakega poskusa prevlade, in pri čemer je rezultat splošna stabilnost)«. Zanj ima koncept uravnavanja moči

⁷⁹ Globalno politiko usmerja medsebojno širjenje idej, norm in vrednot. Konstruktivizem se usmerja v medosebno (angl. *intersubjective*) razsežnost znanja, ker želi poudariti družbeni vidik človeškega obstoja – vloge delitve idej kot idejne strukture – ki omejuje in oblikuje vedenje. V nasprotju s teorijo racionalistov (neorealizem, neoliberalizem), ki ohranja interese in identiteto kot konstantne, da se zaradi izoliranja vzročne vloge moči in mednarodnih institucij konstruktivizem obravnava, kako idejne strukture oblikujejo načine, kako akterji definirajo sami sebe (Copeland, 2000, str. 189–190).

v mednarodnem sistemu tri funkcije: (1) preprečevanje transformacije sistema v splošni imperij, (2) zaščita akterjev, da jih ne prevzame prevladujoč regionalni akter, in (3) ustvarjanje okoliščin, pri katerih lahko postanejo opazne značilnosti (angl. *features*) sistema (npr. stabilnost, anarhija, vojna, diplomacija) (Stolberg, 2012c, str. 142).

V teoriji tranzicije moči (angl. *power transition theory*) Tammen, Kugler in Lemke navajajo, da v strukturnem smislu tranzicija moči predvideva, da »*globalno politiko sestavlja hierarhija držav s spremenljivo stopnjo sodelovanja in tekmovanja*«. Ta določa relativno vlogo države v hierarhiji, sistem pravil in okvir, kako poskušajo močne države upravljati globalno politiko. V dinamičnem smislu gre za »*politične interakcije med državami na podlagi spreminjajočih se zavez nacionalnih elit do trenutnega stanja (status quo) – tj. sprejemanja mednarodnih pravil in norm*«. Prevladujoče (močne) države si prizadevajo za upravljanje globalnega sistema s pomočjo koalicije stabilnih in zadovoljnih podpornic. »*Hierarhija, moč in zadovoljstvo so ključne sestavine teorije tranzicije moči*« (Tammen, Kugler in Lemke, 2011, str. 1–2).⁸⁰

Okvir 27: NEKATERE RAZLAGE MEDNARODNEGA REDA IN ODNOSOV MED DRŽAVAMI

- Realizem. Moč in distribucija moči sta edina pomembna dejavnika mednarodnega reda. Moč »poganja« dejavnosti in vedenje države. Države so osredotočene na preživetje. Mednarodni red je po naravi konflikten.
- Liberalizem. Vrsta oblasti (režima) pojasni politiko in vedenje države. Notranja politika določa, ali bo prišlo do konflikta ali sodelovanja. Osredotočenje na ideje, vrednote, procese in pravila, ki vplivajo in urejajo mednarodne odnose.

⁸⁰ Teorija tranzicije moči ne priznava trditve, da odnos med državami in znotraj držav vodi »*dvosmerna ulica anarhije*«, temveč je ta odvisen »*v znatni meri od zadovoljstva ali izostanka zadovoljstva*«. Zadovoljne države uživajo zaupanje drugih, ker podpirajo vzpostavljen red (*status quo*). Teorija tranzicije moči tako »*skozi zadovoljstvo in presojo zaupanja zagotavlja povezavo med konceptom anarhije in sodelovanjem*« (ibid., str. 4–5). Če države delijo ocene o »*statusu quo*«, bodo želele usklajevati prizadevanja in sodelovati. Vendar to ne pomeni, da se ne bodo odzivale kot v anarhiji zaradi neposredne grožnje. Države, ki delijo skupne interese, vzpostavljajo zaveznitva. Zadovoljne države usklajujejo prizadevanja z drugimi in skozi mednarodne organizacije. Znotraj hierarhije prevladujoče sile dovolijo podpornikom občasna odstopanja od vzpostavljenega reda, vendar nasprotujejo velikim (angl. *dramatic*) spremembam pravil, ki jih zahtevajo nezadovoljne države. (Ibid., str. 5–12.)

- Institucionalizem. Mednarodne institucije pomagajo zmanjšati negotovost o namerah držav oziroma prepoznati njihov karakter. Institucije zagotavljajo informacije in mehanizme za spremljanje spoštovanja mednarodnega prava. Države sodelujejo, ker je to v njihovem interesu.
- Konstruktivizem (idealizem). Mednarodni red je odraz identitete držav. Identiteta, norme, vrednote in prepričanja oblikujejo interes države, politike in dejavnosti v interakciji med državami. Z idejami, identiteto in interesom se oblikujejo organizacije in pravila kot zakoniti mehanizem ohranjanja reda.
- Strukturni realizem. Anarhija in distribucija relativne moči sta večino tistega, kar poganja svetovno politiko. Državo mora skrbeti vsako upadanje moči, da se ne bi drugi začel vesti napadno po vzpostavitvi prevladujoče moči.
- Teorija ravnotežja (uravnavanja) moči. Ključno pravilo »igre« je uravnavanje vedenja držav. Prevladujoče države ustvarjajo in ohranjajo red. Preprečuje se transformacija sistema v splošni imperij. Ščitijo se šibkejši akterji, da jih ne prevzamejo prevladujoči akterji.
- Teorija tranzicije moči. Globalno politiko opredeljuje hierarhija držav. Močnejše države težijo k upravljanju globalnega sistema s pomočjo koalicije. Hierarhija, moč in zadovoljstvo so ključne komponente. Zadovoljstvo ima enega od ključnih vplivov na konflikt in sodelovanje.
- Hibridni red. Predstavlja ga večstranski sistem znotraj OZN. Zmes liberalizma (spoštovanje človekovih pravic, svobodna trgovina ipd.) in realizma (tekmovalstvo med suverenimi državami). Zagotavlja relativno mednarodno stabilnost.

Vir: Hanagan, 2012; Copeland, 2000; Stolberg, 2012c; Tammen, Kugler in Lemke, 2011; Lupel, 2019.

Raven zadovoljstva države z globalnimi normami in pravili je neposredno odvisna od odločitev elit ali tistih, ki sprejemajo odločitve. Zato teorija tranzicije moči, poleg relativne moči, poudarja pomen zadovoljstva kot enega od ključnih vplivov na konflikt in sodelovanje. Dinamični vidik teorije tranzicije moči povezuje večje spremembe v svetovni politiki z neenako ekonomsko rastjo in političnim razvojem države. »*Vir konfliktov in sodelovanja je znotraj domače politike, ki vpliva na to, kako se bo država razvijala in rasla.*« Ko nezadovoljen izzivalec prevzame prevladujočo vlogo, to vzpostavlja nujne razmere za konflikt (vojno), vendar ne vseh (ibid., str. 14–15).

Teorija tranzicije moči nas v strateški presoji usmerja v ugotavljanje prihodnjih interesov in namer držav ali skupine držav glede prevzemanja prevladujoče vloge v mednarodnem sistemu (globalni politiki) in v ocenjevanje »razvoja« zadovoljstva nekaterih držav, da bi prepoznali nasprotujoče si ali sorodne interese prihodnosti (prihodnje zaveznike, partnerje, tekmece, nasprotnike ali sovražnike) in bi na podlagi ugotovitev lahko naravnali strategijo nacionalne varnosti tako, da bi ta zagotovila uresničevanje lastnih interesov.⁸¹

Varnost in odnosi držav

Na podlagi svoje teorije je Wendt razvil tri vrste mednarodnega varnostnega sistema: konkurenčni (angl. *competitive*), individualistični in kooperativni varnostni sistem (v Hanagan, 2012, str. 131). Za konkurenčnega sta značilna logika »vojna vseh proti vsem« (»iskanje« sovražnika) in kopičenje vojaške moči. V individualističnem varnostnem sistemu države gledajo druga na drugo kot na tekmece po logiki »živi in pusti živeti«, pri čemer lahko pride do grožnje in je mogoča kratkotrajna »pravična« vojna, v kateri se upošteva mednarodno pravo.

⁸¹ Glavna sporočila teorije tranzicije moči so (ibid., str. 34–36):

- *Konceptualizacija moči kot interakcija med prebivalstvom, ekonomskimi rezultati (angl. output) in politično uspešnostjo (angl. performance) vodi do napovedi, da bo Kitajska prehitela ZDA in Azija spodrinila Zahod kot center globalne politike.*
- *Zadovoljstvo, in ne anarhija, je ključni element v svetovni politiki.*
- *Razlike v domači rasti so ključ razumevanja mednarodnih konfliktov, in ne oblikovanja zavezništov ali drugi dejavniki.*
- *Širjenje orožja za množično uničenje dolgoročno vodi v jedrsko vojno.*
- *Domača in mednarodna politika potekata na istem »polju«. Razlikuje ju le raven zadovoljstva.*
- *Medsebojna povezanost regionalnih in globalnih hierarhij določa evolucijo globalne politike.*
- *Varnostni svet Združenih narodov je najučinkovitejši takrat, ko so najmočnejše globalne sile zadovoljne s trenutnim stanjem (status quo). Zaradi dinamike rasti se bo lokacija moči prestavila in treba bo spremeniti sestavo Varnostnega sveta.*
- *Ko je prevladujoča hierarhija zadovoljna, se ohranja mir, zlasti med tranzicijo.*

V kooperativnem sistemu države vidijo druga drugo kot prijatelja. Poudarjajo reševanje sporov brez nasilja, vzajemno pomoč in skupna prizadevanja kot normo (npr. Nato in EU). Hanagan pravi, da Wendtov model daje državam človeške attribute (vrednote, prepričanja, identiteto). To je lahko problematično, ker se predpostavlja, da ima lahko država dejansko »*koherentno, holistično in enotno identiteto*« in da Wendt ne upošteva dovolj notranjega političnega tekmovanja med skupinami znotraj države. Države lahko imajo zato več identitet in lahko delujejo znotraj različnih varnostnih sistemov.

Okvir 28: RAZŠIRJENI KONCEPTI OBRAVNAVANJA VARNOSTI

Teoretična perspektiva	Oblika varnosti	Oblika širitve		
		Referenčni objekt	Ogrožene vrednote	Viri ogrožanja
Tradicionalna (realistična)	Nacionalna varnost	Država	Suverenost, teritorialna integriteta	Druge države in nedržavni akterji
Netradicionalna + tradicionalna (liberalna in realistična)	Družbena (societalna) varnost	Narodi, družbene, interesne in politične skupine	Narodna enotnost, identiteta, kakovost življenja	Države, narodi, migranti, tuje kulture
Netradicionalna (liberalna)	Človeška varnost	Posamezniki, človeštvo, človekove pravice, vladavina prava	Preživetje, kakovost življenja, človekov razvoj	Država, globalizacija, narava
Netradicionalna (radikalna)	Okoljska varnost	Ekosistem	Trajnost, stabilnost	Človeštvo (izraba virov, vojna in onesnaževanje okolja)

Vir: Møller in Liotta v Svete, 2005, str. 55.

Wendt podpira trditev, da država vsaj v začetku teži k egoizmu v svojem odnosu do drugih. Pomeni, da egoistična naravnost ne bo vedno prevladujoča in da

se države lahko naučijo biti bolj kooperativne ter znati upoštevati druge (angl. *other-regarding*). Trdi, da lahko interakcija z drugimi vodi k redefiniranju samega sebe (v Copeland, 200, str. 192–193). Opisuje tri »kulture anarhije«, ki so bile značilne za preteklih dva tisoč let mednarodnih odnosov: hobbesovsko (države obravnavajo druga drugo kot sovražnice; grožnja nasilja brez omejitev je glavno orodje za preživetje), lockovsko (države gledajo na druge kot na tekmeca; nasilje je namenjenopodpori interesov, vendar negreza odstranitev (angl. *elimination*) druge države) in kantovsko (odnosi med demokracijami, izogibanje reševanja sporov z nasiljem in vzajemno zoperstavljanje varnostnim grožnjam) (ibid., str. 194).⁸²

Booth in Wheeler razlagata, da obstajajo tri vrste logike, s pomočjo katerih teoretiki in praktiki mednarodne politike obravnavajo varnostna vprašanja, s katerimi se spoprijemajo države (2008, 139–140):

- *Fatalistična logika sledi ideji, da bo v mednarodni politiki vedno varnostno tekmovanje. Narava človeka in okoliščine mednarodne anarhije določajo, da bodo ljudje živeli v konfliktnem svetu.*
- *Mitigacijska logika izhaja iz ideje, da se lahko varnostno tekmovanje občasno ublaži ali omeji, vendar nikoli povsem ne ukine.*
- *Transcendentna logika zagovarja, da je človeška družba samokonstitutivna. Sama izbira, kaj želi postati, in zato je mogoča globalna skupnost miru in zaupanja.*

Svete znotraj razlage sodobne varnostne paradigme poudarja, da je danes v ospredju vprašanje poenotenega pogleda na ogrožanje. Po koncu hladne vojne »spremenjenim okoliščinam niso sledile tudi zadovoljive tipologije varnostnih groženj. Prav tako ni konceptualnega konsenza o vsebini varnostnih groženj, oblikah, v katerih se pojavljajo, ter viru teh groženj« (Kirchner v Svete, 2005, str. 55). Vsa sodobna razprava o varnosti se usmerja predvsem na t. i. referenčne objekte (na

⁸² Norme vedenja znotraj kulture lahko obravnavamo na treh stopnjah. Na prvi stopnji anarhije, ki je konsistentna z neorealističnim pristopom, je sprejemanje norm posledica prisile; akter sprejema normo pod grožnjo kazni, ki izhaja iz relativne superiornosti drugih akterjev. Na drugi, ki je blizu neoliberalizmu, akter sprejema norme, ker jih ima za zakonite, ker razume, da je to v njegovem interesu. Na tretji, ki je konsistentna s konstruktivističnim pristopom, države sprejmejo norme kot svoje lastne (interne), kot del tistega, kar so (ibid., str. 195). O realističnem pogledu, da anarhija »sili države, da so konstantno zaskrbljene glede preživetja oziroma jih skrbi relativna moč«, Wendt pravi, da »anarhija ne sili države, da so v konfliktu, in da je konflikt posledica njihovih lastnih družbenih praks, ki proizvajajo egoistično in militaristično miselnost« (angl. *mind-set*) (ibid., str. 198).

koga se varnost nanaša), kdo ali kaj to varnost ogroža (grožnje varnosti) in kako se varnost zagotavlja (varnostne mehanizme) (Liotta v Svete, 2005, str. 55).

Pri uresničevanju interesov v mednarodnem varnostnem okolju lahko sledimo dvema pristopoma – eno- in večstranskemu. Države z manjšo nacionalno močjo verjetno nimajo vprašanja, kateri pristop izbrati, za velesile pa je izbor pristopa pomembna odločitev v procesu oblikovanja strategije nacionalne varnosti. Za vse države je pomembno razumeti, kako se bodo velesile vedle v mednarodni »areni« oziroma kateri pristop bodo upoštevale, ker bo to vplivalo tudi na njihovo uresničevanje nacionalnih interesov. Vprašanja velesil, kateri pristop izbrati, lahko spremljamo na primeru ameriške razprave, ki jo povzema Helis (2012, str. 169–171).⁸³ Opozarja, da uni- in multilateralizem nista strategiji. Sta »medsebojno tekmovalni smeri, iz katerih se lahko lotimo problema«. Prednost enostranskega pristopa je, da pušča največ svobode delovanja. Zavezniki in partnerji sicer prispevajo zmogljivosti, vendar istočasno tudi nekatere omejitve, ker soodločajo o uporabi zmogljivosti. Ker so te zmogljivosti drugih neprimerljivo manjše od zmogljivosti ZDA, se postavlja vprašanje, ali je treba žrtvovati svobodo delovanja na račun vrednosti prispevkov drugih. Multilateralisti bi dejali, da prispevkov drugih ni treba vedno meriti v zmogljivostih, temveč tudi po diplomatskem in političnem prispevku. Zanje večstranski pristop utrjuje vlogo države v mednarodnem sistemu. Ne glede na različne poglede je bistveno razumevanje, da nobena strategija ne obsega le enega pristopa, temveč mešanico obeh. Včasih obstajajo objektivne okoliščine, ko je enostranski pristop edina možnost (npr. ko je velika grožnja in na voljo ni časa za oblikovanje koalicij).

⁸³ *Unilateralizem.* Za unilateraliste je svet nepredvidljiv in nevaren. Verjamejo, da morajo ZDA uporabiti moč za zaščito in včasih tudi širjenje svojih vrednot in interesov. Prevladujoča vojaška, ekonomska in politična moč omogočajo vzpostavitev mednarodnega reda, ki bo ohranjal vodilno vlogo ZDA. Vsiljiva zunanja politika temelji na pragmatizmu in ideologiji. Glede interesov nacionalne varnosti ne more biti kompromisa. Ameriške vrednote in ideali so univerzalni. ZDA ne smejo izgubiti položaja in zmogljivosti na račun pridobivanja zaveznikov ali partnerjev. Če je neka stvar pravilna in pravična, jo je treba upoštevati brez kompromisa. Drugi lahko sprejmejo vodilno vlogo ZDA in jim sledijo ali ostanejo zadaj.

Multilateralizem. Za multilateraliste obstajajo okoliščine, v katerih ZDA ne bi smele delovati samostojno, zlasti kadar gre za vitalne interese. Transnacionalni interesi npr. zahtevajo večstranski pristop in reševanje na globalni ravni. Moč ZDA ni neomejena. Skupina držav lahko vedno skupaj prispeva več orodij za reševanje problemov kot ena. Samostojno delovanje lahko zagotovi kratkotrajno učinkovitost, vendar dolgoročno interesi zahtevajo večstranski pristop. Multilateralisti se strinjajo, da si morajo ZDA prizadevati za ohranjanje statusa edine supervelesile, vendar vidijo enostranski pristop kot neproduktiven. Opozarjajo na realistično teorijo ravnotežja moči, ki govori o prizadevanjih šibkejših držav, da izenačijo moči proti prevladujoči državi in vzpostavijo ravnotežje. Sodelovanje z drugimi in naslavljanje globalnih vprašanj lahko ohranjata položaj ZDA v mednarodnem sistemu.

Vendar praksa uči, da unilateralizem v daljšem obdobju povzroči izolacijo države v mednarodnem sistemu, večje breme za državo pri spoprijemanju z varnostnimi izzivi in pomanjkanje mednarodne podpore, kar deluje ravno nasprotno ideji unilateralizma – ohranjanje moči in prilagajanje mednarodnega reda svojim interesom. Kakšen pristop bo izbran, je del odločanja v procesu oblikovanja strategije in je odvisen od analize prednosti in slabosti (angl. *trade-off*) enega ali drugega (ibid.).

Mednarodno okolje (red) prihodnosti

Stolberg pravi, da bodo strategji 21. stoletja obravnavali vprašanja nacionalne varnosti v okolju, ki bo le delno podobno tradicionalnemu mednarodnemu sistemu. Čeprav bodo nacionalne države ostale *»prevladujoča politična telesa v mednarodni politiki, bo njihova sposobnost vplivanja na dogodke in ljudi izpostavljena izzivu, ki ga predstavljajo nedržavni akterji, propadle (angl. failed) in propadajoče države in območja brezvladja (angl. ungoverned regions). To se bo dogajalo v kombinaciji s transnacionalnimi grožnjami, ki jih predstavljajo terorizem, širjenje orožja za množično uničenje, kriminal, droge, pandemije, tihotapljenje ljudi in degradacija okolja, pa tudi pozitivni dejavniki kot globalizacija in informacijska revolucija.«* Med napotki, ki jih daje oblikovalcem strategije, so potreba po (1) razumevanju ciljev in interesov vsakega akterja v neki situaciji, (2) prepoznavanju položaja akterja v mednarodnem sistemu, (3) prepoznavanju vrednot akterjev glede na varnostna vprašanja, (4) prepoznavanju organizacij, zavezništev in koalicij, ki so nosilci (angl. *stakeholders*) reševanja ali naslavljanja nekaterih varnostnih vprašanj, (5) prepoznavanju mednarodnih pravnih vidikov neke situacije in (6) prepoznavanju groženj mednarodnemu redu. Sklepi pomagajo prepoznati prijatelje in sovražnike, grožnje in priložnosti ter zmogljivosti in omejitve (Stolberg, 2012c, str. 137).

Rosecrance (1996, str. 45–61) ponuja precej optimističen pogled na razvoj odnosov med državami v prihodnje, ker eden od temeljnih virov konfliktov – ozemeljske težnje v sodobnem svetu – naj ne bi bil več enako pomemben kot v preteklosti. Čeprav ne izključuje možnosti konfliktov zaradi ozemeljskih zahtev (naravni viri, etnični razlogi ipd.), trdi, da *»razvite države dajejo na stran vojaške, politične in teritorialne ambicije, ker se ne bojujejo več za kulturno prevlado, temveč za večji delež svetovnega donosa«* (angl. *output*). Zanj je ekonomija gibalo mednarodnih odnosov in *»ekonomska strategija države je najmanj toliko pomembna kot njena*

vojaška strategija«. Funkcije države se v tradicionalnem smislu zmanjšujejo in nastaja t. i. virtualna država, »katere ekonomija sloni na mobilnosti proizvodnih dejavnikov«. Ker blaginja države ne temelji več na proizvodnji v lastni državi, »države niso več obsedene z ozemljem« (zanj je Rusija še vedno »ujetnik teritorialnega fetiša«) in »mednarodni sistem ne temelji več na predpostavki, da je ozemlje glavni dejavnik proizvodnje moči«. Zato si države več ne prizadevajo za ozemeljsko širjenje, tako pa se zmanjšuje verjetnost konfliktov. Ker proizvodne zmogljivosti v večjem obsegu ali celo večinoma niso v državi, se vzpostavlja večja raven sodelovanja med državami. Vendar dokler bo mednarodni sistem temeljil na nacionalnih državah, bodo še vedno nastajali konflikti. Pomembno je razvijati ekonomske sestave znotraj mednarodnih odnosov, ker te lahko spodbujajo ali zavirajo konflikte.

Precej teoretikov ne deli takega optimizma, ker je ob koncu dvajsetih let tega stoletja opazen zaton pomena liberalnega modela mednarodnega reda in večstranskega sistema sodelovanja, predvsem znotraj Organizacije združenih narodov (OZN). Za nekatere je ta sistem celo mrtev, s čimer se ne strinja Lupel, ki pravi, da je večstranski sistem v krizi in pod udarom (angl. *under siege*), kot posledica enostranskih dejanj velesil Kitajske, Rusije in ZDA ter naraščajočega nacionalizma v internih politikah. Poudarja, da bodo transnacionalni izzivi (podnebne spremembe, migracije, nadzor oboroževanja, kibernetika varnost ipd.) vedno zahtevali kolektivni pristop. Nekatere države se tega zavedajo (npr. francosko-nemška pobuda za večstransko zavezništvo – *Alliance for Multilateralism*). Pravi, da se kriza kaže v slabljenju liberalnega reda, ki temelji na človekovih pravicah, svobodni trgovini in kolektivni varnosti, ter v grožnji sodelovanju znotraj OZN. Rešitev vidi v zaščiti temeljnih načel mednarodnega reda (enakost suverenih držav, omejevanje uporabe sile za širitev ozemlja in druge namene, mednarodno humanitarno pravo ipd.) in v osredotočenju na resne transnacionalne probleme (prepoznavanje problema in oblikovanje koalicije držav za njegovo razreševanje) (Lupel, 2019).

Tudi McClory se ne strinja, da smo priča koncu liberalnega (globalnega) mednarodnega reda. Pravi, da je na zgodovinskem razpotju in da so nujna prizadevanja za prenovu skupne vizije in reforma institucij (McClory, 2018, str. 18). Porast populizma in nacionalizma na Zahodu, radikalne spremembe zunanje politike ZDA med predsedovanjem Donalda Trumpa in tveganja, ki za mednarodni red pomenijo vzhajajoče velesile (npr. Kitajska), so glavne grožnje

liberalnemu redu. Trdi, da panika ni primerna, saj so norme, institucije in drugi mehanizmi dovolj odporni proti tem grožnjam in sposobni odgovoriti nanje ter se prilagoditi geopolitičnim in ekonomskim spremembam (ibid., str. 24).

Glede prihodnosti mednarodnega reda se je treba tudi vprašati, kako je z nadaljnjim razvojem globalizacije. Za O'Sullivan namreč ni vprašanje. Globalizacija je v zatonu in nadomestila jo bo multipolarnost. Po njegovi teoriji bodo v multipolarnem svetu prevladovali ZDA, EU in Kitajska (morda tudi Indija). Svet bo regionalno razdeljen na pole. Regije se bodo razlikovale predvsem v pristopu do ekonomske politike, svoboščin, družbene ureditve ter po blaginji in tehnologiji. Rusija, Avstralija, Japonska in Združeno kraljestvo bodo iskali svoje mesto v tej razdelitvi. Pojavile se bodo nove koalicije (npr. skandinavska in baltska). Trenutne mednarodne organizacije, ki so skrbele za mednarodni red v preteklosti, bodo zastarele in neprimerne (The Economist, 2019, str. 2).⁸⁴

O'Sullivan pravi, da je bila multipolarnost do leta 2018 le teoretični koncept, ki se danes uveljavlja v praksi kot posledica trgovinskih sporov, tehnoloških napredkov in želje po regulaciji tehnologije (glej primer Huawei v naslednjem poglavju). Za prihodnje pole ne bodo značilne le velika ekonomska, finančna in geopolitična moč, temveč tudi razlika v delovanju (orig. *way of doing things*), pri čemer bodo prepoznavne kulturološke značilnosti na ravni regije in njeno razlikovanje od tiste v drugi regiji. Čeprav bosta za multipolarnost značilni disperzija in regionalizacija ekonomske moči, bodo pol opredeljevali tudi vojaška moč, tehnološka izpopolnjenost, raven politične in kibernetске svobode ter večji čut za kulturne posebnosti (angl. *prerogative*). Zaradi različnega načina funkcioniranja bodo nastajala trenja med poli. Ena od takih bodo trgovinska trenja. Lahko bo prišlo do krize identitete držav, ki ne bodo v nekem polu (npr. Avstralija, Združeno kraljestvo, Japonska), ali do krize ambicij v državah, ki bodo hotele postati pol v multipolarnem svetu (npr. Rusija). Multipolarni svet se bo od globalnega razlikoval tudi po manjšem pretoku idej, ljudi in kapitala; pretok bo intenziven znotraj regije (ibid., str. 6–8).

V praksi lahko prepoznavamo, kakšna je percepcija sedanjega in prihodnjega mednarodnega reda in kako se v njem vidi neka država. Slovenija v svoji strategiji nacionalne varnosti znotraj mednarodnega varnostnega okolja poudarja, da so ključni dejavniki, ki vplivajo na varnost, »*multipolarnost, širok nabor groženj in*

⁸⁴ Intervju z avtorjem in povzetek besedila iz njegove knjige – O'Sullivan M. 2019. The Levelling: What's Next After Globalization. Public Affairs, 2019.

akterjev ogrožanja z okrepljeno vlogo nedržavnih akterjev, nestabilnost neposredne sosesčine, na globalni ravni erozija demokratičnih vrednot in človekovih pravic, mednarodne pravne ureditve in multilateralizma, uveljavljanje enostranskih interesov ter omejena sposobnost odzivanja s strani mednarodne globalne skupnosti ...» (2019, str. 3). Za zagotavljanje lastne varnosti bo Slovenija »ohranjala mesto v skupnosti držav, ki jih povezujejo napredne civilizacijske vrednote in interesi, kot so spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarna demokracija, vladavina prava, tržno gospodarstvo ter kolektivna obramba in varnost«. S strategijo Slovenija sporoča podporo mednarodnim organizacijam in institucijam, ki jih vidi kot orodje za doseganje nacionalnih varnostnih ciljev (»sodelovanje v globalnih regionalnih mednarodnih organizacijah, Organizaciji združenih narodov, Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi, Svetu Evrope ter drugih mednarodnih organizacijah in povezavah«), v katerih se bo zavzemala za »mirno reševanje sporov med državami, krepitev sodelovanja in zaupanja med njimi, spoštovanje mednarodnega prava ter dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin« ibid., str. 13).

Med tistimi, ki imajo ambicije spreminjati ali vsaj pomembno vplivati na prihodnji mednarodni red, so Rusija in ZDA. Ameriška strategija npr. najavlja, da bodo ZDA odgovorile na naraščajoče tekmovanje na političnem, ekonomskem in vojaškem področju v svetu. V opisu načina uresničevanja nacionalnih interesov je mogoče razbrati nekatere elemente pričakovanega svetovnega reda in načina, kako ga nameravajo ustvariti. Na primer: *»Uporabili bomo vsa orodja nacionalne moči, da zagotovimo, da v nobeni od svetovnih regij ne bo prevladovala ena sila.«* ali *»Zavzemali se bomo in prevzemali vodilno vlogo v mednarodnih organizacijah, da bodo zaščiteni naši interesi in načela.«* Pri tem se ne spodbuja enostranski pristop, čeprav je že v poglavju o nacionalnih interesih poudarjeno, da so ti na prvem mestu (orig. *An America First National Security Strategy*). Amerika spodbuja sodelovanje z zavezniki in partnerji na načelu *»recipročnosti«* in da sodelovanje razumejo kot *»delitev odgovornosti in bremen«*. Sebe prepozna kot *»katalizatorja okoliščin, ki bodo sprostile (angl. unleash) ekonomsko uspešnost Amerike in sveta«* (2017, str. 3–4).

Ruska strategija malo manj »egocentrično« od ameriške opisuje mednarodno varnostno okolje in mednarodni red, ko govori o *»procesu oblikovanja novega policentričnega modela svetovnega reda, ki ga spremlja povečanje globalne in svetovne nestabilnosti«*. Poudarja neenakost razvoja v svetu, povečan razkorak

med državami glede ravni napredka, boj za vire in pristop do trgov ter nadzor nad transportnimi arterijami. Podobno kot ameriška omenja tekmovanje na številnih področjih, na katerih gre za uporabo »celotnega spektra političnih, finančno-ekonomskih in informacijskih instrumentov v boju za vplivanje v mednarodni areni« (2015, str. 3). »Vse bolj intenzivna konfrontacija v globalni informacijski areni, ki jo povzročajo nekatere države, ki imajo aspiracije, da z uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije dosežejo geopolitične cilje, ... [...] ... povzroča povečan vpliv na naravo mednarodne situacije« (ibid., str. 4). Rusija se zavzema za »odprto, racionalno in pragmatično zunanjo politiko, ki se izogiba dragi (angl. costly) konfrontaciji (vključno z novo oboroževalno tekmo)«. Mednarodne odnose namerava graditi na načelih »mednarodnega prava, zagotavljanja zanesljive in enakovredne varnosti držav, vzajemnega spoštovanja med ljudmi in ohranjanja raznovrstnosti njihove kulture, tradicije in interesov«. Eden od ciljev je pridobivanje »čim več enakovrednih partnerjev v različnih delih sveta« (ibid., str. 5). V Rusiji sicer potekajo razprave o strateškem pristopu države in njeni vlogi v mednarodnem sistemu. Heikka opisuje, da v množici različnih pogledov lahko razlikujemo dva glavni skupini – realiste in nacionalne patriote (2000, str. 25–30).⁸⁵

Iz strategij velesil je tudi jasno, kako gledata druga na drugo. Podobno kot ameriška strategija prepozna Rusijo v vlogi tistega, ki izziva (angl. *challenge*) ameriško moč, vpliv in interese, ker želi načeti (angl. *erode*) ameriško varnost

⁸⁵ Realisti. Zanje zunanja in varnostna politika temeljita na racionalnih ekonomskih in vojaških interesih. V multipolarnem svetu je podobno kot v bipolarnem povezava med ekonomsko in vojaško močjo; novi poli bodo pomenili ekonomske centre moči. Grožnje nacionalni varnosti izhajajo iz nasprotujočih si varnostnih interesov zaradi sistematičnega pritiska mednarodne anarhije. Stabilnost se lahko ohranja z enakostjo, strateškim partnerstvom ali unipolarno prevlado. Grožnjo stabilnosti predstavljata razlika med dejanskim (de facto) ravnotežjem moči in subjektivnim dojemanjem ter politiko enega ali več akterjev in pojav akterja z unipolarnimi ambicijami. Realisti trdijo, da je sistem polov povezan z interesnimi področji. Predlagajo, da Rusija sledi realistični logiki – pragmatično uravnavanje z ambicijami ZDA in Zahoda, da se utrjuje multipolarni svet, z oporo na politiko, ki vključuje partnerje.

Nacionalni patrioti. Zagovarjajo »zdrav nacionalni patriotizem« in podpirajo t. i. civilizacijski pristop, po katerem velesile predstavljajo različne civilizacije, ki so glavni akter v multipolarnem svetu. Ena od njih je Rusija kot prepoznavni »družbeni kozmos«, ki sestavlja jedro evrazijske civilizacije. Odlikujejo jo spiritualnost, kolektivizem, harmonija, disciplina, red, čut za pravičnost in strpnost do drugih kultur. Na zahodno civilizacijo gledajo kot na »poroko med antiko in judovstvom«, v kateri je demokracija »za izbrane«, ekonomski in politični sistem pa sta »primitivna« in »dekadentna«, humanistične ideje so pozabljene. Nacionalni patrioti menijo, da je unipolarni svet najnevarnejši, bipolaren pa stabilen, vendar ni v ruskem interesu. Multipolaren je najboljši, ker ohranja strateško stabilnost s pomočjo »vzdrževanja distance« (angl. *balancing equidistance*). Naslanjajo se na geopolitično teorijo, da imajo civilizacije naravne meje, ki jih je treba braniti.

in napredek, da bi povečala svoj vpliv (2017, str. 2), ruska vidi ZDA in njene zaveznice v vlogi nasprotne strani (angl. *opposition*), ker želijo ohranяти prevladujočo vlogo in se zavzemajo za obvladovanje (angl. *contain*) Rusije s pomočjo političnega, ekonomskega, vojaškega in informacijskega pritiska (2015, str. 2). Vendar ruska poudarja tudi interes za vzpostavitev »polnopravnega (angl. *full-fledged*) partnerstva z ZDA na podlagi skladnih (angl. *coincident*) interesov, vključno z ekonomskim področjem, in glede na ključni rusko-ameriški vpliv na stanje celotne mednarodne situacije« (ibid., str. 25).

Začetek 21. stoletja je vsekakor zaznamovala globalizacija na številnih področjih. Zato ne preseneča, da je pojem globalno zelo razširjen v strategijah nacionalne varnosti. V slovenski se npr. pojavlja v oblikah »globalna« (globalna stabilnost, grožnja, skupnost, narava, raven, prisotnost, trgovina, trgovinska razmerja), »globalni« (center moči, trg, ukrepi, prostor) in »globalno« (tveganje). Vzporedno se pojavlja pojem multipolarno, ki je npr. v slovenski strategiji povezan s ključnimi dejavniki varnostnega okolja. Omenja se tudi multipolarni svet. Pri tem je težko prepoznati, kaj se pod pojmom multipolarnost pravzaprav razume. Zato je treba biti pri oblikovanju strateškega koncepta previden, ko se istočasno omenjata pojma globalizacija in multipolarnost, saj je težko oblikovati strategijo, ki bo ustrezno naslavljala oba pojava.

6.4 Nadnacionalne strategije

Kakšna sta pomen in vloga nadnacionalnih strategij pri oblikovanju strategije nacionalne varnosti? Kako prepoznamo, katera predstavlja ključni strateški dejavnik, ki utrjuje nacionalno varnost?

Zakaj korporacije razvijajo varnostne strategije in zakaj je to pomembno s stališča strategije nacionalne varnosti?

Nadnacionalna strategija je teorija o uporabi skupne moči mednarodnih organizacij, zavezništev, koalicij ali drugih povezav držav za uresničevanje skupnih ciljev in interesov. Predstavlja koncept razvoja in uporabe instrumentov moči, ki jih imajo skupaj na voljo države za zagotovitev skupne varnosti, ki omogoča njihov razvoj in napredek. Oblikovanje nadnacionalnih strategij načeloma poteka v korakih, ki so omenjeni v poglavju o oblikovanju strategije, pri čemer ima vsaka organizacija določen lasten proces oblikovanja in sprejemanja

strategije. Če razumemo težavnost povezovanja ciljev, načina (koncepta) in sredstev (virov) v smiselno celoto na nacionalni ravni, lahko razumemo, da je proces oblikovanja strategije na ravni mednarodnih organizacij, zavezništev ali koalicij še bolj zahteven. Dufourcq, ki uporablja pojem mednarodne strategije, je eden od tistih, ki na primeru Nata in EU opisuje zahtevnost tega procesa v okoliščinah, ko ne obstaja enoten pogled na strateško vprašanje. Zlasti v okoliščinah, ko ne obstaja poenoteno razumevanje (percepcija) groženj, kar otežuje dogovor o strateških ciljih in načinu njihovega uresničevanja (Dufourcq, 2017, str. 16–18).

V nadaljevanju bodo obravnavane tiste strategije, ki se nanašajo na skupno in individualno varnost oziroma uresničujejo skupne interese na varnostnem področju (obstajajo tudi strategije organizacij, ki se nanašajo na druga področja, npr. za uresničevanje skupne ekonomske in finančne politike, skupnega tehnološkega razvoja, skupnega izkoriščanja naravnih virov ipd.). Pri tem je treba upoštevati, da nadnacionalne strategije niso nadrejene nacionalnim in da so na isti ravni kot druge v kategoriji splošnih (nacionalnih) strategij. Države jih upoštevajo, ker vplivajo na njihove nacionalne strategije, saj so jih skupaj z drugimi državami prostovoljno sprejele in se zavezale, da bodo podpirale njihovo uresničevanje. Pomeni, da strategije nacionalne varnosti praviloma ne bi smele slediti ciljem in interesom, ki niso v sozvočju s skupnimi, oziroma uresničevanje nacionalnih strategij ne bi smelo proizvajati učinkov, ki bi celo ovirali ali preprečevali doseganje ciljev skupnih strategij. Zato nadnacionalne strategije predstavljajo enega od dejavnikov, ki jih je treba upoštevati v strateški presoji v procesu oblikovanja nacionalne strategije.

S stališča oblikovanja strategije nacionalne varnosti je strateška presoja ključnih dejavnikov usmerjena v prepoznavanje najpomembnejših nadnacionalnih strategij organizacij, zavezništev ali koalicij, v katerih je država. Pri tem gre za ugotavljanje skupnih interesov in ciljev na varnostnem področju ter koncepta njihovega uresničevanja. V bistvu gre za analizo nadnacionalne strategije, da se prepoznajo izhajajoče obveznosti države pri njenem uresničevanju in vsebine, ki se nanašajo na utrjevanje skupne in nacionalne varnosti kot posledice vzajemne pomoči, sodelovanja ali dogovorjenih varnostnih mehanizmov in zagotovil. Država je lahko članica več organizacij ter podpira širok nabor skupnih interesov in ciljev. S stališča strategije nacionalne varnosti je treba prepoznati, katera nadnacionalna strategija najbolj učinkovito in neposredno prispeva k lastni

varnosti. Takšna pridobi vodilno vlogo pri uravnavanju nacionalnega strateškega koncepta in povezovanju nadnacionalnih in nacionalnih interesov ter ciljev.

V procesu oblikovanja strategije se v fazi orientacije vprašamo, katere nadnacionalne strategije je treba upoštevati v presoji strateških dejavnikov. Pomeni, da znotraj organizacije, zavezništva ali koalicije prepoznamo strategije, ki so povezane z varnostjo države. Za Slovenijo bi npr. ugotovili, da je članica Organizacije združenih narodov (OZN), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Evropske unije (EU) in Organizacije severnoatlantskega zavezništva (Nato). Čeprav je država članica dolžna upoštevati strategije vseh organizacij, v katerih je članica, in utrjevati interese vseh, je treba ugotoviti, katera bo s stališča nacionalnega strateškega koncepta imela največji vpliv oziroma predstavlja ključni strateški dejavnik za nacionalno varnost.

Organizacija združenih narodov (OZN)

V analizi mednarodnih organizacij lahko hitro ugotovimo, da izmed njih OZN nima skupne splošne varnostne strategije, čeprav obravnava varnostno problematiko. Tomažič v analizi nadnacionalnih strategij navaja, da OZN deluje na *»različnih področjih, kot so varnost, socialnoekonomski razvoj, človekove pravice, humanitarne dejavnosti, razvoj mednarodnega prava«*. *»Reševanje varnostnih problemov je njena primarna dejavnost«*, ki temelji na načelu, *»da bo vsaka država, ki bi ogrožala mir ali izvajala agresivno dejanje, izpostavljena različnim kolektivnim ukrepom in tudi vojaškim akcijam vseh ostalih držav.«* (Tomažič, 2017, str. 3.) Strateški cilji izhajajo iz ustanovne listine in so med drugim (1) vzdrževanje svetovnega miru in varnosti, (2) zaščita človekovih pravic, (3) dostava humanitarne pomoči, (4) podpora vzdržnega razvoja in (5) podpora mednarodnega prava. V ta namen razpolaga z različnimi instrumenti moči, *»katerih uporaba poteka skozi resolucije Varnostnega sveta in Generalne skupščine OZN«*. Tomažič med glavne uvršča diplomatskega in vojaškega (mednarodne mirovne operacije), ki se uporabljata v kombinaciji z ekonomskim, psihološkim, informacijskim, geostrateškim in znanstveno izobraževalnim instrumentom. Med metodami, ki jih ima OZN na voljo, so *»preventivna diplomacija in mediacija, mirovne operacije (zlasti ohranjanje miru in gradnja miru), protiteroristično delovanje in razoroževanje«*. (Ibid., str. 3–5.)

Ker OZN ne pozna splošne varnostne strategije, dobiva strateške interese in cilje iz ustanovne listine, kar je nekako razumljivo, saj bi bilo izredno težko vzpostaviti sporazum o vseh grožnjah varnosti, s katerimi se članice spoprijemajo. Nekatere celo predstavljajo grožnjo varnosti drugim. Sporazum je v praksi mogoč, ko obstajajo prepoznavne oblike ogrožanja skupne varnosti, kot je pri terorističnih grožnjah, in je v ta namen sprejeta posebna strategija (globalna protiteroristična strategija OZN). S stališča utrjevanja nacionalne varnosti je mogoče prepoznati mehanizme, ki pozitivno vplivajo na varnost članic, saj OZN kljub težavam ohranja vodilno vlogo pri ohranjanju svetovnega reda.⁸⁶

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)

OVSE obsega države Severne Amerike, Evrope in osrednje Azije. Usmerjen je v regionalno varnost. V nasprotju z OZN je državam OVSE uspelo najti skupni imenovalac groženj, ki se nanašajo na njihovo skupno in individualno varnost, kar se kaže v strategiji OVSE za naslavljanje groženj varnosti in stabilnosti v 21. stoletju (OVSE, 2003). Jedro varnostnega koncepta, ki ga predstavlja strategija, so *»človekove pravice in temeljne svoboščine ter demokracija in vladavina prava«*, kar lahko razumemo kot strateške interese. Iz uvoda je posredno jasno, da je cilj (končno stanje) *»ohranjanje mednarodnega miru in varnosti«*, pri čemer se poudarjata glavna vloga Varnostnega sveta OZN in vloga OVSE, ki *»prispeva k varnosti in stabilnosti v regiji OVSE«*.

Tomažič v analizi delovanja OVSE ugotavlja, da gre za organizacijo, ki se ukvarja z vrsto varnostnih vprašanj (nadzor oborožitve, preventivna diplomacija, ukrepi za graditev zaupanja in varnosti, demokratizacija, nadzor volitev, ekonomska in okoljska varnost idr.). *»OVSE je primarni instrument za zgodnje opozarjanje, preprečevanje konfliktov, krizno upravljanje in pokonfliktno obnovo.«* Cilji OVSE so izraženi v načelih helsinške sklepne listine: *»(1) suverena enakost držav, (2) izogibanje grožnji s silo in njeni uporabi, (3) nedotakljivost meja, (4) ozemeljska celovitost držav, (5) mirno reševanje sporov, (6) nevmešavanje v notranje zadeve, (7) spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, (8) enakopravnost*

⁸⁶ Še posebno je pomemben 51. člen ustanovne listine, na podlagi katerega sta bila med drugim ustanovljena tako Nato kot EU (neodtujljiva pravica do individualne ali kolektivne samoobrambe ob vojaškem napadu na članico OZN). Ta člen ima zelo veliko vrednost, kar se je posebej pokazalo po koncu hladne vojne pri zagotavljanju mednarodne varnosti. Danes Nato in EU vzdržujeta mir na različnih koncih sveta.

in samoodločba narodov, (9) sodelovanje med državami in (10) izpolnjevanje obveznosti po mednarodnem pravu.» Med pomembne naloge, ki se nanašajo na varnost, spadajo ukrepi za utrjevanje zaupanja in varnosti, zgodnje opozarjanje, preventivna diplomacija, pokonfliktna obnova, nadzor nad orožjem, usposabljanje policije ter boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi. (Tomažič, 2018, str. 10.)

Strategija OVSE poudarja, da zagotavlja *»učinkovit okvir za sodelovanje z drugimi akterji mednarodne skupnosti«* in da je *»primarna odgovornost držav članic za varnost svojih državljanov«*, OVSE pa je *»pripravljen, da ponudi nasvet in asistenco ter spodbuja sodelovanje med članicami«*. Čeprav ima kar nekaj mehanizmov na voljo (med drugim lahko sproži ter vodi mirovne operacije in misije), je jasno, da članstvo v OVSE ne daje posebnih varnostnih zagotovil. Podobno kot pri OZN ima pozitivno vlogo za utrjevanje nacionalne varnosti, vendar verjetno ne more biti ključni dejavnik, ki bi vplival na oblikovanje nacionalnega strateškega koncepta. Zlasti ker razen močne političnodiplomatske moči težko govorimo o pomembni vlogi drugih instrumentov skupne moči. Zaradi tega ima omejeno moč prispevanja k varnosti članic, kar pa ne zmanjšuje izrednega pomena, ki ga ima za vzpostavljanje varnostnega dialoga in utrjevanje zaupanja med državami.⁸⁷

OVSE je pomemben partner za Nato. Nato pripisujejo velik pomen vlogi OVSE pri spodbujanju dialoga, utrjevanju zaupanja in podpiranju mednarodnega reda, ki temelji na pravilih. OVSE vzpostavlja načela, ki urejajo mednarodne odnose v evro-atlantskem območju, in uteleša celovit pristop k človekovi varnosti. Obe organizaciji igrata dopolnilno vlogo pri gradnji varnosti in ohranjanju stabilnosti na evro-atlantskem območju. Obe podpirata načela, ki temeljijo na evropskem varnostnem redu. Prav tako priznavata potrebo po skladnem in celovitem pristopu h kriznemu upravljanju, ki zahteva učinkovito uporabo tako vojaških kot civilnih sredstev.⁸⁸

⁸⁷ OVSE je varnostni instrument mednarodne skupnosti v smislu sproščanja napetosti, kar za varnost in mir predstavlja neprecenljivo vrednost, saj npr. za isto mizo sedijo ZDA in Rusija. Pri slabšanju odnosov z Rusijo po aneksiji Krima je OVSE omogočal forum za uvrščanje na dnevni red vprašanj, o katerih bi razpravljali obe strani. Tega se obe velesili močno zavedata, zato sta v tej organizaciji še vedno sodelujoči, četudi je včasih vse skupaj videti zelo deklarativno.

Severnoatlantsko zavezništvo (Nato)

Neprimerljivo večji pomen od OZN in OVSE s stališča oblikovanja učinkovite strategije nacionalne varnosti ima Severnoatlantsko zavezništvo, ki že v uvodu Strateškega koncepta za obrambo in varnost članic Organizacije severnoatlantskega sporazuma iz leta 2010 poudarja, da bo igralo »*posebno in bistveno vlogo za zagotovitev skupne obrambe in varnosti*« (Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, 2010, str. 1). Na podlagi opisa temeljnega namena Nata lahko sklepamo, da sta želeno končno stanje svoboda in varnost njenih članic ter da glavni sredstvi za uresničevanje strategije predstavljata politični in vojaški instrument skupne moči. Strateški koncept Nata opredeljuje, da »*odvrčanje, ki temelji na ustrezni mešanici jedrskih in konvencionalnih zmogljivosti, ostaja jedro celotne strategije*«. Uresničuje se z vzdrževanjem vojaških zmogljivosti, sposobnostjo izvajanja več hkratnih operacij, usposabljanjem in vajami, pripravo načrtov uporabe Natovih sil, izmenjavo informacij, posvetovanjem, tehnološkim razvojem, obrambnimi izdatki, partnerstvom idr. (ibid., str. 4–6).

Natova strategija opredeljuje tri glavne naloge: kolektivno obrambo, krizno upravljanje in kooperativno varnost. Te predstavljajo okvir, v katerem si članice delijo odgovornost in bremena pri izvajanju, da bi zagotovile skupno varnost in varnost vsake članice posebej, ter sodelovanje pri utrjevanju mednarodne varnosti. Zato bi se pričakovalo, da države članice v procesu oblikovanja nacionalne strategije vgradijo te odgovornosti in svoje naloge v lastni strateški koncept. V slovenski strategiji nacionalne varnosti je npr. poudarjeno, da sodelovanje v kolektivni obrambi znotraj Nata ter poglobljeno sodelovanje in integracija Evropske unije predstavljajo »*ključne in temeljne komplementarne dejavnike zagotavljanja*

⁸⁸ Nato in OVSE sodelujeta na politični in operativni ravni na številnih področjih, vključno s preprečevanjem in reševanjem konfliktov, pokonfliktno obnovo, dejavnostmi proti širjenju osebnega in lahkega orožja, spodbujanjem programa ženske, mir in varnost ter bojem proti protiterorizmu. Na politični ravni si Nato in OVSE izmenjujeta mnenja o tematskih in regionalnih varnostnih vprašanjih, ki so v njunem skupnem interesu. Obe organizaciji se medsebojno dopolnjujeta na terenu: Natove pobude za podporo obrambni reformi, odstranjevanje min in uničenje zalog orožja in streliva s prizadevanji OVSE za vzpostavitev miru in stabilnosti (uspešni primeri takega sodelovanja obsegajo Srednjo Azijo, Zahodni Balkan in južni Kavkaz). Članice Nata v celoti podpirajo spodbujanje nadzora nad oborožitvijo, vojaško transparentnost ter ukrepe za utrjevanje zaupanja in varnosti s posodobitvijo vseh politično-vojaških orodij OVSE, zlasti Dunajskega dokumenta. Zavezništvo si prizadeva za nadaljnje utrjevanje sodelovanja, kot je bilo odločeno na vrhu v Varšavi. V ta namen je na Dunaju vzpostavljena stalna celica za zvezo (angl. *permanent liaison presence*).

nacionalne varnosti in obrambe» (2019, str. 13). Strategija prepoznava tudi nekatere obveznosti države, ko navaja, da bo »*proporcionalni del obrambnih zmogljivosti Slovenije namenjen uporabi in delovanju tudi v okviru skupnih prizadevanj Nata in Evropske unije na področju varnosti in obrambe*« (ibid., str. 14).⁸⁹

Litva je primer države, ki v povezavi utrjevanja nacionalne varnosti poleg Nata in EU omenja tudi vojaško prisotnost ZDA v Evropi. Poudarja, da kolektivna obramba znotraj Nata ter »*povečana vidnost Nata in zaveznikov v državi in regiji deluje odvrčalno in zagotavlja varnost Republike Litve*«. ⁹⁰ V litovski strategiji je tudi zelo konkretno omenjeno, za kaj se bo država zavzemala v odnosu do Nata. Npr. med prednostmi in cilji nacionalne varnostne politike je navedeno, da bo Litva pri utrjevanju kolektivne obrambe prispevala svoje zmogljivosti, zlasti za Natove odzivne sile, in da bo sodelovala v pripravi obrambnih načrtov, utrjevala Natovo odvrčalno držo, podpirala njegove odločitve glede prisotnosti sil v baltski regiji, razvila nujno infrastrukturo za namestitve zavezniških sil, utrjevala Natovo krizno upravljanje, podpirala njegova prizadevanja za utrjevanje varnosti v sosednjih regijah, podpirala širitev zavezništva in partnerstva ter prispevala zmogljivosti za vojaško in civilno odzivanje (ibid., str. 8–9).

Evropska unija (EU)

Evropska unija je leta 2016 prvič v zgodovini postavila varnostno problematiko na vrh prednosti. Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije navaja, da so ključni skupni interesi »*mir in varnost, blaginja, demokracija in svetovna ureditev, ki temelji na pravilih*«. EU se bo »*zavzemala za mir in zagotavljala varnost svojih državljanov in ozemlja*«, kar lahko razumemo kot strateški cilj (končno stanje). Med napotki, kako priti do tega cilja, se poudarja zahteva za izpolnitev zavez o vzajemni pomoči in solidarnosti, zapisana v

⁸⁹ Ta poved je lahko zgled pristopa piscev slovenske strategije, ki vedno, kadar omenjajo Nato, omenijo tudi EU, čeprav je jasno, da so varnostna zagotovila v Natu, predvsem glede obrambe države, bistveno bolj »čvrsta« od EU in da ne gre za (po vsebini) povsem komplementarni organizaciji, ki sta »dvojčka« (glej razpravo v nadaljevanju). Podobno tudi druge države, ki so istočasno članice Nata in EU, večinoma v istih stavkih omenjajo obe organizaciji. Nato je redkokdaj samostojno poudarjen. Hrvaška npr. poudarja, da članstvo v Natu daje »*prepričljivo zagotovilo kolektivne obrambe, ki je pomemben dejavnik odvrčanja in obrambe prebivalstva, ozemlja in nacionalne suverenosti*«. Nato se konkretno omenja v hrvaški podpori Natovega akcijskega načrta pripravljenosti in sodelovanja v načrtovanju obrambnih zmogljivosti (2017, str. 10–11).

⁹⁰ Litva nima nobenega dvoma o tem, kateri del varnosti temelji na zavezništvu in kateri na EU, ko omenja EU v povezavi »*povečane ekonomske in energetske varnosti baltskih držav*«. Zanj o daje EU »*dodatna zagotovila*« varnosti države (angl. *additional guarantees*) (2017, str. 3).

Lizbonski pogodbi. Pomeni, da podobno kot Natova tudi izvedba strategije EU s stališča zagotavljanja varnosti temelji na določeni obliki sprejetih zavez o vzajemni pomoči, o čemer bo namenjeno nekaj razprave v nadaljevanju (2016, str. 1–2).

Globalna strategija EU prepozna vlogo Nata kot temelj obrambe in varnosti članic, ki so obenem članice EU, vendar poudarja, da mora biti EU sposobna, da *»delujejo samostojno, če in ko je to treba«*, ter da bi *»morala biti EU sposobna, da na njihovo zahtevo pomaga zaščititi svoje članice in institucije«* (ibid., str. 5–6). EU prepozna, da za uresničevanje interesov na varnostnem področju ni dovolj mehka moč, in zato poudarja pričakovanje, da bodo članice *»zadostno raven izdatkov«* usmerile v obrambo (ibid., str. 26).

Iz opisa načina uresničevanja prednosti na področju varnosti lahko ugotovimo, da uresničevanje strategije EU temelji predvsem na uporabi političnega (diplomatskega), informacijskega, ekonomskega in vojaškega instrumenta moči ter obsega načine in sredstva: preprečevanje konfliktov, oblikovanje obrambnih zmogljivosti, skupne vaje in usposabljanje, vojaške in civilne operacije ter misije, diplomatske dejavnosti, varovanje zunanjih meja EU, boj proti terorizmu, kibernetko varnost, energetska varnost, strateško komuniciranje, razvoj tehnologije, vlaganja v odpornost drugih držav, spodbujanje sodelovanja v regiji, utrjevanje mednarodnega prava idr. Podobno kot v primeru Nata strategija vsebuje skupne zaveze in cilje, ki so podlaga za prepoznavanje izhajajočih nalog in zavez članic, kar bi praviloma moralo biti prepoznavno tudi v nacionalnih strategijah.

Nato in/ali Evropska unija (EU)

Čeprav je namen Nata usmerjen v obrambo zaveznic kot najbolj neposredno obliko zagotavljanja varnosti in je namen EU veliko širši, članstvo v eni ali drugi teoretično prinaša podobna varnostna zagotovila. Obe ključni pogodbi, Severnoatlantska in Lizbonska, namreč govorita o tem, da bodo članice zagotovile pomoč ob napadu in da bo ta obsegala oborožene sile. V obeh je jasno, da se članice morajo odzvati in pomagati.

Poenostavljeno sklepanje bi lahko vodilo v ugotovitev, da obe strategiji enakovredno utrjujeta varnost članic. Zato je treba analizo v tem primeru in vseh drugih primerih nadnacionalnih strategij izvesti zaradi pridobivanja odgovora na

vsaj dve vprašanji: kakšna je obveznost članic pri zagotavljanju varnosti drugih članic in kaj imajo organizacije na voljo za uresničitev varnostnih zagotovil (odnos sredstva-načini). Pri prvem vprašanju lahko ugotovimo, da so se države Nata v Severnoatlantski pogodbi bolj konkretno zavezale za zagotavljanje skupne pomoči kot države EU v Lizbonski pogodbi, saj se med drugim strinjajo, da je napad na drugo tudi napad nanje, in s tem nedvoumno vstopajo v konflikt z napadalcem ter (načeloma) ne potrebujejo nobenega drugega mehanizma odločanja, da bi se vojaško ali kako drugače zavzele pri obrambi druge članice, ko se na podlagi skupne odločitve aktivira 5. člen pogodbe. V Severnoatlantski pogodbi je tudi jasno, da bodo zaveznice vzpostavile varnost, če bo treba, medtem ko v Lizbonski tak cilj ni opredeljen (prva govori o končnem stanju, druga o pomoči z nekim namenom).

Pri drugem vprašanju lahko na primerjavi skupne moči, ki podpira uresničevanje skupnih interesov, ugotovimo, da ima Nato poleg političnodiplomatskega, psihološkega in informacijskega instrumenta na voljo predvsem močan vojaški instrument moči, ki predstavlja odločilno orodje za uresničevanje varnostnih zagotovil in je podprt s procesom Natovega obrambnega planiranja, ki med drugim določa, katere vojaške zmogljivosti mora za skupno obrambo prispevati katera od članic zavezništva (cilji zmogljivosti Nata).

Okvir 29: PODLAGE ZA ZAGOTAVLJANJE POMOČI PRI SPOPRIJEMANJU Z GROŽNJAMI NACIONALNI VARNOSTI

NATO

5. člen: »Podpisnice **se strinjajo**, da bo napad na eno ali več v Evropi ali Severni Ameriki obravnavan kot napad na vse, in se posledično strinjajo, da bo v primeru takega napada vsaka **zagotovila pomoč** napadeni državi ali skupini držav skladno z uveljavljanjem pravice do individualne ali kolektivne samoobrambe na podlagi 51. člena Ustanovne listine ZN [...], **vključno z uporabo oborožene sile** za vzpostavitev in ohranjanje varnosti severnoatlantskega območja.«

EU

42(7). člen: »V primeru oboroženega napada na ozemlje države članice ji **morajo** druge države članice skladno z 51. členom Ustanovne listine ZN **zagotoviti pomoč** in podporo z vsemi razpoložljivimi sredstvi.«

222. člen: »Unija in njene članice bodo ukrepale skupno v duhu solidarnosti, če bo članica cilj terorističnega napada ali žrtev naravne ali druge katastrofe. Unija bo uporabila vse instrumente, ki jih ima na voljo, **vključno z vojaškimi viri**, ki jih zagotavljajo članice, da bo [...] preprečila [...], zaščitila [...], zagotovila pomoč ...«

Vir: Severnoatlantska pogodba in Lizbonska pogodba

V primeru EU lahko poleg enako močnega političnodiplomatskega, psihološkega in informacijskega instrumenta prepoznamo še močan ekonomski instrument, medtem ko je vojaški šibek in ne predstavlja pomembnega orodja pri zagotavljanju varnostnih interesov, s tem pa tudi nima velikega pomena pri zagotavljanju varnosti članic. Snovalci strategije nacionalne varnosti lahko zato ugotovijo, da je v varnostnem pogledu Natova strategija ključni dejavnik, ki ga je treba dodati med druge ključne dejavnike v strateški presoji in ga prednostno obravnavati pri oblikovanju nacionalnega strateškega koncepta. Čas bo pokazal, ali bo v prihodnosti EU lahko postala obrambno podobno zmogljiva kot Nato in bo npr. vzpostavljena t. i. evropska obrambna unija, kot jo predvideva ena od variant prihodnjega razvoja unije iz bele knjige o prihodnji Evropi (2017, str. 24), in bo tako postala pomemben del koncepta nacionalne varnosti članic.

Slovenija kot članica obeh organizacij prepoznava pomen Nata in EU za svojo varnost. Med ugotovitvami iz Strateškega pregleda obrambe 2016 poudarja, da je za utrjevanje »*nadaljnega razvoja obrambnega sistema in obrambne sposobnosti Republike Slovenije*« med glavnimi cilji »*uresničevanje skupnih ciljev in zavez v okviru EU in Nata*« (2016, str. 9).⁹¹

⁹¹ Pri tem je nedvoumno opredeljeno, da bo Slovenija podpirala strateška koncepta obeh organizacij: »Z ustreznim doseganjem nacionalnih zmogljivosti je treba prispevati k zagotavljanju skupne obrambe in zaščite ozemlja, prebivalstva in vrednot prek uresničevanja strateškega koncepta Nata, predvsem glede na njegove temeljne naloge (kolektivna obramba, krizno upravljanje in kooperativna varnost). Prispevati moramo nacionalne zmogljivosti v podporo uresničevanja globalne strategije za zunanjo in varnostno politiko EU zaradi podpore skupnih interesov, ki so mir, varnost, blaginja, demokracija in svetovna ureditev, ki temelji na pravilih.« (Ibid., str. 10.)

Okvir 30: PRIMERJAVA NADNACIONALNIH STRATEGIJ

	Cilji	Instrumenti	Metode
OZN	Vzdrževanje svetovnega miru in varnosti; zaščita človekovih pravic; humanitarna pomoč; podpora vzdržnega razvoja; podpora mednarodnega prava.	Vojaški, diplomatski, ekonomski, psihološki, informacijski, geostrateški in znanstveno-izobraževalni instrumenti.	Preventivna diplomacija; mirovne operacije; protiteroristično delovanje; razoroževanje; posredno delovanje organov in teles v podporo drugih ciljev.
NATO	Varovanje svobode in varnosti članic.	Politično/diplomatski, vojaški, psihološki, informacijski, geostrateški in ideološki instrumenti.	Kolektivna obramba; odvrčanje; varnost skozi krizno upravljanje; promocija mednarodne varnosti s sodelovanjem (nadzor oborožitve, razoroževanje in preprečevanje širjenja orožja); politika odprtih vrat (nove članice); partnerstva.
EU	Varnost unije; državna in družbena odpornost vzhodno in južno od EU; celosten pristop do konfliktov; regionalno sodelovanje; globalno upravljanje za 21. stoletje.	Politično/diplomatski, ekonomski, vojaški, psihološki, informacijski, geostrateški in znanstveno-izobraževalni instrumenti. Pogojno: evropska populacija ter skupne sociokulturne, ideološke in verske povezave.	Skupna varnost in obramba; boj proti terorizmu; kibernetika varnost; energetska varnost; strateško komuniciranje; politika širitve in sodelovanja s sosedi; migracijska politika; preventivno zagotavljanje miru, varnost in stabilizacija; reševanje konfliktov; politična ekonomija miru; evropska varnostna ureditev idr.
OVSE	Suverena enakost držav; izogibanje grožnji s silo in njeni uporabi; nedotakljivost meja in ozemeljska celovitost držav; mirno reševanje sporov; nevmešavanje v notranje zadeve; spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin; enakopravnost in samoodločba narodov; sodelovanje med državami; izpolnjevanje obveznosti po mednarodnem pravu.	Politično/diplomatski instrument.	Utrjevanje skupnih vrednot; oblikovanje demokratične družbe; stabilizacija in vzpostavljanje miru na konfliktnih območjih; zgodnje opozarjanje; preventivna diplomacija; pokonfliktna obnova; nadzor nad orožjem; ukrepi za utrjevanje zaupanja in varnosti; utrjevanje civilne družbe, demokratizacija, vzpostavljanje institucij, opazovanje volitev, vzpostavitev sodnega sistema; usposabljanje policije ter boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi.

Vir: Tomažič, 2018, str. 17–18.

Strategije korporacij

Pri oblikovanju strategije nacionalne varnosti se je dobro vprašati, ali katera od korporacij predstavlja pomemben strateški dejavnik, ki vpliva na nacionalno varnost ali na uresničevanje nacionalnih interesov. Pri tem ni pomembno, ali je sedež korporacije v državi ali zunaj nje. Govorimo o korporacijah, ki niso v državni lasti (zasebni sektor) in katerih vključevanje v sistem nacionalne varnosti je še posebno zahtevno, čeprav je problematika enaka tudi glede vloge in pomena korporacij, v katerih ima država večinski delež ter (navidezno) večji vpliv in lažje delo pri zagotovitvi, da korporacije uresničujejo nacionalno varnostno strategijo.

Korporacije postanejo pomemben strateški dejavnik v trenutku, ko v procesu strateške presoje ugotovimo, da njihova dejavnost neposredno vpliva na varnost in delovanje države. Številne imajo v lasti ali upravljajo infrastrukturo nacionalnega pomena (npr. letališča, pristanišča, telekomunikacije) ali upravljajo strateško dejavnost (npr. železniški transport, distribucija električne energije ali plina, finančno poslovanje države). V takih primerih je varnost države neločljivo povezana z nepretrganim delovanjem korporacije in te postanejo soodgovorne za uresničevanje nacionalnih varnostnih ciljev. Kako vključiti zasebni sektor v uresničevanje strategije nacionalne varnosti in predvsem kako zagotoviti, da bo delovanje korporacije varno, s tem pa bo njeno delovanje v funkciji utrjevanja nacionalne varnosti, in ne tveganje ali celo grožnja nacionalni varnosti, so vprašanja, ki zahtevajo posebno pozornost.

Varnostne strategije velikih (svetovnih) korporacij lahko uvrstimo med nadnacionalne, ker korporacije praviloma presegajo nacionalne meje, delujejo v več državah in so neodvisne pri odločanju o strategiji svojega razvoja, delovanja in varnosti. Nadnacionalno ne pomeni, da so hierarhično nad nacionalnimi. Ravno nasprotno – teoretično bi morale biti podrejene nacionalnim, saj bi morale, kadar njihova dejavnost omogoča delovanje države, strategije korporacij upoštevati varnostne interese in cilje držav, v katerih opravljajo svojo dejavnost. »Morale« je pogojno rečeno, saj se zasebni sektor brez posebne normativne ureditve ni dolžan podrediti državnim interesom. Korporacije s svojimi varnostnimi strategijami sledijo svojim varnostnim ciljem, ki so usmerjeni v zagotovitev nepretrganosti opravljanja dejavnosti ali delovnih procesov, zaščito intelektualne in druge lastnine, fizično in drugo varnost vodstva, organizacije in lastne infrastrukture,

varnost logističnih procesov in drugih elementov, ki omogočajo delovanje in razvoj organizacije v nacionalnem in mednarodnem okolju.

Korporacije so vsak dan tarča napadov državnih in nedržavnih akterjev. Walters je npr. poudaril nekaj pomembnejših incidentov na področju kibernetске varnosti v ZDA, ki govorijo, da so napadi usmerjeni v pridobivanje finančnih koristi (npr. kraja podatkovnih baz in zloraba trgovanja prek omrežja) ali motenje delovanja države (npr. napadi na infrastrukturo in delovanje političnega sistema). S stališča nacionalne varnosti so predvsem pomembni primeri, ki se nanašajo na prevzemanje nadzora nad vodnim jezo, napade na prenosnike elektronske pošte, vstopanje v podatkovne baze o volivcih in v zdravstvene ter zavarovalniške baze, zlorabe družbenih omrežij, vstopanje v omrežja političnih strank in motenje delovanja finančnega sistema (Walters, 2016, str. 1–5).

Poslovni svet oziroma svet korporacij prepoznava spremembe globalnega varnostnega okolja, ki vpliva tudi nanje. Zato se, kot ugotavljata Briggs in Edwards, ukvarjata z vprašanjem, kako uravnati varnost s poslovanjem. Korporacije, ki so najuspešnejše pri naslavljanju varnostne problematike, se ne ukvarjajo več z razpravami o (ne)potrebnosti vlaganj v varnost, saj so ugotovile, da je ta ključna za njihovo poslovanje v prihodnosti. Zanje je med drugim značilno, da razumejo, da varnost izhaja iz vsakodnevnih dejavnosti vseh zaposlenih in da cilj ni doseči odsotnosti vseh tveganj, temveč se spoprijeti z njimi in vzpostaviti sistem, ki zagotavlja, da bo škoda čim manjša, ko bo šlo kaj narobe (Briggs in Edwards, 2006, str. 19–23).⁹²

Čaleta poudarja, da so globalne korporacije prerasle nacionalni okvir in se pojavljajo kot pomemben akter mednarodnih odnosov. Od 60 do 80 odstotkov kritične infrastrukture naj bi bilo že v zasebnih rokah upravljanja. Korporativno varnost razlaga kot *»proces, ki nadzoruje in upravlja vse funkcije v podjetju,*

⁹² V anketi o varnostnih grožnjah so predstavniki korporacij poudarili pet glavnih: kriminal, informacijska varnost, prevare, naravne nesreče in terorizem (ibid., str. 26–28). Poleg teh groženj so predstavniki korporacij na posebej organizirani okrogli mizi o varnostnih grožnjah poudarili tudi nasilje na delovnem mestu, ogrožanje varnosti vodstva korporacije, kibernetско varnost, krajo intelektualne lastnine, industrijsko vohunjenje in ogrožanje ugleda blagovne znamke, pri čemer večina prepoznava grožnje, ki izhajajo iz organizacije same (od zaposlenih) (McNary in drugi, 2015). IBM v razlagi lastne strategije navaja, da grožnje predstavljajo državni akterji, katerih tarča je nacionalna varnost; tekmeci in aktivisti, katerih tarča je korporacija; kriminalci, ki želijo finančno korist; ter zaposleni zaradi maščevanja ali radovednosti (Van Zadelhoff in Ruthven, 2012, str. 3).

katere se ukvarjajo z varnostjo, neprekinjenostjo delovanja in varstvom pri delu«. Grožnje deli na interne (tehnične napake in nesreče, nezadovoljni uslužbenci, iskalci izzivov, odhajajoči uslužbenci, nekdanji uslužbenci in pogodbeni izvajalci) in zunanje (industrijsko vohunstvo, konkurenti, dobavitelji, organizirani kriminal, terorizem, nestabilno varnostno okolje, krize in naravne nesreče). Med ključne točke interakcije nacionalnega in korporativnega varnostnega okolja uvršča izmenjavo pomembnih informacij za preprečevanje kriminala, ustvarjanje ustreznega varnostnega okolja za nemoteno poslovanje, krepitev javno-zasebnega partnerstva ter vpliv poslovnega okolja na ustvarjanje varnostne in zunanje politike držav (Čaleta, 2018).

Pri preučevanju pristopa korporacij k oblikovanju varnostnih strategij lahko najdemo vzporednice s procesom, ki se nanaša na nacionalne strategije in ima korenine v vojaški teoriji (odnos cilji-načini-sredstva). Podobno kot v državnih institucijah se tudi korporacije srečujejo z ovirami v procesu oblikovanja strategije, ki izhajajo iz razlik v organizacijskih okoljih in kulturah, iz katerih prihajajo posamezniki, ki sodelujejo v tem procesu, iz njihovih navad in predsodkov ter razlik v razumevanju pomena varnosti.⁹³

Korporacije s svojimi varnostnimi strategijami odgovarjajo na grožnje, ki so usmerjene proti njihovim interesom, ciljem ali dejavnosti. Teoretično oblikujejo strategije samostojno in so precej neodvisne, čeprav se zavedajo, da njihova dejavnost vpliva tudi na varnost države in da imajo določeno odgovornost v sistemu nacionalne varnosti. Iz analize virov, ki govorijo o naporih korporacij za zagotovitev varnosti, je jasno, da se dejansko ukvarjajo (logično) le s svojimi cilji in tveganji, in ne posvečajo posebnih prizadevanj razmišljanju o svoji vlogi v sistemu nacionalne varnosti. Vendar so odločitve korporacij, ki se nanašajo na varnostno problematiko, v državnem (javnem) interesu. Zato države z zakonodajo poskrbijo, da je ta odgovornost določena in da je prepoznavna vloga korporacij pri zagotavljanju varnosti države ali omogočanja izvajanja funkcij države. Slovenija je

⁹³ Spadanuta je na primeru korporacije Caterpillar ugotovil dober pristop pri oblikovanju in uresničevanju varnostne strategije, ki je temeljil na (1) vključevanju v skupino za pripravo strategije in ukrepov strokovnjakov z različnih področij (vključno z zdravstvom, vojsko, policijo, kulturo in jezikoslovjem), (2) sposobnosti skupine, da razmišlja »out of box« in se ne boji seznanjanja vodstva korporacije z manj všečnimi informacijami, (3) procesu, ki je temeljil na oceni tveganj, in (4) pripravi dobrega komunikacijskega načrta, v katerem je bila razložena povezava med varnostni cilji in poslovnimi cilji. Za uresničevanje strategije v praksi so bili med drugim pripravljeni program kriznega upravljanja in napotki, ki so opredeljevali vlogo vsakega posameznika pri zagotavljanju varnosti korporacije (Spadanuta, 2010, str. 1–2).

npr. z zakonom o kritični infrastrukturi (2017) opredelila, da so sektorji kritične infrastrukture energetika, promet, prehrana, preskrba s pitno vodo, zdravstvo, finance, varovanje okolja in informacijsko-komunikacijska omrežja ter sistemi. Kritična infrastruktura obsega *»tiste zmogljivosti, ki so ključnega pomena za državo in bi prekinitev njihovega delovanja ali njihovo uničenje pomembno vplivalo in imelo resne posledice za nacionalno varnost, gospodarstvo in druge ključne družbene funkcije ter zdravje, varnost, zaščito in blaginjo ljudi«*. Med upravljavci kritične infrastrukture so opredeljene tudi gospodarske družbe. Z zakonom je predpisano, da upravljavci kritične infrastrukture načrtujejo in izvajajo ukrepe za zaščito kritične infrastrukture ter da so dolžni zagotoviti njeno nepretrgano delovanje.

Čeprav so se korporacije v preteklosti naučile, kako pomembna je varnost za delovanje, razvoj in predvsem dobiček, je verjetno šele razvoj informacijske tehnologije ter z njo povezane kibernetske grožnje povzročil zavedanje korporacij o nujnosti oblikovanja ustrezne varnostne strategije. Istočasno je verjetno tudi na ravni države dozorelo zavedanje, da je varnost nekaterih korporacij strateško pomembna tudi za nacionalno varnost. Pomeni, da država izrazi interes – varna korporacija je varna dejavnost, ki utrjuje nacionalno varnost. Od tod so nujni znanje, veščine in vzajemno sodelovanje, kako povezati varnostne interese in cilje obeh strani in jih »pretopiti« v konkretno dejavnost, ki na eni strani prispeva k uspešnemu spoprijemanju z različnimi grožnjami varnosti korporacij, na drugi pa k varnosti države. Zato se pričakuje, da bodo snovalci strategije nacionalne varnosti znali prepoznati in opredeliti vlogo nekaterih korporacij pri njenem uresničevanju.

Poleg vloge korporacij pri omogočanju nekaterih funkcij države in utrjevanju njene odpornosti proti raznim ogrožanjem varnosti v presoji strateških dejavnikov lahko prepoznamo nekatere korporacije tudi kot grožnje nacionalni varnosti. Še posebno, če so korporacije pod kontrolo države, ki predstavlja potencialnega tekmeca ali celo nasprotnika (sovražnika) nacionalnim interesom. Tak primer je vloga kitajske korporacije Huawei, ki so jo ZDA prepoznale in objavile kot grožnjo nacionalni varnosti ter sprejele niz ukrepov, s katerimi so ji leta 2019 onemogočale dostop do napredne računalniške strojne in programske opreme.⁹⁴ Študija primera Huawei bi lahko pomagala razumeti spremembe strateškega (geopolitičnega) okolja in nekako tudi mednarodnega reda (oblikovanje multipolarnega sveta) kot posledico uresničevanja strategij, ki omogočajo ali zavirajo tehnološko prevlado v svetu, pomenijo konfrontacijo

velesil na ekonomskem in tehnološkem področju ter lahko pomenijo grožnjo nacionalni varnosti zaradi naraščajoče tehnološke odvisnosti držav od drugih držav in zaradi nadzora nad strateškimi surovinami.

Čeprav ne gre za nove oblike konfrontacije in »spopada« strategij velesil, bo zaradi globalnih razsežnosti in posledic šel morda primer Huawei v zgodovino kot zgled »tehnološke hladne vojne« ali začetek vzpostavitve »digitalne železne zaves« med Kitajsko in Zahodom (Jung in Soo, 2019, str. 1). Za Newmana je to dokaz, da so »globalna ekonomska omrežja vstopila v svet (angl. realm) geostrategije« in da »hiperglobalizacija zadnjih dvajset let v realnih geopolitičnih omejitvah ni vzdržna (angl. unsustainable)« (ibid.). Nekateri napovedujejo tudi sklepanje novih zavezništov, ki bodo temeljila na želji po ohranitvi tehnološke prevlade Zahoda ter skupni obrambi pred grožnjami, ki jih predstavljajo ambicije velesil (Kitajska in Rusija) in povzročajo tudi tveganja nacionalne varnosti držav Zahoda. Tako npr. Greenwalt zaradi vojaških groženj, ki jih predstavlja kitajski tehnološki razvoj, spodbuja ZDA, Avstralijo, Združeno kraljestvo in Kanado, da se vključijo v skupno tehnološko in industrijsko bazo, kar naj bi neposredno podpiralo ameriško strategijo nacionalne obrambe (Greenwalt, 2019, str. 29).

⁹⁴ Albrycht in Swiatkowska opisujeta zahtevnost odločanja držav o izboru ponudnika storitev 5G z Vzhoda ali Zahoda ter težave, ki jih imajo pri ocenjevanju tveganja zaradi omejenih nacionalnih zmogljivosti, virov in sposobnosti za oblikovanje verodostojne ocene. Poudarjata težave učinkovitega nadzora in verifikacije podrobnosti sistema, ki ga države nameravajo nabaviti in uporabljati. V ta namen predlagata nabor indikatorjev, ki bi lahko pomagali pri ocenjevanju, ali je neki ponudnik vreden zaupanja (ibid., str. 9–10). Svetujeta tudi ukrepe, ki bi vzpostavili evropsko »digitalno suverenost«, in nujna prizadevanja ZDA, da Evropa ostane znotraj »transatlantskega digitalnega teritorija«, kar obsega finančno in drugo podporo za gradnjo evropske digitalne infrastrukture (nekakšen »tehnološki Marshallov plan«) (ibid., str. 12). Na primeru Huawei oziroma uvajanja telekomunikacijske tehnologije pete generacije poudarjata vlogo tehnologije kot instrumenta mehke moči v naboru orodij za uporabo nacionalne moči za utrjevanje nacionalnih interesov. Primer uporabljata za razlago okoliščin, v katerih lahko tehnologija povzroči transformacijo mehke moči v trdo, in okoliščin, v katerih lahko tehnologija oziroma izbor ponudnika te tehnologije za gradnjo nacionalnih telekomunikacijskih omrežij povzroči geopolitično in geoekonomsko razvrščanje držav in regij (Albrycht in Swiatkowska, 2019, str. 1). Opisujeta skrbi EU glede vpliva izbora ponudnika telekomunikacijskih storitev iz države, ki je lahko morda v prihodnosti nasprotnik in lahko zaradi obvladovanja naprednih telekomunikacij ogrozi nekatere zmogljivosti ali funkcije držav. EU se je zavedala zahtevnosti nacionalnih odločitev o izboru Huawei zaradi vpliva na skupno in nacionalno varnost, na dolgoročne odnose z ZDA in Kitajsko ter na konkurenčnost evropskega gospodarstva. Pri tem je prepoznavala svoj nezavidljivi položaj, da je tehnološko zaostala za ZDA in Kitajsko ter da se lahko le delno nasloni na evropske korporacije (npr. Nokia in Ericsson). Tehnološka zaostalost med drugim vpliva na doseganje zelene (deklarirane) strateške avtonomnosti EU (ibid., str. 3).

7 STRATEŠKO KOMUNICIRANJE

Kako strateško komuniciranje podpira uresničevanje strategije nacionalne varnosti?

Ali je strateško komuniciranje instrument nacionalne moči?

Kaj je uspešno strateško komuniciranje? Kako se meri uspešnost?

Kaj pomeni zmago (uspeh) in kakšna je pri tem vloga strateškega komuniciranja?

Obstajajo situacije, kadar imamo dobro strategijo, ki se uspešno izvaja, vendar lahko zaradi šibkega strateškega komuniciranja izgublja podporo v domači in zunanji javnosti. Morda še najbolj posrečeno je na pomen strateškega komuniciranja opozoril Nye, ki pravi: »V informacijski dobi so komunikacijske strategije vedno bolj pomembne, rezultati pa se vedno manj merijo po tem, čigava vojska je zmagala, in vedno bolj po tem, čigava zgodba je zmagala« (v Sirk, 2018, str. 86).

Strateško komuniciranje ne spada med instrumente, ki jih ima na voljo država, in ne predstavlja elementa nacionalne moči (nekateri avtorji menijo drugače). Ne moremo ga uvrstiti med metode, ki so na voljo za opredelitev vsebine strateškega koncepta. Lahko ga razumemo kot orodje, ki je na voljo državi, za izboljšanje možnosti za uspeh strategije. Strateško komuniciranje ustvarja okoliščine, ki utrjujejo uresničevanje strategije.

Pomembno je, da koncept strateškega komuniciranja nastaja vzporedno s procesom oblikovanja vsebine strategije in je na voljo v trenutku, ko se bo začela strategija izvajati. Zato spada v vsebino te knjige, ker oblikovanje koncepta strateškega komuniciranja poteka vzporedno s procesom oblikovanja strategije in priprave izvedbenih načrtov za njeno uresničevanje v praksi.

Preden se poglobimo v razpravo o strateškem komuniciranju, je že na začetku treba odpraviti zmoten sklep, da se strateško komuniciranje izvaja samo na strateški ravni. Njegov pomen je res strateški, vendar se izvaja na vseh ravneh. V informacijski družbi lahko ima izjava vsakega posameznika na kateri koli ravni strateške in globalne posledice. Zato se ne more izključiti nobena raven. Načrtno je treba izkoriščati prednosti informacijske globalizacije in uporabiti možnosti za doseganje ciljev, ki izhajajo iz koncepta strateškega komuniciranja.

Tako kot v drugih primerih teorije strategije tudi o definiciji strateškega komuniciranja ni popolnega strokovnega konsenza. Tatham in Le Page trdita, da se je pojem pojavil leta 2001 na znanstvenem obrambnem odboru (*Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination*), in navajata Crowleyjev opis kot najboljši približek izvirni razlagi: *»Beseda strateško govori o pomenu; nekaj, kar je neposredno povezano z vitalnimi interesi ali ključnimi funkcijami. Evolucija koncepta strateškega komuniciranja je v vojski pred desetletjem in več odražala pojav nepretrganega globalnega medijskega okolja, medsebojno povezanega sveta interneta, tradicionalnih medijev, satelitske televizije, in sedanjih družbenih omrežjih ter državljanov novinarjev.«* (Tatham in Le Page, 2014, str. 1.)

Strateško komuniciranje so Hallahan, Holtzhauser, Ruler, Verčič in Sriramesh opredelili kot *»načrtno uporabo komuniciranja organizacije za izpolnitev njenega poslanstva«* in da gre pri tem za *»informativno, prepričevalno in diskurzivno komunikacijo, ko ta poteka v kontekstu izpolnjevanja poslanstva organizacije«* (v Sirk, 2018, str. 88–89). Lyndley-French in Cornish predlagata, da je to *»sistematična serija koherentnih in podprtih (angl. sustained) dejavnosti, ki se izvajajo na strateški, operativni in taktični ravni, da omogočijo razumevanje ciljnih skupin (angl. audiences) in prepoznavanje kanalov za spodbujanje in ohranjanje nekega tipa vedenja«* (Tatham in Le Page, 2014, str. 3).

Raduha ugotavlja, da je leta 2007 *»Vojaški odbor Nata (Military Commitee) opozoril Severnoatlantski svet (North Atlantic Council) na neučinkovitost operacije, javne diplomacije in vojaških odnosov z javnostmi v Afganistanu. Bili so tako neučinkoviti, da so že ogrožali doseganje zastavljenih ciljev zavezništva na območju delovanja. Ob tem je odbor sprejel akcijski načrt za izboljšanje koncepta strateških komunikacij, s katerim sta se začela intenziven razvoj in uveljavljanje nekinetičnega delovanja, ki mora postati neločljivo povezan del vojaškega načrtovanja in izvajanja operacij.«* (Raduha, 2016, str. 68.) Navaja izjavo Skeltona, da sta se v iraški in afganistanski vojni *»komuniciranje in upravljanje informacij dvignila na raven bojnih orodij in postala gibalno sprememb«* ter da so npr. talibani *»imeli že leta 2006 jasen načrt strateških komunikacij kot načina bojevanja, ki ga je zavezništvo začelo razvijati šele po tem spoznanju«* (ibid., str. 69).

Tudi Sirk navaja Natovo izkušnjo iz Afganistana in nekatere značilnosti ter prednosti, ki jih lahko imajo nedržavni akterji pri izkoriščanju strateškega komuniciranja, da so tako uspešni. *»Eno izmed orodij, ki jim je to omogočalo in jim še vedno omogoča, so socialni mediji in internet, s katerimi je mogoče doseči*

ciljne javnosti v realnem in takojšnjem času, jim predstaviti svoje videnje, svojo resnico in svojo zgodbo. Tudi pri hitrosti odzivanja in konsistentnosti izjav so take organizacije v prednosti pred državnimi subjekti. Navadno gre za avtorsko vodene organizacije, pri katerih je pogled vodje ena in edina resnica in pot. Opozicija in drugačna miselnost ne obstajata, nihče iz organizacije ne diskreditira vodje in izjav. Prav tako lahko take organizacije tudi potvarjajo dejstva, lažejo in zavajajo.» (Sirk, 2018, str. 94.)

Za Raduho je koncept strateških komunikacij »orodje in sredstvo vplivanja. Je obveščanje kot najbolj posredna oblika prisile in kot najbolj neposredna oblika oblikovanja mnenja v okolju. Največji učinek doseže, če so sporočila in javna podoba skladni z izrečenimi besedami in izvedenimi dejanji.« Pri tem opozarja, da »koncept ne more biti in ni 'čudežno zdravilo' za slabe politike, napačno podprte in izvedene vojaške akcije ipd.«. (2016, str. 70.) Sklicuje se na Natovo opredelitev strateškega komuniciranja, ko poudarja pomembnost medresorskega in medvladnega projekta, ki se v praksi »naslanja na vojaške zmogljivosti s področij informacijskega in psihološkega delovanja ter vojaških odnosov z javnostmi, ki jih komplementarno dopolnjujejo civilne aktivnosti javne diplomacije, in odnosov z javnostmi« (ibid., str. 72).

Raduha omenja tudi terminološke težave s prevajanjem pojma »strategic communications« in pravi: »Mogoča sta dva prevoda: strateške komunikacije in strateško komuniciranje. Prvi prevod je primernejši glede na vsebino koncepta in zmogljivosti, ki jih vsebuje, drugi je v proučevanem okolju bolj uporabljen in pogostejši, a največkrat razumljen preveč preprosto. Komuniciranje je v slovenskem prostoru (in tudi drugod) večinoma napačno razumljeno in enačeno s pojmom odnosi z javnostmi in medijske aktivnosti.« Zato uporablja pojem strateške komunikacije. (Ibid., str. 74.) Čeprav se razlaga morda zdi logična, se ne bi smeli odpovedovati uporabi »komuniciranja« le zaradi tega, ker je morda pojem razumljen napačno. Komuniciranje je verjetno primernejši izraz, in ga bomo uporabljali v nadaljevanju, ker se nanaša na proces (iz definicij je mogoče razločiti, za kateri proces gre) in ker sta se pojma »komunikacije« in »komunikacijsko« v praksi uveljavila na številnih drugih področjih, npr. pri zvezah (komunikacijski center, komunikacijski sistem, komunikacijsko omrežje, varnost komunikacij ipd.) ali logistiki (cestne, železniške, pomorske komunikacije ipd.). V slovenščini razumemo komunikacije kot objekt (npr. za premikanje iz kraja v kraj) ali kot sredstvo, ki omogoča prenos informacij (npr. vizualne komunikacije ipd.), pri

komuniciranju pa gre za sporazumevanje.⁹⁵ Odnos med pojmom »komunikacije« in »komuniciranje« lahko razumemo v besedni zvezi – različne komunikacije omogočajo (strateško) komuniciranje.⁹⁶

Nato obravnava strateško komuniciranje kot »*usklajeno in ustrezno uporabo Natovih komunikacijskih aktivnosti in zmogljivosti (javna diplomacija, civilni in vojaški odnosi z javnostmi, informacijsko delovanje in psihološko delovanje) kot primerna sredstva v podporo uresničevanja politik, operacij in aktivnosti Nata z namenom krepitev Natovega namena*« (Raduha, 2016). V vojaškem smislu je strateško komuniciranje »*integriranost komunikacijskih zmogljivosti in informacijskih štabnih funkcij z drugimi vojaškimi aktivnostmi z namenom razumevanja in oblikovanja informacijskega okolja v podporo Natovega namena in ciljev*« (NATO Military Policy on Strategic Communications, 2017 str. 4).⁹⁷

⁹⁵ Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2014.

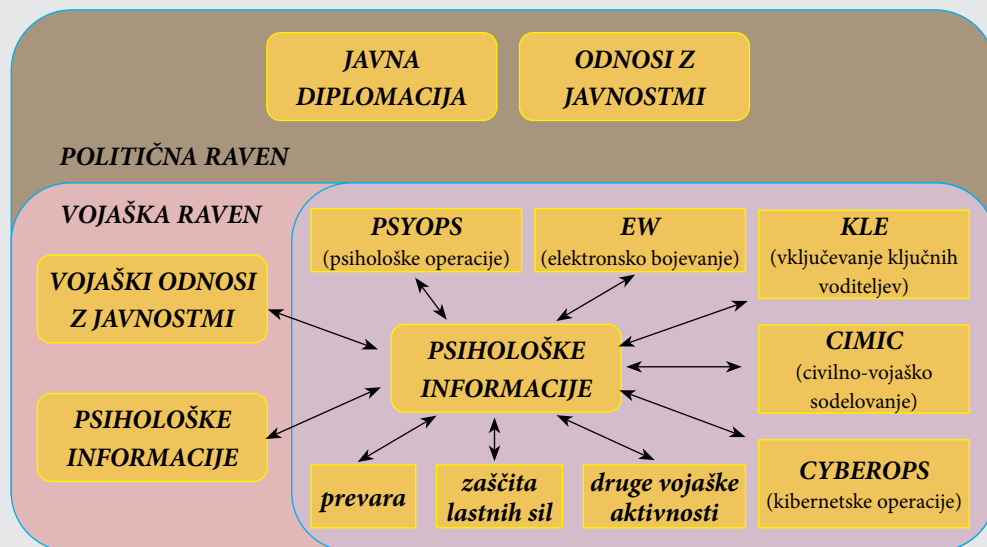
⁹⁶ Žnidarič se pridružuje razpravi o terminoloških vprašanjih, pri čemer se usmerja na angleško terminologijo, v kateri obravnava predvsem vprašanje, ali gre za edninsko (*communication*) ali množinsko (*communications*) obliko. Navaja niz definicij iz različnih virov. Končno odločitev prepušča strokovnjakom ter poudarja potrebo po jasnosti in konsistentnosti uporabe definicije (2019, str. 40–41).

Med tistimi, ki uporabljajo pojem strateško komuniciranje, je Malešič, ki poudarja, da »*zahteva temeljito in dolgoročno raziskovanje, načrtovanje, izbira ustreznih medijskih kanalov, nadzor nad komunikacijskim tokom organizacije in posredovanje doslednega sporočila različnim javnostim. Bistvo koncepta je holistično razumevanje različnih oblik komuniciranja, ki jih organizacija uporablja.*« (2019, str. 16.) Sklicuje se na Westenkichnerja, ki opisuje razloge za razvoj strateškega komuniciranja: »*neučinkovitost komuniciranja od zgoraj navzdol, predvsem v luči sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki državljanom omogoča vključevanje v proces komuniciranja od spodaj navzgor, in pomanjkanje usklajenosti med komunikacijskimi dejavnostmi, bodisi horizontalno ali vertikalno*« (Westenkirchner v Malešič, 2019, str. 17).

⁹⁷ Nato poudarja zahteve uresničevanja strateškega komuniciranja (ibid.):

- Vse dejavnosti morajo sloneti na vrednotah Nata.
- Dejavnosti potekajo znotraj ciljev, ki izhajajo iz zgodbe (angl. *narrative*), politike in strategije, ki se opredeli znotraj politično-vojaških usmeritev.
- Verodostojnost in zaupanje sta vitalna atributa in ju je treba ščititi.
- Besede in dejavnosti morajo biti usklajene.
- Treba je razumeti informacijsko okolje.
- Komuniciranje je skupen in celovit napor.
- Osredotočanje na doseganje zelenega učinka in rezultata.
- Komuniciranje poteka na vseh ravneh.

Okvir 31: SESTAVA NATOVEGA KONCEPTA STRATEŠKIH KOMUNIKACIJ IN RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI



	Informacijsko delovanje	Psihološko delovanje	Odnosi z javnostmi	Javna diplomacija
Namen	Vplivanje na voljo, razumevanje in sposobnost	Vplivanje na zaznave, obnašanje in odnose	Obveščanje in vzpostavitev kredibilnosti	Vplivanje s političnim delovanjem
Javnost	(Mogoči) nasprotnik in druge javnosti, ki jih odobri NAC	Znotraj območja odgovornosti poveljnikov po odobritvi NAC	Zavezniki, mednarodna in lokalna skupnost	Politične skupine, mediji, organizacije
Področje	Kinetično in nekinetično delovanje	Natovi mediji in druga sredstva komuniciranja	Nekinetično medijsko delovanje	Nekinetično politično delovanje

NAC – Severnoatlantski svet

Vir: Raduha, 2014, str. 72 in 75.

Nekatere države so same opredelile strateško komuniciranje. Avstralska definicija govori o »*orkestraciji dejavnosti, besed in podob za ustvarjanje kognitivnega informacijskega učinka*« (ibid., str. 25), kanadska pa o »*prizadevanjih za razumevanje in vplivanje (angl. engage) na skupine (angl. audience), da se ustvarijo, utrjujejo ali zaščitijo ugodne okoliščine v podporo nacionalnih interesov s pomočjo delovanja na percepcijo, stališče in vedenje*« (ibid., str. 28). »Ameriško ministrstvo za obrambo opredeli koncept strateških komunikacij kot prizadevanje razumeti in vključiti ključne javnosti in ciljne skupine v doseganje, ustvarjanje in izboljšanje ali ohranjanje razmer, ključnih za uveljavljanje in napredovanje državnih interesov, politik in ciljev ZDA. To je mogoče doseči s programi, sporočili in produkti, ki so usklajeni z uporabo drugih instrumentov nacionalne moči.« (Raduha, 2016, str. 71.) V Franciji se strateško komuniciranje razume kot »*proces, oblikovan za usklajevanje komuniciranja (besed in dejanj) med medvladnimi akterji in povečanja njegovega strateškega pomena. Njegov temeljni cilj je spreminjanje vedenja in obnašanja ciljne populacije, ki sta pomembna za dosego skupnega cilja.*« (Reeding, Weed, Ghez v Raduha, 2016, str. 71.)

Aguilar navaja definicijo iz Nacionalnega okvira strateškega komuniciranja (*National Framework for Strategic Communications 2010*), ki pravi, da je to »*sinhronizacija naših besed in dejanj ter načrtnih prizadevanj v komuniciranju in naslavljanju (angl. engage) ciljnih skupin (angl. audiences)*«. Navaja, da je »*poravnavanje naših dejavnosti z našimi besedami deljena odgovornost, ki mora utrjevati kulturo komuniciranja skozi celotno vlado*«, in da je treba biti »*boljši v razumevanju stališč, mnenj, pritožb in skrbi ljudi (ne le elit) na svetu*« (Aguilar, 2011, str. 43). Opozarja, da se pogosto napačno poenostavljeno razume, da gre pri strateškem komuniciranju za to, kako najbolj jasno obrazložiti lastno stališče ali sporočilo. Nasprotnik namreč lahko zelo jasno razume sporočilo in se z njim še vedno ne strinja ter še vedno lahko ogroža naše interese. Zato se strateško komuniciranje začne z analizo in razumevanjem ciljnih skupin in njihovih interesov celo prej, preden pride do oblikovanja lastnega stališča glede uresničevanja lastne politike in priprave odgovarjajočega sporočila. »*Verodostojnost se pridobi vnaprej, ne kot rezultat sporočila.*« (Ibid., str. 44.)

Strateško komuniciranje zelo pomembno prispeva k uspehu uresničevanja strategije. Castell je eden od tistih, ki ga uvrščajo v kategorijo instrumentov nacionalne moči, in poudarja, da se »*bitka za človeški um bide v procesu komuniciranja*«, ker je vplivanje nanj oziroma njegovo oblikovanje (angl. *shaping*)

»podlaga moči«; »to, kar ljudje razmišljajo, bo zelo pogosto opredeljevalo, kako se bodo vedli« (v Tatham in Le Page, 2014, str. 46–47).

Ker je pojem sorazmerno nov in obstajajo razlike v razumevanju vsebine in pomena strateškega komuniciranja, se v izvedbi pojavljajo nekatera trenja med tistimi, ki verjamejo, da gre pri tem predvsem za komuniciranje (npr. izjave v javnosti in točke za nagovor, kar je odgovornost odnosov z javnostmi), in tistimi, ki menijo, da je pojem »konfuzen«, vendar razumejo, da gre za »kompleksno in pomembno zadevo« ter da gre bolj za strategijo kot komuniciranje (Brooks v Tatham in Le Page, 2014, str. 2).

Colby poudarja pomen strateškega komuniciranja v podporo strategije odvrčanja. Trdi, da je napačno komuniciranje ameriške vlade, ki je poudarjala, da se jedrska vojna ne da kontrolirati, dejansko »vabilo k eskalaciji«. Nasprotniki bi namreč lahko razumeli, da so ZDA tako prepričane o tem, da bo vsaka omejena uporaba jedrskega orožja eskalirala v »konec sveta« (angl. *armageddon*), da zaradi tega ne bodo prestopile praga jedrskega spopada in tako ne bodo zagotovile pomoči zaveznicam, če bodo napadene z jedrskim orožjem. Razen če bo ogroženo preživetje ZDA (Colby, 2018, str. 6).⁹⁸

Kako zahtevno je izvajanje strateškega komuniciranja v državi, v kateri je omejen in nadzorovan pristop do medijev in v kateri poteka intenzivno informacijsko delovanje oblasti, je spoznal Nato v iskanju možnosti za posredovanje svoje zgodbe prebivalcem Rusije. Po ruski aneksiji Krima leta 2014 in odzivih mednarodne skupnosti, vključno z Natom, je bila zaradi »ruske dezinformacijske kampanje« ugotovljena diskreditacija Nata v javnosti. Okoli 67 odstotkov anketiranih prebivalcev je prepoznavalo Nato kot grožnjo Rusiji. V iskanju možnosti za izboljšanje Natove podobe je pripravljen koncept za »izpodbijanje dezinformacij s pomočjo verjetnih in preverljivih dejstev, s pozitivno zgodbo (angl. *narrative*) in zaupanjem v lastne vrednote«. Pri tem se poudarja, da je treba bolje poznati ciljne skupine (angl. *audience*). Med orodji, ki so Natu na voljo, se omenjajo informativna pisarna v Moskvi, delovanje vojaške misije za povezave, večja

⁹⁸ Tudi Bunn poudarja, da »prilagajanje komuniciranja (sporočil, ki jih ZDA pošiljajo v obliki besed in dejanj, in načina, kako jih dojemajo nasprotniki), lahko prispeva k ameriškim prizadevanjem odvrčanja«. Pri tem opozarja, da je poleg razmišljanja o tem, kako nekdo dojema besede in dejanja ter kako vplivajo na njegova prepričanja, treba iskati načine za zmanjšanje vplivov morebitnega napačnega dojetja (angl. *misperception*). Ker strateško komuniciranje vpliva na dojetje in odločanje, je pomembno, da se izvaja v miru, zlasti ko gre za strateško odvrčanje (Bunn, 2007, str. 6).

prisotnost Nata na raznih konferencah in dogodkih, aktivnejše komuniciranje v ruskem jeziku na družbenih omrežjih, večja prisotnost v tradicionalnih medijih in neposredna interakcija s civilno družbo (Talking to the Russians: A Strategic Communications Approach. Non-paper strategic communications, 2017).

O zahtevnosti strateškega komuniciranja sta pisala tudi Ellis in Cole. Opozarjata na zmotno sklepanje, da doba neposrednega pristopa (angl. *era of direct access*), v kateri ima vedno več ljudi pristop do vedno več informacij, olajšuje komuniciranje. Navajata nekaj človeških okoliščin, na katere je treba biti pozoren pri strateškem komuniciranju (Ellis in Cole, 2019, str. 122–123):

- *Komuniciranje ni le razdeljevanje informacij in mnenj. Zelo pomembno je, kako se informacija oblikuje in posreduje, če želimo, da nas ne bodo samo poslušali, temveč tudi slišali.*
- *Po naravi nas skrbi tisto, kar je naš interes. Če ne poznamo interesa ciljne skupine (angl. audience), nas ta ne bo slišala.*
- *Človekovo dojemanje je po navadi leno. Um teži k čim manjšim prizadevanjem, razen takrat, ko načrtno želimo, da se bolj udejestuje. Posledično imajo kratke in udarne informacije (angl. headlines, soundbites, memes) velik učinek na posredovanje sporočila.*
- *Zaradi omenjene »lenobe« je komuniciranje, ki potrjuje ali utrjuje naše prepričanje, lažje sprejemljivo, ne glede na to, ali gre za resnico ali neresnico; ne čutimo potrebe po preverjanju.*
- *Po naravi smo egoisti oziroma nas zanimajo lastni interesi. Če v komuniciranju prepoznavamo osebno korist, bomo bolj dovzetni za sporočilo.*

Okvir 32: NEKATERI POGOJI USPEŠNEGA STRATEŠKEGA KOMUNICIRANJA

- Usklajenost informacij, sporočil in komunikacijskih aktivnosti (integracija v proces načrtovanja, graditev enotnega zavedanja situacije).
- Vključitev strateškega komuniciranja v širšo (nacionalno, zavezniško, koalicijsko) strategijo odzivanja v kriznem okolju.

- Celostni pristop (identifikacija zunanjih virov vplivanja, vzpostavitev močnih povezav s civilnim okoljem, usklajevanje elementov zunaj zavezništva, spremljanje in ocenjevanje učinkov).
- Zagotovitev razmer za razvoj in širjenje pravočasno in kulturno sprejemljivih sporočil, ki izhajajo iz skupne (nacionalne, zavezniške, koalicijske) zgodbe (opredelitev ciljnih skupin za nekatera sporočila, identifikacija primernih medijev za svojo promocijo oziroma propagando v okolju delovanja, izbira ustreznega časa poročanja ipd.).
- Zmožnost posredovanja in vzdrževanja pravočasnih informacij, sporočil in znanja do prepoznanih ciljnih skupin ter vplivanje nanje (identifikacija ciljnih skupin, ustvarjanje relevantne podatkovne baze, izbira kanala komuniciranja ipd.).
- Vplivanje na različne medije in vzpostavitev celovite socialne komunikacije.
- Zagotovitev hitrega razvoja in širjenja informacij za vplivanje na izbrano populacijo.
- Širjenje informacij za vplivanje na potek situacije in njihovo posredovanje v realnem ali skoraj realnem času.
- Ocena in iskanje povratnih informacij dejavnosti strateškega komuniciranja (vpliv na javnost, analiza medijev, zavedanje situacije, kdo je kdo, ankete ipd.).

Vir: povzeto po Raduha, 2014, str. 78.

Strateško komuniciranje mora biti »*dobro strukturirano, zanimivo, lahko razumljivo, prijetno (angl. enjoyable) in v osebno korist (angl. personally advantageous)*«, če želimo povečati verjetnost vplivanja na ciljno skupino (ibid.). Na vprašanje, kaj je dobra zgodba, Ellis in Cole odgovarjata, da tista, ki se začne in konča z ljudmi. Nekako je treba spodbuditi empatijo. Če nas ne zanimajo ljudje (karakterji), si zgodbe ne bomo zapomnili (ibid., str. 126).

Če se strinjamo, da ima strateško komuniciranje zelo velik pomen na uresničevanje strategije, nas mora zanimati, kako lahko ugotovimo, ali dosega svoj namen oziroma kako učinkovito je v konkretni situaciji. Tatham in Le Page opozarjata, da učinki niso takojšnji, kot npr. pri kinetičnem delovanju. Navajata Natovo metodo mnenjskih analiz (angl. *opinion poll*), ki je bila med

drugim uporabljena v praksi, vendar se ni pokazala kot znanstveno pomembna, saj je preveč subjektivna. Trdita, da je pred oblikovanjem meril, po katerih se ugotavlja uspešnost (angl. *measurement of effects* – MOE), treba predhodno narediti analizo ciljne skupine (angl. *target audience analysis* – TAA). Ne moremo namreč dobiti dobrih informacij o tem, kakšno je stališče ali vedenje prebivalcev na območju operacije po izvedenih dejavnostih strateškega komuniciranja, če ne vemo, kakšni so bili stališče in vedenje pred temi dejavnostmi. Med drugim je treba definirati indikatorje vedenja, s katerimi spremljamo spremembe vedenja, in predvsem razumeti vzorce vedenja skupine. Pomembno je tudi razumeti način razlaganja rezultatov, ker obstaja težava, kako ločiti učinke različnih dejavnikov, ki povzročijo spremembo vedenja, od tistih, ki so zgolj povezani s spremembo (npr. če sta se povečala prodaja sladoleda in število utopljenih, ne pomeni, da je prvo povzročilo drugo, temveč je tretji dejavnik – vročina pogojevala povečanje obeh) (Tatham in Le Page, 2014, str. 15).

Splošna načela uspešnega strateškega komuniciranja lahko razvijemo na podlagi Natove teorije strateškega komuniciranja (NATO Strategic Communications Handbook, 2015, str. 10–11):

- Konsistentnost in koherentnost. Sporočilo, ki se posreduje, mora biti dosledno na vseh ravneh sporočanja in po vseh komunikacijskih poteh. Celotna organizacija se mora slišati kot en glas.
- Točnost in pravočasnost. Učinek komuniciranja je neposredno odvisen od pravočasnega in točnega odzivanja. Nujna sta hitro načrtovanje in natančna izvedba.
- Verodostojnost. Načrtovanje, usklajevanje in izvedba morajo temeljiti na točni informaciji. Verodostojnost izhaja iz konsistentnosti in skladnosti besed z dejanji.
- Vodilna vloga zgodbe (angl. *narrative led*). Zgodba je osrednja točka delovanja. To načelo omogoča nižjim organizacijskim ravnam, da delujejo skladno z razmerami, pri čemer ostajajo znotraj usmeritev za komuniciranje.
- Odgovornost vodstva (angl. *leadership driven*). Strateško komuniciranje je odgovornost voditeljev. Integriranje besed z dejanji se začne z jasno namero in usmeritvami vodstva, ki se upoštevajo v procesu operativnega načrtovanja.
- Popolna integriranost. Strateško komuniciranje je namenjeno vzpostavitvi želenih učinkov in dosežkov glede na cilje voditelja (vodstva). Sinhronizacija

besed in dejanj (aktivnosti) pomembno povečuje možnosti točnega razumevanja dejavnosti in namer organizacije. Strateško komuniciranje mora biti integrirano v vse faze operativnega načrtovanja in izvedbe načrtov.

- *Prenos pooblastil (angl. empowering). S prenosom pooblastil za komuniciranje na nižje ravni organizacije se zagotavljajo boljše možnosti za doseganje želenih učinkov; več oseb omogoča, da je organizacija prvi in najboljši vir informacij.*
- *Širše angažiranje (angl. engagement). Z vključevanjem zunanjih akterjev (partnerjev), s katerimi sodelujemo, se spodbuja enotnost naporov, kar zahteva posebno načrtovanje, pripravo in izvedbo.⁹⁹*

V praksi lahko zasledimo različne pristope k poudarjanju strateškega komuniciranja »v službi« strategije nacionalne varnosti. V slovenski je npr. njen pomen omenjen le v povezavi z utrjevanjem odpornosti države proti hibridnim grožnjam, v kateri je prepoznano kot eno od orodij, ki jih ima na voljo država (2019, str. 15). Litovska omenja strateško komuniciranje v delu, ki se nanaša na utrjevanje kolektivne obrambe Nata v povezavi s spoprijemanjem s hibridnimi grožnjami (2017, str. 8), poudarjanjem litovskega prispevka k zmogljivostim strateškega komuniciranja EU (ibid., str. 10) in utrjevanjem sposobnosti strateškega komuniciranja lastnih državnih institucij, da se razvijejo mehanizmi za usklajeno strateško komuniciranje (ibid., str. 13).

Hrvaška strateško komuniciranje poudarja že v enem od naslovov poglavij strategije (orig. »Razvoj državne uprave po mjeri građana i strateško komuniciranje«). Iz naslova poglavja lahko razumemo, da je strateško komuniciranje prepoznano predvsem v povezavi z utrjevanjem delovanja države in njenih institucij ter uresničevanjem strategije v praksi. Strategija poudarja, da bo Hrvaška razvila in uporabljala model strateškega komuniciranja, ki bo omogočil »dostopnost in razumljivost nacionalnih interesov in strateških ciljev, ki so opredeljeni v strategiji«. Ta je usmerjen v notranjo javnost in posredovanje »zgodbe« o strategiji z namenom najširšega razumevanja in pridobivanja podpore pri njenem uresničevanju, kar se potrjuje tudi v navedbi, da bodo s pomočjo »komunikacijske strategije in postopkov javnost in državljani dobili možnost

⁹⁹ Ellis in Cole dodajata še nekaj napotkov za uspešno strateško komuniciranje (2019, str. 129):

1. Vedno najprej pridobi pozornost ciljne skupine (angl. audience).
2. Povej zgodbo, ki je prijetna (angl. enjoyable), čustvena, lahko razumljiva in smiselna.
3. Neposredno ali posredno odgovori na vprašanje prejemnika sporočila: »Kaj to pomeni zame?«
4. Bodi odprt in izviren.
5. Bodi prilagodljiv, odziven in interaktiven.

sodelovati v ustvarjanju varnosti na vseh ravneh, s čimer se bo vzpostavljalo in utrjevalo partnerstvo za varnost». (2017, str. 16.)

Zmaga (uspeh) kot jedro strateške zgodbe

Na koncu se še enkrat spomnimo Nyjeve izjave, da se rezultati ne merijo po tem, kdo je zmagal, temveč čigava zgodba je zmagala. To je še posebno pomembno v razmerah, ko ne gre za klasične spopade med državami, pri katerih je npr. rezultat predaja ali uničenje vojaških sil ali menjava političnega vodstva, da situacij, v katerih je zmaga lahko sorazmeren pojem, kot so mirovne operacije, boj proti terorizmu ali ekonomske, hibridne ali kibernetске »vojne«, ne omenjamo. V številnih primerih je lahko rezultat uresničevanja strategije v praksi ugoden s stališča lastnih interesov, vendar je zaradi slabega strateškega komuniciranja neprepoznaven lastni javnosti. Slabo strateško komuniciranje in uspešno nasprotnikovo lahko spremenita zaznavo uspeha v javnosti tako, da lahko to v skrajnosti celo prepreči uresničevanje lastne strategije.¹⁰⁰

Zgodba je jedro strateškega komuniciranja. Po eni od definicij pod pojmom zgodbe (angl. *narrative*) lahko razumemo *»natančno, vendar celovito pisno izjavo o stanju in namenu organizacije, ki lahko služi kot samostojni glavni kontekst za strateške planske strategije ali se uporablja v podporo oblikovanja zgodb, ki so prilagojene posamezni kulturi in bodo razumljive nekaterim ciljnim skupinam (angl. audience) ter bodo spodbujale kohezivnost znotraj organizacije«* (NATO Strategic Communications Handbook, 2015, str. 9). Poenostavljeno – z dobro zgodbo podpiramo ali celo omogočamo uspešno uresničevanje strategije v praksi, spodbujamo občutke razumevanja in zadovoljstva ter gradimo podporo v ciljni javnosti. Spodbujamo občutek, da zmagujemo in/ali da smo uspešni. Pri tem je treba razumeti, kaj pravzaprav pomeni zmaga ali uspeh.

¹⁰⁰ Eden od zgodovinskih primerov je umik ameriških sil iz Vietnama kot (med drugim) posledica spremembe javnega mnenja. Čeprav Vietnamci niso zmagali v nobeni pomembni bitki, jim je uspelo vplivati na spremembo javnega mnenja v ZDA. Danes bi rekli, da je bilo njihovo strateško komuniciranje uspešnejše. Da so bolje »prodali« svojo zgodbo. Na ta primer sta spomnila tudi Golby in Feaver, ker je imel umik ameriških sil iz Vietnama in s tem splošno sprejeto mnenje v javnosti, da so ZDA izgubile vojno, med drugim posledice tudi za civilno-vojaške odnose. Vojska se namreč ni mogla sprijazniti, da ji niso »pustili zmagati« in da je prejela »nož v hrbet«. Primer je postal aktualen leta 2019, ko so se pogajanja s talibani o koncu afganistanske vojne približevala h koncu in so se v javnosti pojavila vprašanja, ali so v tej vojni ZDA zmagale ali izgubile. Zato Golby in Feaver opozarjata, da se bo to, kako se bo razlaga o sporazumu o koncu vojne in umiku ameriških sil posredovala v javnost ter kako bo sprejeta, lahko ponovno odrazilo na poslabšanju civilno-vojaških odnosov (Golby in Feaver, 2019).

Bartholomees pravi, da glede zmage v vojni »*najbolj šteje končno dojetje situacije, in ne dejstva*«. Ker je zmaga stvar presoje (ocene), se razlikuje glede na stran, ki jo razlaga. Če ena trdi, da je dosegla veliko zmago, ne pomeni, da je to za drugo velik poraz; morda druga sploh ne dojema situacije kot poraz (Bartholomees, 2012a, str. 29). S tem se pridružuje Nyjevi trditvi, da gre za to, čigava zgodba bo »zmagala«. Izhajajoč iz vojaške teorije za opisovanje končne situacije oziroma ravni zmage (upeha) ali poraza (neuspeha) ponuja tri lestvice (ibid., str. 94–95), ki lahko posredno pomagajo razumeti situacijo tudi oblikovalcem zgodbe v procesu strateškega komuniciranja. Pri tem se je treba zavedati, da so vedno politiki tisti, ki opredelijo končno oceno:

- *Lestvica uspešnosti. Sedemstopenjska lestvica predstavlja oceno uspešnosti, pri čemer je na skrajni pozitivni strani zmaga in na negativni poraz. Vmesne stopnje, ki opredeljujejo, kako blizu smo doseganju načrtovanih ciljev oziroma zelenega končnega stanja. Vmesne stopnje pomenijo, da vsi cilji niso doseženi, kar pomeni, da lahko vsaka stran razlaga situacijo kot večji ali manjši uspeh (npr. tudi tisti, ki izgubi, lahko trdi, da je »zmagal«, ker nasprotnik ni dosegel vseh ciljev).*
- *Lestvica odločilnosti (angl. decisiveness). Predstavlja eno od sestavin uspeha. Govori o učinkih na politična vprašanja. Na skrajnih straneh lestvice sta popolna razrešitev vprašanja (problema) in bistveno poslabšanje (zaostritev). Vmesne stopnje govorijo o tem, kako blizu smo rešitve in ali se je z razvojem situacije vprašanje (problem) razreševalo ali celo postalo večje kot na začetku.*
- *Lestvica dosežka. Gre za drugo sestavino uspeha. Govori o tem, kako uspešno se uresničuje strategija. Tako kot v predhodnih primerih ima tudi ta sedem stopenj. Na skrajni pozitivni strani je popoln dosežek, na negativni pa popoln neuspeh.*

Okvir 33: LESTVICE ZA OCENJEVANJE USPEŠNOSTILestvica uspešnosti

Poraz (<i>defeat</i>)	Izguba (<i>lose</i>)	Ne dobiti (<i>not win</i>)	Izenačenje (<i>tie</i>)	Ne izgubiti (<i>not lose</i>)	Dobiti (<i>win</i>)	Zmaga (<i>victory</i>)

Lestvica odločilnosti

Zaostrovanje (<i>exacerbated</i>)	Znatno poslabšanje (<i>significant deterioration</i>)	Mogoče poslabšanje (<i>potential deterioration</i>)	Status quo	Mogoča rešitev (<i>potential solution</i>)	Delna rešitev (<i>partial solution</i>)	(Raz)rešitev (<i>resolution</i>)

Lestvica dosežka

Nič (<i>none</i>)	Zanemarljivo (<i>negligible</i>)	Zaznavno (<i>slight</i>)	Omejeno (<i>limited</i>)	Merljivo (<i>measurable</i>)	Pomembno (<i>significant</i>)	Popolno (<i>total</i>)

Vir: Bartholomees, 2012a, str. 94–95.

Izhodišče za ocenjevanje uspešnosti uresničevanja strategije leži v strateškem konceptu, v katerem so opredeljeni želeno (končno) stanje in cilji, ki jih je treba doseči na poti do tega stanja. Bolj jasno so zapisani, lažje je »meriti« raven njihove uresničitve. Ocenjevanje dodatno zapletajo spremembe strategije zaradi novih političnih odločitev kot posledica spremembe ključnih strateških dejavnikov ali drugih razlogov. Zato mora strateško komuniciranje poskrbeti tudi za seznanjanje ciljne javnosti glede sprememb strategije, da lahko razume razlago »zmage« v povezavi s strategijo, ki se uporablja. Študija primera Natovega udejstvovanja v Afganistanu bi verjetno pokazala izzive, ki jih predstavlja (ne)prepoznavnost strategije, ki se uporablja, in razlike med zaveznici in drugimi državami v razumevanju, kaj šteje kot uspeh. Različno obravnavanje Natove operacije v državah članicah (npr. mirovna operacija, vojaško posredovanje, vojaška pomoč, vojna) še dodatno otežuje kakovostno strateško komuniciranje. Zato moramo o strateškem komuniciranju razmišljati že v fazi oblikovanja strategije in ga vgraditi v izvedbene načrte.

8 SKLEP

Betts (2000) je trdil, da brez strategije ni racionalne podlage, kako se doseže neki namen. Brez strategije je moč jalova. Zato ne more biti dvoma, ali je nujna, vprašanje je, ali je učinkovita strategija mogoča. Nekateri namreč trdijo, da je učinkovitost strategije iluzija. Svojo trditev utemeljujejo z izpostavljanjem vprašanja, po katerih merilih se ugotavlja, ali je strategija dobra ali slaba, izpostavljajo politične vzgibe, ki vplivajo na njeno kakovost, poudarjajo kognitivne omejitve strategov, trdijo, da se strateški koncept nikoli ne uresniči v praksi tako, kot je predvideno, da na koncu vedno prevlada politični (slab) kompromis ipd.

Avtor tega dela trdi, da je učinkovita strategija mogoča. Izpolnjenih mora biti nekaj pogojev: (1) vzpostavljeno razumevanje, kaj je strategija in (2) kakšen je namen strategije, ki se je lotevamo; (3) jasna (natančna) opredelitev želenega stanja in merljivi cilji, ki jih je treba doseči; (4) precej natančna opredelitev okolja, v katerem se bo strategija uresničevala; (5) prepoznavanje ključnih dejavnikov, ki bodo podprli ali ovirali doseganje ciljev; (6) izbira najustreznejšega koncepta ob zagotovitvi uravnoteženosti ciljev z viri (instrumenti), ki so na voljo; (7) opredelitev razumnega tveganja; (8) sledenje formaliziranega strateškega procesa; (9) uspešno spoprijemanje z izzivi in premagovanje ovir, ki izhajajo iz tega procesa; ter (10) opredelitev pokazateljev in meril uspešnosti uresničevanja strategije.

Pesimisti bi lahko na podlagi pogojev učinkovitosti strategije trdili, da ravno ti dokazujejo, kako nedosegljiva je učinkovita strategija in da res gre za iluzijo. Vendar strateški proces ni boj mnenj optimistov in pesimistov, pri tem ne gre za doseganje popolnosti. Gre za iskanje najboljšega približka strategije, ki bo najbolj uspešno zagotavljala doseganje želenega stanja ob razpoložljivih virih. Realnost, ki govori, da ne bomo nikoli popolnoma »zadeli« prihodnjega okolja in vseh drugih okoliščin, v katerih bomo zasledovali nacionalne interese, ne sme odvrniti od prizadevanj, da opravimo preudarno strateško presojo in iščemo najboljši strateški koncept. S stališča nacionalne varnosti pomeni iskanje koncepta, ki bo omogočil učinkovito odzivanje na varnostne izzive in grožnje ter pri tem omogočil nujno mero prožnosti za ukrepanje ob razmerah, ki jih morda nismo predvideli ali dovolj dobro opredelili.

Koliko blizu realnosti in kako daleč od iluzije so bili snovalci strategije nacionalne varnosti v Sloveniji, lahko bralec ugotovi sam. Nekatere poglede avtorja je lahko prepoznal v opisanem procesu prenove Resolucije o strategiji nacionalne varnosti, nekatere si je lahko ustvaril sam na podlagi teorije strategije, primerov strategij izbranih držav in s preučevanjem vseh dejavnikov in procesov, ki so povezani z njenim nastajanjem. Morda se bo strinjal z avtorjevo ugotovitvijo, da se je treba vrniti na začetek. Prenova nečesa, kar morda v bistvu ni povsem dobro, ne more prinese kakovostnega preskoka. Začetek pomeni, da se je treba pogovoriti o vitalnih nacionalnih interesih in iz njih izhajajočih (merljivih) ciljih, ki se nanašajo na nacionalno varnost, kar obsega tudi dogovor o tem, kaj sploh je nacionalna varnost in kaj jo dejansko ogroža.¹⁰¹

Še tako popoln strateški proces ne more pripeljati do uspešne strategije, če ni jasnega odgovora na ta vprašanja. Pri tem se je treba zavedati, da bo vedno na koncu kompromis in bo odločitev politična. Kar »po naravi« ni slabo. Včasih kompromis pomeni boljši rezultat ali vsaj bolj preudarno odločitev. Bistveno je (po Bettsu), da se ne sklepajo kompromisi o virih, ki so nujni za doseganje ciljev, temveč o ciljih. Kompromis o virih vedno vodi v neuresničljive strategije. Kako uspešno bo sklepanje kompromisov in kako uspešna bo uporaba strateške misli v slovenskem prostoru, bo pokazal čas. Bralca spodbujamo, da spremlja nadaljnje procese (pre)oblikovanja in uresničevanja slovenske strategije nacionalne varnosti, kar mu bo omogočilo (med drugim) tudi razumevanje, kako zavzeto, odgovorno in uspešno se politiki lotevajo temeljnih vprašanj naše skupne varnosti.

¹⁰¹ V razmislek je lahko vprašanje pomena epidemije, ki jo je povzročil virus covid-19 leta 2020. Virusi in z njimi povezane epidemije so ena od groženj zdravju sodobnega in prihodnjega sveta. V Sloveniji je epidemija povzročila veliko obolelih, precej smrtnih žrtev, ekonomsko in finančno škodo, družbene napetosti, osebne stiske idr. Ali je epidemija ogrožala varnost Republike Slovenije? Ali jo je treba vključiti med grožnje varnosti v strategijo o nacionalni varnosti? Ali mora strateški koncept nasloviti varnostno okolje, v katerem je epidemija varnostno problematičen pojav?

9 VIRI IN LITERATURA

- Abrams, L. H., 1986. Sources of Human Instability In the Handling of Nuclear Weapons. V Solomon, F., in Marston, R., ur. *The Medical Implications of Nuclear War*. Washington D. C.: National Academic Press.
- Aguilar, K., 2011. *Information and Strategic Communications in Policy and Strategy*. National Security Policy and Strategy, AY 2012. Učni program. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Albright, E. R., 2002. *What Can Past Technology Forecast Tell Us About the Future? Technological Forecast and Social Change*. Januar 2002.
- Albrycht, I., in Swiatkowska, J., 2019. *The Future of 5G or Quo Vadis, Europe? Policy brief*. Krakov: The Kosciuszko Institute.
- Allen, H., 1998. Which World? Scenarios for the 21st Century. Washington D. C.: Island Press.
- Amalietti, P., 1996. Sun Cu. *Umetnost vojne*. Ljubljana: Založba Amalietti.
- Angstrom, J., in Petersson, M., 2019. Weak Party Escalation: An Underestimated Strategy for Small States? *The Journal of Strategic Studies*. 42/2, str. 282–300.
- Arbatov, A., 2019. Nuclear Deterrence: A Guarantee or Threat to Strategic Stability? Carnegie Moscow Center. <https://carnegie.ru/2019/03/22/nuclear-deterrence-guarantee-or-threat-to-strategic-stability>, 20. 4. 2020.
- Bartholomees, J. B., 2012a. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. I. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Bartholomees, J. B., 2012b. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Baylis, J., Wirtz, J. J., in Gray, S. C., 2010. *Strategy In the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. 5th edition. Oxford: University Press.
- Baylis, J., in Wirtz, J. J., 2018. What is Strategic Studies? V Baylis, J., Wirtz, J. J. in Gray, S. C., ur. *Strategy In the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. 6th edition. Oxford: University Press.
- Beaufre, A., 1968. *Uvod u strategiju*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.
- Bebler, A., in drugi, 1999. *Hierarhija dokumentov na področju nacionalne varnosti v Republiki Sloveniji*. Raziskovalna naloga. Ljubljana: Obramboslovni center Fakultete za družbene vede.

- Bell, S. M., 2017. Nuclear Opportunism: A Theory of How States Use Nuclear Weapons in International Politics. *Journal of Strategic Studies*. 42/1, str. 3–28.
- Benett, W. B., Twomey, P. C., in Treventon, F. G., 1999. *What Are Asymetric Strategies? Document briefing*. Santa Monica CA: RAND National Research Institute.
- Ben-Haim, Y., 2015. Dealing With Uncertainty In Strategic Decision-Making. *Parameters*. 45/3, str. 63–73.
- Betts, K. R., 2000. Is Strategy an Illusion? *International Security*. 25/2, str. 5–50.
- Betts, K. R., 2013. The Lost Logic of Deterrence. What the Strategy That Won the Cold War Can – and Can't – Do Now. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-11/lost-logic-deterrence>, 20. 4. 2020.
- Blackwill, D. R., 2016. *America Must Play the Geoeconomics Game*. <http://nationalinterest.org/feature/america-must-play-the-geoeconomics-game-16658>, 20. 4. 2020.
- Booth, K., in Wheeler, J. N., 2008. Uncertainty. V Williams, ur. *Security Studies: Introduction*. London: Ruthledge.
- Boston, S., in Massicot, D., 2017. *The Russian Way of Warfare. A Primer*. RAND Corporation.
- Bošnjak, R., 2018. Apsolutna vlast i oružje za masovno uništenje kao strategija očuvanja vladavine dinastije Kim. *Strategos*. 2/2, str. 27–44.
- Bowdish, G. R., 2013. *Military Strategy: Theory and Concepts*. Doktorska disertacija. Lincoln NE: University of Nebraska.
- Breedlove, P., in Vershbow, A., 2018. *Permanent Deterrence: Enhancements to the US Military Presence in North Central Europe*. Atlantic Council. Washington D. C.: Sowcroft Center for Strategy and Security.
- Brewer, E., 2018. Can the U. S. Reinstate »Maximum Pressure« on North Korea? Washington Needs Plan B If Diplomacy Fails. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-12-04/can-us-reinstate-maximum-pressure-north-korea>, 20. 4. 2020.
- Briggs, R., in Edwards, C., 2006. *The Business of Resilience. Corporate Security for the 21st Century*. DEMOS.
- Brinc, D., in drugi. 2006. *Angleško-slovenski vojaški terminološki slovar*. Ljubljana: PDRIU.
- Brodie, B., 1973. *War and Politics*. New York: Macmillan.

- Brussels Summit Declaration*. NATO Press Release (2018) 074, 11. 7. 2018.
- Bruusgaard, V. K., 2016. Russian Strategic Deterrence. *Survival*. 58/4, str. 7–26.
- Bunn, M. E., 2007. Can Deterrence Be Tailored? *Strategic Forum* no. 225. Institute for National Strategic Studies.
- Business Dictionary. 2018. *What is Strategy? Definition and Meaning*. www.businessdictionary.com/definition/strategy.html, 20. 4. 2020.
- Cancian, F. M., 2018. *Avoiding Coping With Surprise in Great Power Conflicts*. Center for Strategic & International Studies.
- Caton, L. J., 2012. On the Theory of Cyberspace. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Cerami, J., in Holcomb, J., 2001. *U. S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute.
- Chilcoat, A. R., 2001. Strategic Art: the New Discipline for 21st Century Leaders. V Cerami in Holcomb, ur. *U. S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute, str. 203–219.
- Chun, K. S. C., 2012. Economics: A Key Element of National Power. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. I. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Cillufo, J. F., Cardash, L. S., in Salmoiraghi, C. G., 2012. A Blue Print for Cyber Deterrence: Building Stability Through Strength. V Siboni, G., ur. *Cyber Space and National Security*. Tel Aviv: The Institute for Strategic Studies, str. 7–22.
- Coffey, L., 2019. *How to Defeat Hybrid Warfare Before it Starts*. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/01/how-defeat-hybrid-warfare-it-starts/154296/>, 20. 4. 2020.
- Colby, E., 2018. If You Wan't Peace, Prepare For Nuclear War. A Strategy For the New Great-Power Rivalry. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-15/if-you-want-peace-prerape-nuclear-war>, 20. 4. 2020.
- Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. 2010. <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, 20. 4. 2020.
- Copeland, C. D., 2000. The Constructivist Challenge to Structural Realism. A Review Essey. *International Security*. 25/2, str. 187–212.

- Coulter, D., in Kaufman, D., 2011. *Intelligence Element in Policy and Strategy. National Security Policy and Strategy*, AY 2012. Učni program. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Craig, A. G., in Gilbert F., 1986. Reflections on Strategy in the Present and Future. V Paret, P., ur. *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. New Jersey NJ: Princeton University Press.
- Creveld, M., 1996. The Fate of State. *Parameters*. 26/1, str. 4–18.
- Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0001>, 20. 4. 2020.
- Čaleta, D., 2018. *Sistemske vidike obvladovanja tveganj v poslovnem okolju – strateško načrtovanje*. Gradivo za predavanje slušateljem Generalštabnega šolanja. Maribor: Poveljniško-štabna šola.
- Črnčec, D., 2010. Slovenija v geopolitičnem in geostrateškem okolju 21. stoletja. *Bilten Slovenske vojske*, str. 29–64.
- Demchak, C. C., 2019. We Need NATO/EU for Cyber Defense. Defense One. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/03/we-need-nato-eu-cyber-defense/155779>, 20. 4. 2020.
- Developing a Security Strategy. Happies Minds Technologies Pvt. LTD. Dosegljivo na <https://www.happiestminds.com/whitepapers/developing-a-security-strategy.pdf>, 20. 4. 2020.
- Drew, M. D., in Snow, M. D., 2006. *Making Twenty-First-Century Strategy. An Introduction to Modern National Security Process and Problems*. Alabama: Air Univesity Press.
- Drezner, W. D., 2011. Does Obama Have a Grand strategy? *Foreign Affairs*. Julij/avgust, str. 57–68.
- Dufourcq, J., 2017. O izradi strategije (orig. Produire la stratégie). *Strategos*. 1/1, str. 11–20.
- Dvoršak, A., 2014. Normativna vloga zavezništva pri nekonvencionalnih varnostnih grožnjah – kibernetična obramba članic. *Sodobni vojaški izzivi*. 16/3, str. 97–110.
- Đorđević, R. D., in Katančević, V., 2016. Komparativna analiza strategijsko-doktrinarnih dokumenata u sferi bezbednosti i obrane. *Vojno delo*. 3/2016, str. 122–140.
- Eberstadt, N., 2019. With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics. *Foreign Affairs*. Julij/avgust 2019, str. 146–157.

- Ellis, P., in Cole, R., 2019. Potreba po dejavnejšem sodelovanju in boljših komunikacijah v svetu, v katerem vlada stalna konkurenca. *Sodobni vojaški izzivi*. 21/2, str. 119–130.
- Emmot, R., 2019. *Days Before Elections, EU Approves New Cyber Sanctions Regime*. <https://www.reuters.com/article/us-eu-cyber/days-before-elections-eu-approves-new-cyber-sanctions-regime>, 20. 4. 2020.
- Fendrick, J. R., 2012. Diplomacy as an Instrument of National Power. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Freedman, L., in Raghavan, S., 2008. Coercion. V Williams, ur. *Security Studies: Introduction*. London: Ruthledge.
- Friedman Lissner, R., 2018. What is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. *Texas National Security Review*. 2/1, str. 52–73.
- Furlan, B., in drugi, 2006. *Vojaška doktrina*. Ljubljana: PDRIU.
- Furlan, B., 2002a. Rudolf Maister – strateški vodja. *Bilten Slovenske vojske*. 4/1, str. 71–80.
- Furlan, B., 2002b. Vojna brez omejitev. *Obramba*. 2002 (34), str. 18–20.
- Gault, M., 2019. *The Pentagon Revealed Its Nuclear War Strategy and It's Terrifying*. https://www.vice.com/en_in/article/mb84db/the-pentagon-revealed-its-nuclear-war-strategy-and-its-terrifying, 20. 4. 2020.
- Giles, K., 2016. *Hanbook of Russian Information Warfare*. Rim: NATO Defence College.
- Glaser, T., 2019. *Summary of Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. <https://www.beyondintractability.org/bksum/georg-forceful>, 20. 4. 2020.
- Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. 2016. http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 20. 4. 2020.
- Golby, J., in Feaver, P., 2019. *It Matters Wheather Americans Call Afghanistan a Defeat*. *Defense One*. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/it-matters-if-americans-call-afghanistan-defeat>, 20. 4. 2020.
- Gomez, E., 2019. *The New Missile-Defence Policy Won't Make Us Safer*. *Defence One*. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/01/nem-missile-defense-policy-wont-maker-us-safer/154295>, 20. 4. 2020.
- Gompert, C. D., 1998. National Security In the Information Age. *Naval College Review*. 51/4, str. 22–41.

- Gottemoeller, R., 2019. *NATO Nuclear Policy in a Post-INF World*. Intervju na univerzi v Oslu, 9. 9. 2019.
- Gray, S. C., 2016. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwalt, B., 2019. Competing With China Requires New Tech Transfer Rules. *Defense News*. 34/8.
- Grizold, A., 1992. *Razpotja nacionalne varnosti*. Ljubljana: FDV.
- Haichin, M., 2017. Pragmatic, Not Mad: The Rationality of North Korea's Nuclear Weapons Program. *Journal of Military and Strategic Studies*. 18/1, str. 142–165.
- Hanagan, L. D., 2012. International Order. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues II*. Carlisle PA: U. S. Army War College, str. 123–135.
- Healey, J., 2018. *There Is Now Well-Documented Example of Cyber Deterrence*. <https://www.defenseone.com/ideas/2018/06/not-cyber-deterrence-united-states-wants/149009>, 20. 4. 2020.
- Heikka, H., 2000. *The Evolution of Russian Grand Strategy – Implications for Europe's North*. POLSIS. Birmingham: University of Birmingham.
- Helis, A. J., 2012. Multilateralism and Unilateralism. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College, str. 169–173.
- Hennessey, S., 2017. Deterring Cyberattacks. How to Reduce Vulnerability. *Forreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/deterring-cyberattacks>, 20. 4. 2020.
- Hill, A. A., in Gerras, J. S., 2018. Stuff Happens: Understanding Causation in Policy and Strategy. *Parameters*. 48/2, str. 13–25.
- Holcomb, F. J., 2012. Managing Strategic Risk. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Howard, G., in Czekaj, M., 2019. *Russia's Military Strategy and Doctrine*. Washington D. C: The Jamestown Foundation.
- Informacija o nameravanem podpisu Memoranduma o soglasju med Republiko Slovenijo in Organizacijo Severnoatlantske pogodbe o sodelovanju pri kibernetiski obrambi*. Vlada RS. 86. redna seja, 5. 5. 2016.
- Jablonsky, D., 1997. National Power. *Parameters*. 27/1, str. 34–54.

- Jablonsky, D., 2001. National Power. V Cerami, J. in Holcomb, J., ur. *U. S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute.
- Jablonsky, D., 2012. Why is Strategy Difficult. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Javna predstavitev mnenj o Predlogu resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. DZ RS. Vabilo, št. 065-25/19-1/1, 21. 6. 2019.
- Jing, M., in Soo, Z., 2019. Tech Cold War: How Trump's Assault On Huawei Is Forcing the World to Contemplate a Digital Iron Curtain. <https://scmp.com/tech/big-tech/article/3011700/tech-cold-war-how-trumps-assault-huawei-forcing-world-contemplate>, 20. 4. 2020.
- Joint Framework on Countering Hybrid Threats. A European Union Response. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Evropska komisija. Bruselj, 6. 4. 2016.
- Jordan, R., 2015. *An Essay on Thomas Schelling's Arms and Influence*. <https://www.classicsofstrategy.com/Schelling-Arms-and-Influence-Essay.pdf>, 20. 4. 2020.
- Judson, J., 2019. A Baltic Wish. *Defense News*. 34/12.
- Kepe, M., in Osburg J., 2017. Total defense: How the Baltic States Are Integrating Citinzery Into Their National Security Strategies. *Small Wars Journal*. <https://www.smallwarjournal.com/jrnl/art/total-defense-hoe-the-baltic-states-are-integrating-citinzery-into-their-national-security>, 20. 4. 2020.
- Kos, S., 2019. Opozicija z Levico (za zdaj) preprečila širitev pooblastil Sove. *Delo*, 6. 6. 2019.
- Kotnik, I., 2012. Upravljanje z instrumenti nacionalne moči. *Sodobni vojaški izzivi*. 14/3, str. 11–20.
- Kott, A., in Perconti, P., 2018. *Long-Term Forecast of Military Technologies for 20-30 Year Horizon: An Empirical Assessment of Accuracy*. Adelphi MD: Army Research Laboratory.
- Krepinevich, Jr., F. A., 2018. The Eroding Balance of Terror. The Decline of Deterrence. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/eroding-balance-terror>, 20. 4. 2020.
- Krepon, M., 2017. *The Folly of Tactical Nuclear Weapons*. *Defense One*. <http://defenseone.com/technology/2017/10/folly-tactical-nuclear-weapons/141440>, 20. 4. 2020.
- Lacquement, Jr., A. R., 2019. Analogical Thinking. The Sine Qua Non for Using History Well. *Parameters*. 49(1-2), str. 59–68.

- Lapajne, T., 2003. *Peloponeška vojna*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- Lasconjarias, G., in Larsen, J., 2016. *NATO's Reponse to Hybrid Threats*. Rim: NATO Defence College.
- Liang, Q., in Xiangsui, W., 1999. *Unrestricted Warfare*. Peking: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Liddel Hart, B. H., 1991. *Strategy. The Classic Book on Military Strategy*. Second revised edition. New York: Meridian.
- Liotta, H. P., in Lloyd, M. R., 2005. From Here to There. The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*. 58/2, str. 121–137.
- Ljubičić, N., 1981. *Opštenarodna odbrana. Strategija mira*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.
- Longman Dictionary of Contemporary English*. 2018. Meaning of strategy. www.ldoceonline.com/dictionary/strategy, 20. 4. 2020.
- Lonsdale, J. D., 1999. Information Power: Strategy, Geopolitics and the Fifth Dimension. *The Journal of Strategic Studies*. 22/2-3, str. 137–157.
- Lowther, A., 2009. Framing Deterrence in the Twenty-first Century. Conference summary. V Cain, A., ur. *Deterrence in the Twenty-first Century. Proceedings*. Str. 1–14.
- Lupel, A., 2019. *Two Tasks to Get Past the Crisis of Multilateralism*. Global Observatory. International Peace Institute. <https://theglobalobservatory.org/2019/08/two-tasks-get-crisis-multilateralism/>, 20. 4. 2020.
- Lupovici, A., 2011. Cyber Warfare and Deterrence: Trends and Challenges In Research. *Military and Strategic Affairs*. 3/3, str. 49–62.
- Magee II, R. R., in Somervell, B. B., 1998. *Strategic Leadership Primer*.
- Malešič, M., 2016. *Konvencionalna in hibridna varnost: vzorci (dis)kontinuitete*. Ljubljana: FDV.
- Malešič, M., 2019. Strateško komuniciranje na varnostnem področju. *Sodobni vojaški izzivi*. 21/2, str. 15–21.
- Marcella, G., in Fought, O. S., 2009. Teaching Strategy in the 21st Century. *Joint Forces Quarterly*. 52/1, str. 56–60.
- McClory, J., 2018. *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2018*. Portland OR: U. S. Center on Public Diplomacy.
- McNary in drugi. 2015. *Top Security Threats Survey Roundtable*. <https://www.pinkerton.com/blog/top-security-threats-survey-roundtable/>, 20. 4. 2020.

- Meiser, W. J., 2016. Ends+Ways+Means=(Bad) Strategy. *Parameters*. 46/4, str. 81–91.
- Minford, J., 2009. *Umetnost vojne*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Mirošič, I., 2019. Enakopravna igralka v globalnem geopolitičnem tekmovanju vesil. *Delo, sobotna priloga*, 31. 8. 2019.
- Monaghan, A., 2013. Putin's Russia: Shaping a 'Grand Strategy'? *International Affairs*. 89, str. 1221–1236.
- Moniz, E., in Nunn, S., 2018. *Three Steps to Avert Accidental Nuclear War*. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-02-01/three-steps-to-avert-an-accidental-nuclear-war>, 20. 4. 2020.
- Morgenthau, J. H., 1949. *Politics Among Nations The Struggle for Power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mueller, J., 2018. Nuclear Weapons Don't Matter. But Nuclear Hysteria Does. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-15/nuclear-weapons-dont-matter>, 20. 4. 2020.
- Nacevski, S., 2017: *Jedrska politika zaveznitva. Jedrsko odvrčanje v 21. stoletju*. Gradivo za predavanje slušateljem Generalštabnega šolanja. Maribor: CVŠ, 7. 11. 2017.
- Nation, R. C., 2001. Regional Studies and Global Strategy. V Cerami, J. in Holcomb, J., ur. *U. S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute.
- Nation, R. C., 2012a. National Power. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues I*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Nation, R. C., 2012b. Regional Studies in Global Age. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues II*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Nation, R. C., 2012c. Thucydides and Contemporary Strategy. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues I*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- National Security Capability Review. Including the second annual report on implementation of the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. London: U. K. Cabinet Office, marec 2018.
- National Security Policy and Strategy, AY 2012*. Program izobraževanja. Carlisle PA: U. S. Army War College.

- National Security Strategy of Japan.* 2013. https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000081.html, 20. 4. 2020.
- National Security Strategy of the Republic of Bulgaria.* 2011. https://www.me.government.bg/files/useruploads/files/national_strategy1.pdf, 20. 4. 2020.
- National Security Strategy of the Republic of Lithuania.* 2017. <https://kam.lt/download/57457/2017-nacsaugstrategijaen.pdf>, 20. 4. 2020.
- National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World.* 2008. <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-of-the-united-kingdom-security-in-an-interdependent-world>, 20. 4. 2020.
- National Security Strategy of the United States of America.* 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 20. 4. 2020.
- NATO Enhanced Forward Presence (eFP) in Lithuania.* 2019. https://kariuomene.kam.lt/en/e_f_p.html, 20. 4. 2020.
- NATO Military Policy on Strategic Communications.* NATO. MC 0628.
- NATO Science & Technology Strategy. Sustaining Technological Advantage.* 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20181107_180727-ST-strategy-eng.pdf, 20. 4. 2020.
- NATO Strategic Communications Handbook (Draft for use).* Ver. 9.1.21. Norfolk VA: ACT, 31. 3. 2015.
- Neustadt, E. R., in May, R. E., 1988. *Thinking in Time. The Uses of History for Decision Makers.* New York: The Free Press.
- Novak, S., 2016. NATO in kibernetisko odvracanje. *Sodobni vojaški izzivi.* 18/2, str. 29–50.
- Nuechterlein, E. D., 1985. *America Overcomitted. United States National Interests in the 1980's.* Lexington KY: Univeristy Press of Kentucky.
- Obrambna strategija Republike Slovenije.* 2012. http://mo.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/predpisi/drugo/obr_strategija.pdf, 20. 4. 2020.
- O'Flaherty, K., 2019. *Israel Retaliates to a Cyber-Attack with Immediate Physical Action in a World First.* <https://www.forbes.com/sites/kateoflahertyuk/2019/05/06/israel-retaliates-to-a-cyber-attack-with-immediate-physical-action-in-a-world-first/#46ed253df895>, 21. 4. 2020.

- Osburg, J., 2016. *Unconventional Options For the Defense of the Baltic States. The Swiss Approach*. RAND Corporation. Perspective.
- OSCE *Strategy to Address Threats to Security and Stability In the Twenty-First Century*. 2003. <https://www.osce.org/mc/17504>, 21. 4. 2020.
- O'Sullivan, M., 2019. Globalisation is Dead and We Need to Invent a New World Order. *The Economist*.
- Oxford Learner's Dictionaries*. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/strategy>, 21. 4. 2020.
- Paret, P., 1986. *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. New Jersey NJ: Princeton University Press.
- Paul, W. P., 1993. *Critical Thinking. How to Prepare Students for a Rapidly Changing World. Foundation for Critical Thinking*.
- Pečnik, T., 2011. *Geopolitična determiniranost Slovenske vojske. Oblikovanje večnacionalnih sil na območju zahodnega Balkana*. Zaključna naloga. Maribor: Poveljniško-štabna šola.
- Phlipot, C., 2012. Economic Diplomacy: Views of Practitioner. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Pomeroy, A. S., 2011. The Idea of Strategist's Education. *Journal of Military and Strategic Studies*. 13/2, str. 1–19.
- Popescu, C. I., 2016. Strategic Uncertainty, the Third Offset, and US Grand Strategy. *Parameters*. 46/4, str. 69–80.
- Popescu, C. I., 2018. Grand Strategy vs. Emergent Strategy in the Conduct of Foreign Policy. *The Journal of Strategic Studies*. 41/3, str. 438–460.
- Poročilo k Predlogu resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. DZ RS, Odbor za obrambo. Št. 200-01/19-2/23, 13. 9. 2019.
- Poročilo Vlade Republike Slovenije o težavah pri odkrivanju aktivnosti, ki ogrožajo ustavno ureditev Republike Slovenije*. Vlada RS, 3. seja, 2018.
- Pratt, D., 2008a. Strategy and Grand Strategy. The 2007 Ross Ellis Memorial Lectures in Military and Strategic Studies. Lecture one. *Journal of Military and Strategic Studies*. 10/2, str. 1–24.
- Pratt, D., 2008b. Historical and Theoretical Considerations. The 2007 Ross Ellis Memorial Lectures in Military and Strategic Studies. Lecture two. *Journal of Military and Strategic Studies*. 10/2, str. 1–23.
- Prezelj, I., 2001. Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi. *Teorija in praksa*. 38/1, str. 127–141.

- Prezelj, I., 2019a. Ali je Slovenija pripravljena na nove varnostne izzive? Komentar na predlog nove strategije nacionalne varnosti RS. Center za evropsko prihodnost. *Perspektive*. Marec 2019, str. 9–12.
- Prezelj, I., 2019b. V osnutku resolucije širok spekter groženj Sloveniji. *Dnevnik*, 4. 1. 2019, 3.
- Procházka, J., 2019. *Approaches to the Formulation of Development Strategies. Defence Policy Maker in Five Lectures. Theory and Best Practices*. Učno gradivo; predstavitev za predavanje. Higher Command Studies Course. Tartu: Baltic Defence College, 23.–25. 4. 2019.
- Raduha, N., 2016. Natov koncept strateških komunikacij v Republiki Sloveniji s poudarkom na Slovenski vojski. *Sodobni vojaški izzivi*. 18/4, str. 67–88.
- Reichberg, M. G., in Syse, H., 2018. *Threats and Coercive Diplomacy: An Ethnical Analysis*. <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2018/threats-and-coercive-diplomacy-an-ethical-analysis/>, 21. 4. 2020.
- Reichborn-Kjennerud, E., in Cullen, P., 2016. *What is Hybride Warfare? Policy briefing*. Oslo: Norwegian Institute for International Affairs.
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. 2019. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO124>, 21. 4. 2020.
- Rosecrance, R., 1996. The Rise of the Virtual State: Territory Becomes Passé. *Foreign Affairs*. 75/4, str. 45–61.
- Roskin, G. M., 2001. National Interests: From Abstraction to Strategy. V Cerami, J., in Holcomb, J., ur. *U. S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute.
- Rovner, J., 2018. Competitive Strategies Against Russia Are Seductive, Dangerous, and Unnecessary. War on The Rocks. <https://warontherocks.com/2018/04/competitive-strategies-against-russia-are-seductive-dangerous-unnecessary>, 21. 4. 2020.
- Ruiz Palmer, A. D., 2015. *Russia's Hybrid Warfare, Revolution In Military Affairs, and Cold War Comparison. Research paper no. 120*. Rim: Nato Defence College.
- Russian Federation's National Security Strategy*. 2015. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>, 21. 4. 2020.
- Sagan, D. S., 2018. Armed and Dangerous. When Dictators Get the Bomb. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-10-15/armed-and-dangerous>, 21. 4. 2020.

- Sarcinchi, A., 2014. Ante Actio: Grand Strategy, Policy, Strategies and Objectives in the Area of National Security. *Strategic Impact*. 2/14, str. 63–74.
- Security Strategy of the Czech Republic*. 2011. https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/czech_republic_english-2011_sec-stratD391658D7E25.pdf, 21. 4. 2020.
- Segell, G., 2019. Informacijsko bojevanje z mehko in trdo močjo: primer Izraela in Hamasa. *Sodobni vojaški izzivi*. 21/2, str. 85–109.
- Shackelford, S., 2019. Meet the Coalition Pushing for 'Cyber Peace' Rules. *Defense One*. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/09/world-cyber-threats-push-cyber-peace-growing/159615/?oref=d-previouspost>, 21. 4. 2020.
- Siboni, G., 2012. *Cyber Space and National Security*. Tel Aviv: The Institut for National Security Studies.
- Sirk, M., 2018. Strateško komuniciranje kot element moči države. *Sodobni vojaški izzivi*. 18/4, str. 85–103.
- Sklep o določitvi vsebine besedila Predloga resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Vlada RS, 25. redna seja, 2019.
- Sklep o oblikovanju delovne skupine*. SSNAV. Zapisnik 1. seje.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2014. <https://fran.si/130/sskj-slovar-slovenskega-knjiznega-jezika>, 21. 4. 2020.
- Slovenija; varna, uspešna in v svetu spoštovana*. Zunanja politika Republike Slovenije. 2015.¹⁰² https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/strateski-in-programski-dokumenti/strategija_ZP.pdf, 21. 4. 2020.
- Solomon, F., in Marston, R., 1986. *The Medical Implications of Nuclear War*. Washington D. C.: National Academic Press.
- Spadanuta, L., 2010. Building a New Corporate Security Strategy. *Security Management. A Publication of ASIS International*. <https://www.asisonline.org/security-management-magazine/articles/2010/05/building-a-new-corporate-security-strategy/>, 21. 4. 2020.
- Stolberg, G. A., 2012a. Crafting National Interests in the 21st Century. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College, str. 13–25.
- Stolberg, G. A., 2012b. Making National Security Policy in the 21st Century. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College, str. 41–62.

¹⁰² Opomba: Čeprav v naslovu ni omenjena beseda strategija, je na internetnih straneh MZZ navedena kot strategija.

- Stolberg, G. A., 2012c. The International System. V Bartholomees, J. B., ur. U. S. Army War College Guide to National Security Issues. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College, str. 137–149.
- Stonič, D., 2018. Predstavitev modela za prepoznavanje hibridnih groženj. *Sodobni vojaški izzivi*. 18/4, str. 105–118.
- Strachan, H., 2019. Strategy in Theory; Strategy in Practice. *The Journal of Strategic Studies*. 42/2, str. 171–190.
- Strategic Assessment 1998*. Washington D. C.: National Defence University.
- Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Lizbona 2010. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf, 23. 5. 2020.
- Strategic Thinking: 11 Critical Skills Needed*. Center for Simplified Strategic Planning. www.cssp.com/CD0808b/CriticalStrategicThinkingSkills, 20. 4. 2020.
- Strategija dolgožive družbe*. 2017. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Strategija_dolgozive_druzbe/Strategija_dolgozive_druzbe.pdf, 21. 4. 2020.
- Strategija kibernetike varnosti Republike Slovenije*. 2017. http://mju.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska_druzba/pdf/DSI2020_Strategija_Kibernetike_Varnosti.pdf, 21. 4. 2020.
- Strategija nacionalne bezbjednosti Crne gore*. 2018. <http://www.mod.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=381259&rType=2&file=Strategija%20nacionalne%20bezbjednosti%20sa%20Akcionim%20planom.pdf>, 21. 4. 2020.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. 2017. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html, 21. 4. 2020.
- Strategija razvoja Slovenije 2030*. 2017. https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf, 21. 4. 2020.
- Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah*. 2009. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=STRA58>, 21. 4. 2020.
- Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021*. https://www.slovenia.info/uploads/dokumenti/kljuni_dokumenti/strategija_turizem_koncno_9.10.2017.pdf, 21. 4. 2020.

- Strategy 2020. Saving Lives Changing Minds. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2010. <https://www.ifrc.org/Global/Publications/general/strategy-2020.pdf>, 21. 4. 2020.
- Strateški pregled obrambe* 2016. Sklep vlade RS, 22. 12. 2016.
- Svete, U., 2005. *Varnost v informacijski družbi*. Ljubljana: FDV.
- Svete, U., 2006. Strateški značaj informacijsko-komunikacijske tehnologije u suvremenom međunarodnom okolišu. *Polemos*. 9(2006), str. 101–117.
- Svete, U., 2016. Hibridni konflikti v omrežni družbi. V Malešič, M., ur. *Konvencionalna in hibridna varnost: vzorci (dis)kontinuitete*. Ljubljana: FDV. Str. 97–111.
- Škerbinc, M., 2015. Hibridno vojskovanje. *Obramba*, maj 2015.
- Talking to the Russians: A Strategic Communications Approach. Non-paper strategic communications*. NATO, april, 2017.
- Tammen, L. R., Kugler, J. in Lemke, D., 2011. *Power Transition Theory*. Work paper #1. TransResearch Consortium.
- Tanenabum, E., 2016. Hybrid Warfare in the Strategic Spectrum: An Historical Assessment. V Lasconjarias, G. in Larsen, A. J., ur. *NATO's Reponse to Hybrid Threats*. Rim: NATO Defence College, str. 95–112.
- Tatham, S., in Le Page, R., 2014. *NATO Strategic Communication: More To Be Done? Policy paper 1*. Riga: National Defence Academy of Latvia.
- The North Atlantic Treaty*. Washington D. C, 4. 4. 1949.
- The Treaty of Lisbon*. Lizbona, 13. december 2007. Sporazum začel veljati 1. 12. 2009.
- Theory of War and Strategy, AY 2012*. Program izobraževanja. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Thomas, L. T., 2015. *Russia Military Strategy. Impacting 21st Century Reform and Geopolitics*. Fort Leavenworth KS: FMS.
- Thrall, T., in Friedman, B. H., 2018. *US Grand Strategy in the 21st Century. The Case for Restraint*. London: Rutledge.
- Thucydides' Peloponesian War. Theory of War and Strategy*. Gradivo za predavanje. Študijsko leto 2016. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Tomažič, B., 2017. *Nadnacionalne strategije mednarodnih organizacij*. Seminarska naloga. Maribor: PŠŠ.
- Tomšič, B., 2018. *Hibridno delovanje kot metoda uresničevanja nacionalne strategije. Primer Krima*. Zaključna naloga. Maribor: PŠŠ.

- Troxell, F. J., 2012. *Military Power and the Use of Force*. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Tucker, P., 2019. NATO Getting More Aggressive on Offensive Cyber. *Defense One*. <https://www.defenseone.com/technology/2019/05/nato-getting-more-aggressive-offensive-cyber/157270/>, 21. 4. 2020.
- U. S. *National Security Strategy 1982*. <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-32.pdf>, 21. 4. 2020.
- Ulrich, P. M., 2012. Retooling U. S. Public Diplomacy as a Strategic Instrument of Foreign Policy. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Vol. II. Carlisle PA: U. S. Army War College. Str. 265–273.
- United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. 2006. <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>. 21. 4. 2020.
- Usmeritve za pregled in prenovo Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije ter pripravo Bele knjige o obrambi. MORS. Št. 800-12/2018-3, 24. 10. 2018.
- Valerio, P., 2020. *Technology That Works for People, New European Union Digital Strategy*. <https://iot.eetimes.com/technology-that-works-for-people-new-european-union-digital-strategy/>, 21. 4. 2020.
- Van der Meer, S., 2016. State's Motivation to Acquire or Forgo Nuclear Weapons: Four Factors of Influence. *Journal of Military and Strategic Studies*. 17/1, str. 209–236.
- Van Zadelhoff, M., in Ruthven, J., 2012. *IBM Security Strategy. Intelligence, Integration and Expertise*. IBM Corporation.
- Vegič, V., 2018. Pojav in konceptualizacija hibridnega vojskovanja. *Sodobni vojaški izzivi*. 18/1, str. 73–91.
- Veliki slovar tujk*. 2002. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Vertovšek, R., 2018. *Zoperstavljanje hibridnim grožnjam v Republiki Sloveniji. Izvedba samoocentive (vprašalnik CHT)*. Informacija, posredovana po interni elektronski pošti MORS, 15. 1. 2018.
- Volker, F., 2011. Decision-Making under Uncertainty: Using Case Studies for Teaching Strategy in Complex Environments. *Journal of Military and Strategic Studies*. 13/2, str. 1–21.

- Vuk, P., 2016. Teoretični vidiki odnosa med strategijo in obrambnim planiranjem na varnostno-obrambnem in vojaškem področju. *Sodobni vojaški izzivi*. 18/1, str. 15–28.
- Vuk, P., 2018. Definiranje konceptov na primeru vojaške strategije. *Sodobni vojaški izzivi*. 20/4, str. 47–69.
- Vuk, P., 2020. Izzivi vojaške strategije v 21. stoletju. *Sodobni vojaški izzivi*. 22/1, str. 129–151.
- Walters, R., 2016. Cyber Attacky on U. S. Companies in 2016. Issue Brief no. 4636. <http://thf-reports.s3.amazonaws.com/2016/IB4636.pdf>, 21. 4. 2020.
- What is Strategic Thinking? *Effective Governance*. www.effectivegovernance.com.au/what-is-strategic-thinking, 21. 4. 2020.
- What is Strategy? Study notes. *Tutor2u Business*. 2018. www.tutor2u.net/business/reference/what-is-strategy, 21. 4. 2020.
- White Paper on the Future of Europe. *Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. Evropska komisija. Bruselj, 1. 3. 2017.
- Williams, D., in Lowther, B., 2017. Lower-Yield Weapons Will Raise, Not Lower the Threshold for Nuclear Use. *Defense One*. <http://www.defenseone.com/ideas/2017/08/lower-yield-weapons-will-raise-not-lower-threshold-nuclear-use/140610>, 21. 4. 2020.
- Williams, P., 2008. *Security Studies: Introduction*. London: Ruthledge.
- Woodward, J., 2003. Strategy by Matrix Revisited. *The Journal of Strategic Studies*. 26/4, str. 1–23.
- Wooton, S., in Horne, T., 2013. *Strategic Thinking: A Nine Step Approach to Strategy and Leadership for Managers and Marketers*. 3rd edition. London, Philadelphia: Kogan Page.
- Wu, Z., 2019. Classical Geopolitics, realism and the Balance of Power Theory. *The Journal of Strategic Studies*. 41/6, str. 786–823.
- Yarger, H. R., 2012a. The Strategic Appraisal: the Key to Effective Strategy. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Yarger, H. R., 2012b. Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the U. S. Army War College Strategy Model. V Bartholomees, J. B., ur. *U. S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle PA: U. S. Army War College.
- Zakon o kritični infrastrukturi*. Ur. l. RS, št. 75/2017.

- Ziring, L., Plano, C. J., in Olton, R., 1995. *International Relations: A Political Dictionary*. Santa Barbara CA: Western Michigan University.
- Žabkar, A., 2003a. *Marsova dediščina. Temelji vojaških ved*. 1. knjiga. Ljubljana: FDV.
- Žabkar, A., 2003b. *Marsova dediščina. Temelji vojaških ved*. 2. knjiga. Ljubljana: FDV.
- Žnidarič, I., 2019. Strategic Communications(s) – Kakšna je razlika? *Sodobni vojaški izzivi*. 21/2, str. 31–42.

10 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Abrams, 198, 261
Aguilar, 250, 261
Albright, 192, 261
Albrycht, 140, 244, 261
Aligica, 130
Allen, 85, 261
ameriška teorija, 29
analogično razmišljanje, 17
analogija, 17
Angstrom, 165, 166, 261
Arbatov, 172, 261
Art, 31, 263, 277
Ashwort, 208
asimetrična strategija, 10, 177

B

Balažic, 210
Bartholomees, 23, 25, 27, 34, 36, 39,
49, 54, 61, 93, 133, 143, 257, 258, 261,
263, 265, 266, 267, 269, 271, 273, 274,
276, 277
Bassin, 208
Baylis, 25, 31, 38, 54, 55, 64, 146, 170,
171, 174, 261
Baylis in Wirtz, 54, 55, 64
Beaufre, 24, 26, 29, 37, 73, 154, 169,
261
Bebler, 33, 35, 44, 66, 261
Bell, 199, 262
Ben-Haim, 83, 262
Betts, 55, 145, 201, 259, 260, 262
Black, 198
Blackwill, 129, 262
Bofon, 122

Bogdanov, 203
Booth, 83, 84, 222, 262
Boston, 149, 262
Bošnjak, 202, 262
Bowdish, 28, 29, 41, 262
Brand, 61
Brewer, 173, 262
Briggs, 241, 262
Brinc, 24, 144, 262
Brodie, 32, 51, 54, 55, 57, 262
Brodnig, 139
Brooks, 251
Bruusgaard, 144, 147, 149, 172, 263
Buchanan, 157
Bufon, 207, 212
Bunn, 151, 152, 251, 263
Business Dictionary, 27, 263

C

Campbell, 201
Cancian, 84, 192, 263
Cardash, 158, 263
Castell, 120, 250
Caton, 157, 263
Chekino, 203
Chilcoat, 47, 263
Chun, 130, 263
Cillufo, 158, 263
civilni nadzor nad vojsko, 22
Clausewitz, V, 14, 23, 25, 30, 31, 37,
51, 62, 172, 181
Coffey, 188, 189, 263
Cohen, 17, 26, 209
Colby, 171, 198, 251, 263
Cole, 252, 253, 255, 265
Collins, 46, 94, 95

Copeland, 132, 216, 217, 219, 222, 263
 Cornish, 246
 Courtney, 40, 81, 82
 Craig, 13, 15, 24, 93, 264
 Creveld, 193, 264
 Crowley, 246
 Cullen, 183, 186, 272

Č

Čaleta, 241, 242, 264
 časovno razmišljanje, 56
 Črnčec, 130, 212, 264

D

de Franc, 90
 deklarativne strategije, 39
 delovanje vojaških sil, 126, 191
 Demchak, 163, 264
 Dempsey, 19, 57
 diplomacija, 122, 132, 138, 218, 231, 232, 233, 239, 248, 249
 diplomatska moč, 128, 132, 133, 173, 233
 dobre strategije, 72, 107
 Drew, 29, 93, 109, 112, 113, 126, 129, 132, 168, 169, 170, 191, 196, 197, 264
 Drew in Snow, 29, 93, 109, 112, 113, 126, 129, 132, 168, 169, 170, 191, 196, 197
 Drezner, 92, 264
 družbena moč, 120, 136, 139, 203, 217
 Državni svet, 97, 98, 99
 Državni zbor, 47, 66, 76, 98, 99, 100, 101, 102
 Dueck, 63
 Dufourcq, 71, 95, 230, 264
 Dumas, 198
 Dunford, 57
 Dvoršak, 162, 163, 264

Đ

Đorđević, 44, 64, 264

E

Eberstadt, 118, 211, 264
 Eccles, 36, 61
 Edwards, 241, 262
 ekonomska moč, 41, 92, 122, 129, 145, 211, 213, 223, 226
 Ellis, 252, 253, 255, 265, 271
 Emmot, 162, 265
 etično razmišljanje, 57
 EU, 9, 41, 76, 90, 134, 162, 163, 178, 180, 186, 195, 207, 221, 226, 230, 231, 232, 235, 236, 237, 238, 239, 244, 255, 264, 265

F

Feaver, 256, 265
 Fendrick, 132, 265
 Fettweis, 81
 Fischerkeller, 157
 Foster, 26
 Fought, 36, 38, 268
 Freedman, 40, 69, 143, 265
 Freeman, 26, 121
 Freemon, 36
 Friderik Veliki, 51
 Friedman, 62, 144, 275
 Friedman Lissner, 24, 28, 61, 265
 Furlan, III, IV, 1, 2, 48, 49, 53, 126, 128, 193, 204, 265

G

Garnett, 54
 Gault, 175, 265
 geopolitični položaj, 190, 207, 213

geopolitika, III, 10, 17, 129, 139, 140,
145, 156, 179, 190, 193, 203, 207, 208,
209, 210, 211, 212, 213, 226, 243, 244
Georg, 133
geostrategija, 19, 209, 244
geostrateški položaj, 119, 124, 156,
207, 212
Gerace, 208
Ghez, 250
Gilbert, 13, 15, 24, 264
Giles, 205, 265
globalizacija, 221, 173, 224, 226, 229,
245
globalna strategija EU, 41, 76
Golby, 256, 265
Goldgeier, 63
Gomez, 171, 265
Gompert, 203, 204, 265
Gottemoeller, 175, 266
Grahovac, 211
grandstrategija, 22, 25, 31, 43, 66, 90
Gray, 13, 22, 25, 31, 36, 38, 54, 55, 60,
61, 78, 81, 146, 150, 170, 171, 174,
208, 261, 266
Greenwalt, 244, 266
Grimslay, 26
Grizold, 64, 266

H

Haglund, 61
Haichin, 202, 266
Hallahan, 246
Hamilton, 138
Hammer, 63
Hanagan, 214, 215, 217, 219, 220, 221,
266
Harknett, 157
Harshom, 207
Haushofer, 208
Healey, 157, 266

Heikka, 228, 266
Helis, 223, 266
Hennessey, 157, 158, 266
Hewedy, 64
hibridna strategija, 177, 180, 181, 182,
183, 184, 186
hibridna vojna, 177, 178, 179
hibridne grožnje, 98, 177, 178, 179,
180, 186, 194, 274
hibridni konflikt, 178, 275
hibridni strateški koncept, 183, 187
hibridno delovanje, 149, 177, 178, 179,
183, 187, 189
hibridno vojskovanje, 177, 178, 179,
180, 181, 182, 183, 184, 187, 188, 276
hierarhija strategij, 10, 39
hladna vojna, 18, 23, 53, 55, 112, 130,
142, 145, 147, 150, 168, 169, 170, 171,
174, 187, 197, 210, 216, 222, 232, 244
Hoffman, 179, 187
Holcomb, 94, 95, 96, 109, 263, 266,
267, 269, 272
Holtzhauser, 246
Horne, 68, 277
Howard, 31, 94, 266
Huawei, 140, 226, 243, 244, 267
Hyman, 201

I

idealizem, 217, 219
informacijska moč, 120, 139, 140, 141,
190
informacijska tehnologija, 139, 141,
185, 194, 203, 204, 243
informacijsko bojevanje, 205, 273
informacijsko delovanje, 187, 188,
204, 205, 248, 251
informacijsko-komunikacijska
tehnologija, 139, 140, 190, 202, 203,
204, 205, 206, 248, 275

informacijsko okolje, 118, 139, 140,
202, 203, 248

infosfera, 139

institucionalizem, 216, 219

instrumenti moči, 23, 115, 116, 119,
121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 130,
138, 178, 184, 191, 203, 229, 231, 237

instrumenti nacionalne moči, 103,
109, 126, 129, 131, 138, 141, 190, 191,
196, 245, 267

izdelava strategije, 75, 88, 103

I

Jablonsky, 23, 32, 37, 61, 120, 122, 123,
130, 134, 136, 139, 145, 208, 266, 267

Jacobs, 179, 187

jakost interesov, 74, 77, 108, 109, 112

javna diplomacija, 137, 138, 246, 247,
248

javna obravnava, 89, 99, 100

javna podpora, 95, 113, 123

javna razprava, 97, 99

jedrska politika Nata, 269

jedrska strategija, IV, 10, 168, 169, 173,
176, 182, 197

jedrska tehnologija, 168, 176, 190, 196,
197, 199

jedrska vojna, 88, 143, 168, 169, 170,
172, 173, 175, 198, 220, 251

jedrski oportunizem, 199

jedrsko odvrčanje, 125, 149, 168, 170,
171, 172, 174, 175, 176, 269

jedrsko orožje, 112, 120, 142, 143, 145,
147, 149, 153, 155, 168, 169, 170, 171,
172, 173, 174, 175, 176, 182, 196, 197,
198, 199, 200, 201, 202, 251

Jensen, 206

Joffe, 63

Johnson, 27

Jomini, 23

Jordan, 14, 133, 143, 215, 267

Judson, 156, 267

K

Katančević, 44, 64, 264

Kaufman, 125, 264

kazalniki uspešnosti, 96, 103, 114

Kennedy, 62

Kepe, 153, 154, 267

Khong, 17

kibernetško delovanje, 145, 149, 157

kibernetško odvrčanje, 142, 156, 157,
158, 159, 160, 161, 163, 164, 270

Kirchner, 222

Kjellen, 207

ključni strateški dejavniki, III, 10, 75,
79, 81, 190, 206, 213, 258

komponente moči, 120, 123, 219

komunikacijsko informacijska
tehnologija, 204

konstruktivizem, 216, 217, 219

konvencionalno odvrčanje, 142, 148,
159

korporacije, 27, 41, 54, 229, 240, 241,
242, 243, 244

Kotnik, 119, 123, 124, 267

Kott, 192, 267

Kovačević, 44

Krepinevich, 145, 146, 267

Krepon, 171, 198, 267

kritična infrastruktura, 97, 98, 102,
194, 195, 241, 243, 157, 159, 163, 186,
243

kritično razmišljanje, 35, 49, 52, 56,
57, 58

Kugler, 117, 218, 219, 275

kulture anarhije, 222

L

Lacquement, 16, 267
 Lapp, 200
 Larsen, 186, 187, 268, 275
 Lasconjarias, 179, 186, 187, 268, 275
 Lavoy, 202
 Le Page, 120, 246, 251, 253, 254, 275
 Lebow, 18
 Lemke, 117, 218, 219, 275
 Liang, 25, 193, 204, 268
 liberalizem, 216, 217, 218
 Libicki, 157
 Liddel Hart, 26, 37, 60, 94, 268
 Liotta, 60, 77, 221, 223, 268
 Ljubičić, 154, 268
 Lloyd, 60, 268
 Longman Dictionary, 20, 27, 268
 Lonsdale, 139, 140, 181, 203, 268
 Lorot, 130
 Lowther, 146, 151, 171, 197, 198, 268, 277
 Lubi, 28, 32, 36
 Ludwig, 118
 Lupel, 219, 225, 268
 Lupovici, 143, 160, 161, 268
 Lykke, 34, 35, 92, 94, 277
 Lykkejev model, 35, 92, 94
 Lyndley-French, 246

M

Machiavelli, 37, 264, 271
 Magee, 73, 77, 268
 Malešič, 248, 268
 Malneršič, 179
 Marcella, 36, 38, 268
 Marshall, 18, 19, 244
 Massicot, 149, 262
 Mastny, 170
 Mattis, 179

May, 16, 56, 270
 Mayer-Schönberger, 139
 McClory, 117, 118, 216, 225, 268
 McCuen, 179, 181
 McNary, 241, 268
 mednarodne organizacije, 8, 11, 12, 116, 144, 178, 213, 215, 218, 226, 227, 229, 230, 231, 275
 mednarodni red, III, 9, 18, 24, 183, 214, 215, 216, 217, 218, 223, 224, 225, 226, 227, 233, 243
 mednarodni varnostni sistem, 220
 mednarodno okolje, 224
 mehka moč, 109, 117, 118, 119, 129, 140, 181, 182, 195, 236, 244
 Meiser, 26, 30, 35, 36, 57, 72, 92, 121, 269
 metodologija oblikovanja strategije, 66
 Ministrstvo za obrambo, 62, 73, 75, 98, 99
 Mintzberg, 63
 Mirošič, 193, 211, 212, 269
 Monaghan, 29, 62, 89, 269
 Moniz, 174, 198, 269
 Morgan, 144
 Morgenthau, 105, 107, 116, 117, 127, 129, 132, 133, 137, 269
 Mueller, 170, 198, 199, 269
 multilateralizem, 223, 227
 multipolarnost, 146, 226, 229
 Murray, 26

N

Nacevski, 175, 269
 nacionalna moč, 10, 19, 23, 25, 35, 36, 37, 41, 43, 45, 46, 52, 55, 60, 61, 103, 104, 105, 106, 109, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 145, 155, 173,

- 181, 182, 183, 185, 190, 191, 196, 203, 204, 206, 213, 223, 227, 244, 245, 250, 267
- nacionalna moralna, 117, 137
- nacionalna strategija, III, 22, 24, 28, 38, 45, 46, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 73, 78, 123, 129, 142, 183, 187, 206, 230, 234, 242, 275
- nacionalna varnost, III, IV, 8, 10, 11, 12, 27, 28, 35, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 72, 73, 76, 78, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 109, 113, 114, 122, 123, 125, 128, 130, 131, 135, 137, 138, 140, 141, 153, 155, 163, 164, 165, 168, 173, 174, 176, 179, 180, 182, 190, 194, 197, 203, 207, 211, 213, 214, 220, 221, 223, 224, 226, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 255, 259, 260, 261, 266, 267, 271, 272, 273, 276, 280
- nacionalni interesi, III, 8, 12, 23, 24, 27, 32, 33, 36, 45, 61, 62, 64, 66, 72, 73, 74, 82, 84, 89, 90, 97, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 116, 122, 123, 126, 128, 129, 130, 131, 140, 141, 142, 165, 177, 181, 182, 183, 184, 187, 190, 194, 202, 203, 206, 207, 213, 214, 223, 227, 231, 240, 243, 244, 250, 255, 4
- nacionalni značaj, 136, 137
- nacionalnovarnostni cilji, 114
- načela odvrtačanja, 147, 150
- načela strateškega komuniciranja, 254
- nadnacionalne strategije, 10, 41, 103, 229, 230, 231, 275
- Nation, 18, 115, 119, 121, 208, 209, 269
- NATO, 9, 24, 76, 99, 101, 134, 144, 149, 156, 161, 162, 170, 175, 176, 180, 186, 187, 195, 203, 216, 221, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 247, 248, 249, 251, 254, 253, 256, 258, 263, 264, 265, 266, 268, 270, 272, 275, 276
- Neuchterlein, 94, 107, 109, 110, 111, 112
- Neustadt, 16, 56, 270
- Nickols, 21
- Nobilo, 64
- Nosich, 58
- Novak, 144, 159, 161, 270
- Nuechterlein, 109, 113, 270
- Nunn, 174, 198, 269
- Nye, 105, 117, 118, 139, 245
- ## O
- oblikovanje strategije, III, 9, 10, 28, 49, 56, 65, 66, 67, 68, 74, 77, 100, 115, 190, 196, 203, 207, 229, 240
- obramba pred jedrskimi izstrelki, 171, 197
- Obrambna strategija Republike Slovenije, 45, 270
- Obramboslovni center, 33, 35, 36, 44, 45, 66, 261
- obvladovanje negotovosti, 81, 83, 84
- ocenjevanje tveganja, 94, 95, 244
- Odbor za obrambo, 99, 101, 271
- odvrtačanje, III, IV, 10, 82, 114, 118, 125, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 182, 187, 197, 198, 201, 202, 234, 235, 239, 251, 269, 270
- odvrtačanje nedržavnih akterjev, 150, 151
- O'Flaherty, 160, 270
- Olton, 104, 116, 121, 123, 133, 278

operativna moč, 119
 Oppenheimer, 200
 optimizacija negotovosti, 83
 Orwin, 18
 Osburg, 153, 154, 267, 271
 Osgood, 26, 36
 O'Sullivan, 226, 271
 OVSE, 231, 232, 233, 234, 239
 Owens, 209
 Oxford Dictionaries, 27
 Oxford Learner's Dictionaries, 271
 OZN, 110, 173, 219, 225, 231, 232, 233, 234, 239

P

pametna moč, 119
 Parameswaran, 187
 Parker, 208
 Paul, 57, 58, 271
 Pečnik, 122, 207, 210, 211, 212, 271
 peloponeške vojne, 18, 19
 Perconti, 192, 267
 Petersson, 165, 166, 261
 Philpot, 130, 271
 Plano, 104, 116, 121, 123, 133, 278
 politična moč, 120, 122, 131, 133, 134, 135, 138, 193, 208, 223
 politična vizija, 77
 politika in strategija, 38
 Polsner, 26, 36
 Pomeroy, 14, 271
 Popescu, 40, 61, 63, 69, 81, 271
 Posen, 62, 63
 potencialna moč, 117, 119, 123, 132
 Pounds, 212
 Powel, 18
 Pratt, 61, 62, 105, 271
 preizkus, 57, 67, 69, 87, 92, 93, 115, 192

preučevanje teorije in prakse, 10, 11, 12, 13, 28, 53
 Prezelj, 98, 100, 180, 271, 272
 prisilna diplomacija, 132

proces oblikovanja strategije, III, 17, 67, 68, 70, 71, 73, 77, 85, 101, 102, 107, 123, 213, 223, 224, 230, 231, 242
 Procházka, 66, 68, 272
 psihološka moč, 61, 115, 120, 136, 137, 138

R

radikalizem, 186
 Raduha, 246, 247, 248, 249, 250, 253, 272
 Raghavan, 40, 143, 265
 RAND, 54, 262, 271
 ravni negotovosti, 81, 82
 ravnotežje moči, 84, 110, 121, 146, 217
 realistična šola, 105
 realizem, 215, 216, 217, 218, 219
 Reeding, 250
 Reichborn-Kjennerad, 183, 186, 272
 relativna moč, 216, 219, 220, 222
 Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, 10, 44, 45, 66, 71, 73, 97, 98, 99, 101, 107, 155, 260, 267, 271, 272, 273, 276, 280, 289
 Rosecrance, 224, 272
 Roskin, 107, 111, 272
 Rothkopf, 139
 Rothstein, 170
 Rovner, 40, 272
 Ruiz Palmer, 181, 272
 Ruler, 246
 Rumelt, 26, 81
 Rumeltovo, 121
 ruska doktrina, 149, 187

ruska teorija, 12, 62, 147, 149
Ruthven, 241, 276

S

Sagan, 172, 174, 272
Salmoiraghi, 158, 263
Sarcinschi, 38, 46, 90, 273
scenariji, 40, 82, 85, 152, 170
Schelling, 132, 133, 143, 267
Schmitt, 162
Scholes, 27
Segell, 118, 273
Shackelford, 163, 273
Singer, 144
Sirk, 245, 246, 247, 273
sistemska analiza, 55
sistemsko razmišljanje, 57
Skelton, 246
Sloan, 208
Slovenska vojska, V, 99, 100, 128, 264, 265, 271, 272
Snow, 29, 93, 109, 112, 113, 126, 129, 132, 168, 169, 170, 191, 196, 197, 264
Snyder, 202
Sokolovski, 62
Somervell, 73, 77, 268
Spadanuta, 242, 273
splošna definicija, 26, 28, 34, 38
Sriramesh, 246
Stolberg, 38, 104, 105, 106, 111, 119, 217, 218, 219, 224, 273, 274
Strachan, 11, 13, 28, 274
strateg, III, V, 10, 11, 14, 20, 21, 27, 30, 31, 35, 39, 47, 49, 50, 57, 58, 63, 74, 75, 82, 83, 90, 92, 93, 94, 95, 114, 142, 190, 193, 207, 224
strategija države, 44, 224
strategija eskalacije, 165, 166, 167
strategija izčrpavanja, 40

Strategija kibernetске varnosti RS, 45, 274
strategija kot veščina, 30, 32
strategija kot znanost 30, 31, 32
strategija nacionalne varnosti, III, 1, 11, 12, 27, 28, 35, 43, 44, 45, 46, 47, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 73, 78, 88, 89, 91, 92, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 108, 109, 113, 114, 122, 125, 128, 131, 137, 138, 140, 141, 165, 168, 173, 176, 179, 180, 182, 190, 194, 203, 207, 213, 214, 220, 223, 229, 230, 234, 238, 240, 243, 245, 255, 259, 260, 272
strategija oblikovanja (okolja), 82
strategija odvrčanja, 144, 146, 147, 149, 150, 151, 157, 169, 171, 173, 175, 197, 251
Strategija razvoja Slovenije 2030, 45, 46, 274
Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, 45, 274
strategija splošne ljudske obrambe, 154
strategija uničenja, 40
strategija utrujanja, 40
strategija vojne, 22, 25, 37
strategija vojskovališča, 22, 37, 43, 45
strategije korporacij, 41, 240
strateška analiza, 69, 76, 77
strateška negotovost, 83
strateška presoja, 32, 65, 71, 73, 74, 81, 82, 85, 93, 96, 113, 165, 212, 230, 240, 259
strateška veščina, 79, 96
strateške študije, 10, 47, 53, 54, 55
strateški cilji, V, 12, 27, 52, 53, 62, 71, 73, 91, 94, 103, 104, 113, 114, 115, 131, 140, 165, 167, 184, 191, 195, 203, 231, 255

strateški dejavniki, III, 8, 10, 12, 30,
53, 70, 74, 75, 79, 81, 84, 85, 96, 103,
107, 190, 191, 206, 213, 231, 243, 258
strateški koncept Nata, 41, 234, 238
strateški vodja, 47, 48, 51, 53, 265
strateško komuniciranje, IV, 9, 10, 120,
236, 239, 245, 246, 247, 248, 250, 251,
253, 254, 255, 256, 258, 268, 273
strateško presenečenje, 84, 171, 192
strateško razmišljanje, 10, 12, 35, 47,
51, 56, 57, 58, 59, 79, 91
Strauss, 18
strukturna analiza, 79
Sulmeyer, 157
Sunzi, 21, 22, 142, 184
Suri, 63
Svet za nacionalno varnost, 66, 88, 97,
101
Svete, 64, 120, 137, 139, 181, 203, 205,
206, 217, 221, 222, 223, 275
Swiatkowska, 140, 244, 261

Š

Škerbinc, 186, 275
študija primera, 11, 58, 59, 184, 202,
243, 258

T

taktično jedrsko orožje, 145, 171, 197,
198
talent, 31, 47, 51, 56
Tammen, 117, 218, 219, 275
Tanenbaum, 179
Tatham, 120, 246, 251, 253, 254, 275
tehnologija, III, 10, 19, 55, 80, 84, 120,
129, 139, 140, 141, 145, 187, 190, 191,
192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200,
202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 211,
212, 226, 228, 236, 243, 244, 248, 275

tehnološke napovedi, 190, 192
tekmovalna (konkurenčna) strategija,
40
teorija negotovosti, 40, 81
teorija odvrčanja, 142, 143, 148, 150,
170
teorija strategije, 8, 13, 20, 21, 26, 28,
29, 35, 62, 149
teorija tranzicije moči, 218, 219, 220
teorija zmage (uspeha), 26, 256, 257
Thomas, 65, 71, 203, 267, 275
Thrall, 62, 275
Tofler, 117
Tomažič, 231, 232, 233, 239, 275
Tomšič, 62, 178, 179, 183, 186, 275
trda moč, 61, 112, 126, 129, 140, 273
Troxell, 127, 276
Trujillo, 144
Tucker, 162, 276
Tukidid, 18, 19
tveganje, 17, 27, 29, 32, 35, 41, 50, 68,
72, 76, 77, 81, 89, 93, 94, 95, 96, 100,
103, 106, 109, 110, 113, 140, 145, 146,
148, 152, 171, 174, 198, 204, 207, 210,
225, 229, 240, 242, 244, 259, 271

U

Ulrich, 137, 138, 276
unilateralizem, 223, 224
univerzalnost sporočila strategije, 15
uporabna moč, 119
uresničevanje strategije, 12, 15, 23, 29,
38, 49, 69, 91, 93, 95, 96, 122, 123,
128, 137, 140, 154, 173, 175, 182, 186,
190, 191, 206, 234, 236, 240, 242, 245,
253, 255, 256
uspešna strategija, 40, 56, 63, 72, 79,
160, 260
ustvarjalno razmišljanje, 26, 57

V

van der Meer, 170, 176, 200
 Van Zadelhoff, 241, 276
 varnostne dileme, 83
 varnostne študije, 55
 varnostno tveganje, 140
 Vegič, III, IV, 179, 181, 186, 187, 188, 276
 Verčič, 246
 Višnjič, 44
 vitalni interesi, 12, 34, 53, 64, 65, 108, 109, 112, 113, 153, 154, 246
 Vlada Republike Slovenije, 47, 73, 271
 vojaška doktrina, 126, 128, 204, 205, 265
 vojaška moč, 32, 36, 38, 41, 43, 53, 55, 92, 112, 116, 117, 122, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 136, 140, 144, 146, 191, 211, 215, 220, 226, 228
 vojaška strategija, 22, 31, 32, 41, 43, 62, 175, 225, 277
 vojaška znanost, 18, 23, 31
 Volker, 21, 48, 58, 59, 276
 Von Moltke, 25, 37
 vrste strategij, 41, 154, 180, 196
 Vrtovšek, 186
 vsebina strategije, 29, 46, 65, 66, 89, 90, 92, 101, 109, 245
 Vujić, 209
 Vuk, 2, V, 20, 22, 27, 29, 32, 34, 41, 54, 93, 277
 vzročno-posledični odnos, 86, 88, 87

W

Walker, 118
 Wallerstein, 116, 122
 Walt, 217
 Walters, 241, 277
 Waltz, 127

Weed, 250
 Weinberger, 40
 Wendt, 132, 220, 221, 222
 Westenkichner, 248
 Wheeler, 83, 84, 222, 262
 Whitney, 90
 Williams, 64, 171, 197, 198, 262, 265, 277
 Wilson, 170
 Wirtz, 25, 31, 38, 54, 55, 64, 146, 170, 171, 174, 261
 Woodward, 21, 277
 Wooton, 68, 277
 Wu, 181, 208, 209, 277
 Wylie, 32, 94

X

Xiangsui, 25, 193, 204, 268

Y

Yarger, 34, 36, 37, 43, 49, 56, 60, 74, 79, 80, 83, 92, 93, 94, 104, 107, 109, 111, 277

Z

zgodovina, III, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 22, 30, 31, 51, 55, 56, 75, 78, 116, 119, 129, 132, 142, 152, 155, 170, 174, 181, 191, 198, 208, 209, 235, 244
 Ziring, 104, 116, 121, 123, 133, 278
 Zunanja politika Republike Slovenije, 45, 273

Ž

Žabkar, 11, 18, 20, 22, 23, 30, 31, 38, 43, 144, 147, 148, 149, 150, 168, 169, 197, 198, 278
 Žnidarič, 248, 278

11 PRILOGA: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije

Na podlagi 109. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) je Državni zbor na seji 26. septembra 2019 sprejel

RESOLUCIJO o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-2)

1. Uvod

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: resolucija) je temeljni razvojnosmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti. Zato se z resolucijo opredeljujejo nacionalni interesi in nacionalnovarnostni cilji Republike Slovenije, viri ogrožanja varnosti in varnostna tveganja države, analizira varnostno okolje, določa izhodišča politike odzivanja Republike Slovenije na posamezne varnostne grožnje in tveganja ter določa najširše sistemskoorganizacijske rešitve celovitega delovanja države pri zagotavljanju nacionalne varnosti.

Zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije temelji na Ustavi Republike Slovenije ter spoštovanju človekovih pravic, temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. Pri tem se upoštevajo sprejeti nacionalni razvojni dokumenti, zakoni in podzakonski akti ter spoštujejo načela mednarodnega prava ter pravice in obveznosti Republike Slovenije, prevzete z mednarodnimi pogodbami.

Resolucija predstavlja podlago za pripravo in dopolnjevanje posebnih strateških ter drugih razvojnih in doktrinarnih dokumentov na področju nacionalne varnosti ter za normativno, organizacijsko in vsebinsko urejanje vprašanj v zvezi z zagotavljanjem nacionalne varnosti Republike Slovenije.

2. Interesi in cilji Republike Slovenije

Izhodišče za zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije so nacionalni interesi in nacionalnovarnostni cilji Republike Slovenije, ki izhajajo iz temeljnih vrednot slovenske družbe, zapisanih v Ustavi Republike Slovenije. Njihovo uresničevanje prispeva k dobrobiti in napredku Republike Slovenije ter njenih prebivalcev in prebivalcev (v nadaljnjem besedilu: prebivalci), zato zaščita

in obramba nacionalnih interesov ter ciljev predstavljata srž zagotavljanja nacionalne varnosti.

2.1. Nacionalni interesi Republike Slovenije

Nacionalni interesi Republike Slovenije so življenjski in strateški. Trajna življenjska interesa Republike Slovenije sta ohranitev neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države ter ohranitev nacionalne identitete, kulture in samobitnosti slovenskega naroda tako znotraj mednarodno priznanih meja Republike Slovenije kot v zamejstvu in po svetu.

Strateški interesi Republike Slovenije so priznavanje in spoštovanje nedotakljivosti njenih mednarodno priznanih meja in državnega območja, vključno s stikom teritorialnega morja z odprtim morjem in zračnim prostorom Republike Slovenije, delovanje demokratičnega parlamentarnega političnega sistema, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, krepitev pravne in socialne države, blaginja prebivalcev in celovit razvoj družbe, zaščita življenja in visoka stopnja vseh oblik varnosti prebivalcev, zaščita pravic in razvoj slovenske avtohtone narodne skupnosti v sosednjih državah, mir, varnost in stabilnost v svetu ter ohranitev okolja in naravnih virov Republike Slovenije.

Republika Slovenija bo svoje življenjske in strateške interese uresničevala samostojno, z intenzivnim dvostranskim delovanjem ter dejavno vlogo tako v regiji kot v Organizaciji združenih narodov, Evropski uniji, Natu in drugih mednarodnih organizacijah. Pri tem bo uporabljala mehanizme in sredstva, ki so skladni z določili mednarodnega prava.

2.2. Nacionalnovarnostni cilji Republike Slovenije

Republika Slovenija bo svoje življenjske in strateške interese uveljavljala z uresničevanjem nacionalnovarnostnih ciljev preko celovitega in povezojivega delovanja vseh subjektov ter jasno določenih pristojnosti in procesov posameznih nosilcev in mehanizmov na področju nacionalne varnosti. Ti cilji so: zagotovitev visoke stopnje varnosti in blaginje Republike Slovenije ter njenih državljanek in državljanov (v nadaljnjem besedilu: državljani), zaščita in krepitev ustavnih načel, nacionalne identitete, kulture in samobitnosti slovenskega naroda, učinkovito delovanje pravne in socialne države, varovanje okolja in trajnostni razvoj gospodarstva ter povezanost med gospodarskimi cilji države in nacionalnovarnostnim sistemom, krepitev mednarodnega ugleda, politično-varnostnega položaja in prepoznavnosti Republike Slovenije, zavedanje prepletenosti nacionalnovarnostnih ciljev s cilji in z interesi zaveznikov in partnerjev, zagotavljanje strateških virov za krepitev vseh struktur nacionalnovarnostnega sistema, krepitev dobrih odnosov s sosednjimi in z drugimi državami ter obramba Republike Slovenije, sodelovanje pri odvrčanju pred grožnjami in zagotavljanje miru v svetu.

3. Geopolitični in geostrateški položaj Republike Slovenije ter njeno mednarodno varnostno okolje

3.1. Geopolitični in geostrateški položaj Republike Slovenije

Republika Slovenija je celinska in pomorska država. Njen geostrateški položaj v evropskem in širšem prostoru je poseben in ostaja takšen tudi v razmerah vse močnejše globalizacije in krepitve transnacionalnih povezav.

Leži na stičišču srednje- in južноеvropskega ter sredozemskega geostrateškega in geopolitičnega prostora. To predstavlja tako politične, gospodarske, družbene in kulturne ter druge prednosti in priložnosti kot tudi določena varnostna tveganja.

Ozemlje Republike Slovenije prečkajo najkrajše kopenske poti, ki zahodno in srednjo Evropo povezujejo z jugovzhodno Evropo in Azijo, ter najkrajše in najugodnejše poti s srednjeevropskih celinskih območij do obale Jadranskega morja ter iz vzhodne in jugovzhodne Evrope do Apeninskega polotoka. Prav tako se nahaja na širšem interesnem območju med Jadranskim, Baltskim in Črnim morjem. Oskrba Republike Slovenije in širšega evropskega prostora je zelo odvisna od delovanja pristanišč v severnem Jadranu, pomorskega prometa, kopenskih poti in zračnega prometa.

Na ozemlju Republike Slovenije se križajo geopolitični interesi, zato je ozemlje Republike Slovenije predmet različnih politično-vojaških ocen in načrtov.

Pomembne primerjalne prednosti Republike Slovenije kot članice Evropske unije in Nata bodo tudi v prihodnje izhajale iz njenih zgodovinskih, političnih, gospodarskih, socialnih, etničnih, kulturnih in drugih povezav z območjem jugovzhodne Evrope. Te prednosti bo Republika Slovenija optimalno izkoristila pri oblikovanju lastnega prispevka h krepitvi politične stabilnosti in varnosti v regiji, kar bo pomembno z vidika zagotavljanja dobrih političnih in gospodarskih odnosov z državami te regije ter s tem zaščite lastnih nacionalnih interesov. V tem okviru bo posebno pozornost namenila krepitvi odnosov in sodelovanju z državami v regiji, ki niso vključene v evroatlantske integracije, schengenski prostor ali Evropsko unijo, oziroma sodelovanju s tistimi državami, ki to regijo prepoznavajo kot del njihovega interesnega območja.

3.2. Mednarodno varnostno okolje Republike Slovenije

Po desetletjih popuščanja napetosti v mednarodnem varnostnem okolju se te v njem znova povečujejo. Sodobno mednarodno varnostno okolje se naglo in v temeljih spreminja. Zaradi negativnih posledic procesov globalizacije in odzivov nanje je postalo bolj povezano, kompleksno in negotovo. Prihaja

do dolgoročnih sprememb v ravnovesju gospodarskih in vojaških sil. Ključni dejavniki so multipolarnost, širok nabor groženj in akterjev ogrožanja z okrepljeno vlogo nedržavnih akterjev, nestabilnost neposredne sosesčine, na globalni ravni erozija demokratičnih vrednot in človekovih pravic, mednarodne pravne ureditve in multilateralizma, uveljavljanje enostranskih interesov ter omejena sposobnost odzivanja s strani mednarodne globalne skupnosti. S tem se otežuje doseganje kompromisov in naslavljanje globalnih tveganj. Pojavljajo se nove oblike groženj, ki jih omogočajo hiter tehnološki napredek in globalizacijski učinki.

V mednarodnem varnostnem okolju se bodo pojavljali predvsem naslednja tveganja in grožnje:

- hibridne grožnje,
- informacijsko-kibernetske grožnje,
- obveščevalna dejavnost tujih akterjev,
- vojaške grožnje,
- krizna žarišča,
- terorizem in nasilni ekstremizem,
- nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožij za množično uničevanje ter jedrskih in raketnih tehnologij,
- hude in organizirane oblike kriminala,
- nezakonite migracije,
- podnebne spremembe,
- globalna finančna, gospodarska, tehnološka in socialna tveganja,
- ogrožanje javne varnosti,
- naravne in druge nesreče,
- omejenost naravnih virov in degradacija življenjskega okolja ter
- zdravstveno-epidemiološke grožnje.

Poleg pojava novih oblik ogrožanja nacionalne varnosti se v evroatlantskem območju in širše znova pojavljajo raznovrstne oblike rivalstva med regionalnimi silami in velikimi silami multipolarnega sveta. Soočeni smo z različnimi pogledi držav članic na prihodnost Evropske unije in nekatera ključna vprašanja.

Republika Slovenija skupaj z zavezniki prepoznava pas nestabilnosti, ki obkroža Evropsko unijo in Nato. Evropska unija in zavezništvo se spoprijemata s celotnim naborom varnostnih tveganj in groženj iz vseh geografskih smeri. Za Republiko Slovenijo so ključni predvsem tisti iz vzhodne in južne smeri.

V močno soodvisnem sodobnem mednarodnem varnostnem okolju si nobena država svoje (nacionalne) varnosti ne more več zagotavljati povsem samostojno. Zato je predvsem za evroatlantski prostor, v katerem sta ključna dejavnika ohranjanja in zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti Evropska unija in Nato, značilno zunanjepolitično, gospodarsko, kulturno, znanstveno-

tehnološko, varnostno, obrambno, obveščevalno-varnostno, zaščitno-reševalno ter drugo povezovanje in sodelovanje držav, kar prinaša temu prostoru kot celoti večjo varnost in stabilnost. Stabilnost in varnost evroatlantskega prostora sta močno odvisni tudi od procesa nadaljnje krepitve Evropske unije in Nata.

4. Grožnje in tveganja nacionalne varnosti Republike Slovenije

V mednarodnem in nacionalnovarnostnem okolju se soočamo z raznovrstnimi sodobnimi viri ogrožanja in tveganja varnosti. Njihovi nosilci so tako državni kot nedržavni akterji, po naravi pa so kompleksni, pogosto težko predvidljivi ter imajo lahko multiplikativni značaj in učinek. Republika Slovenija je na različne vire tveganja in ogrožanja dodatno občutljiva zaradi velikosti ozemlja, svoje geografske raznolikosti, omejenosti naravnih virov, ozemeljske prehodnosti ter vpetosti v mednarodno okolje.

Grožnje opredeljujemo kot vire ogrožanj in aktivnosti, ki bi lahko ogrozili nacionalno varnost Republike Slovenije ter njene cilje in interese. Tveganja opredeljujemo kot izpostavljenost Republike Slovenije ter njenih ciljev in interesov posameznim grožnjam, odvisna so od ranljivosti in zmogljivosti države, da se zoperstavi in odzove na te grožnje.

Zaradi narave in pojavnih oblik sodobnih groženj je težko določiti jasno razmejitve med globalnimi in zgolj nacionalnimi grožnjami. Posamezne grožnje lahko s časom spreminjajo svojo pojavno obliko in stopnjo ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije. Na nacionalno varnost Republike Slovenije vplivajo nekatere sodobne grožnje, tudi če se te ne pojavljajo neposredno na ozemlju Republike Slovenije ali v njeni neposredni okolici.

Z namenom učinkovitega spremljanja in odzivanja na hitro spreminjajoče se varnostno okolje bo letno izdelana nacionalna ocena varnostnih tveganj in groženj.

4.1. Hibridne grožnje

Hibridne grožnje niso nove oblike groženj, ampak implikacije že obstoječih subverzivnih oblik, katerih hitrost, obseg in pogostost pojavljanja so se s pomočjo sodobnih tehnologij okrepili. Hibridne grožnje so večdimenzionalne, izredno horizontalno razpršene in zajemajo predvsem političnodiplomatski, informacijski, vojaški, gospodarski, finančni, obveščevalni in pravni vidik, pri čemer je vsak hibridni scenarij lahko drugačen, zato morajo biti temu prilagojeni tudi odzivi.

Hibridne grožnje predstavljajo medsebojno povezano, kompleksno in nepredvidljivo visokointegrirano uporabo prikrite ali odkrite kombinacije tradicionalnih in neregularnih vojaških in civilnih ter kriminalnih metod in sredstev, ki jih vodijo in izvajajo državni in nedržavni akterji. Ti se poslužujejo različnih metod, vrst in načinov hibridnega delovanja, s čimer se zamegljuje meja med mirom, krizo, konfliktom in vojno. Dejavnosti hibridnih akterjev so usmerjene v šibke točke ciljane države ali družbe, z namenom destabilizacije, povzročanja zmede in povečanja ranljivosti, za doseganje lastnih geopolitičnih interesov in vpliva.

Akterji s svojimi hibridnimi metodami, dezinformacijami, lažnimi novicami in vpletanjem v demokratične politične procese vplivajo na stabilnost demokratično izvoljenih struktur oblasti, ustavne in družbene ureditve ter mednarodnih institucij, ovirajo in slabijo zmožnost demokratičnega in ustavno opredeljenega političnega odločanja in oblikovanja učinkovite nacionalne politične agende, sprožajo radikalizacijo in rekrutacijo skrajnih gibanj ter vplivajo na javno mnenje v državi, kar dosegajo z usmerjanjem akterjev, ki so tako zlorabljeni za hibridno delovanje. Posebej ukrojeni kibernetški napadi z zlorabo informacijske tehnologije in metodo sabotaže predstavljajo grožnjo za vzdrževanje odpornosti ključnih funkcij države in družbe ter kritične infrastrukture. Izvajajo ekonomsko vplivanje in izsiljevanje ter nezakonite izrabe finančnih sistemov tudi za financiranje terorizma ali da vplivajo na nacionalne strukture. Dejavnosti hibridnih akterjev so bolj ali manj podprte z intenzivnim obveščevalnim delovanjem. Upravičena je domneva, da bodo vojaške hibridne oblike delovanja poleg nekonvencionalnega vojskovanja lahko vključevale tudi zlorabo orožja za množično uničevanje in teroristična delovanja, na lokalno omejenem ozemlju tudi z uporabo jedrskih, radioloških, kemičnih in bioloških elementov.

4.2. Informacijsko-kibernetške grožnje

Značilnost kibernetškega okolja so globalna narava, asimetričnost in horizontalnost, kar se odraža v odsotnosti geografskih in časovnih omejitev, težavni določljivosti dejanskega vira in akterja ogrožanja ter v dejstvu, da gre lahko za aktivnost državnih in nedržavnih akterjev. Ranljivost sodobne družbe izhaja iz močne odvisnosti od neprekinjenosti in zanesljivosti delovanja informacijskih tehnologij in sistemov. Republika Slovenija je s tem izpostavljena resnim grožnjam za delovanje javnega in zasebnega sektorja ter kritične infrastrukture, zaradi česar je lahko ogroženo izvajanje ključnih funkcij države in družbe. Zagotavljanje suverenosti Republike Slovenije v kibernetškem prostoru je zato izrednega pomena.

Ključno grožnjo nacionalni informacijsko-komunikacijski infrastrukturi in kritični informacijsko-komunikacijski infrastrukturi ter podatkom znotraj njiju

predstavljajo kibernetški napadi in vdori, spletno vohunjenje, kraja intelektualne lastnine, širjenje dezinformacij, kibernetški kriminal in terorizem ter druge oblike, ki imajo lahko velik negativen medpodročni vpliv na gospodarstvo in finančni sistem, delovanje političnega sistema in mednarodni ugled države, delovanje kritične infrastrukture, javno varnost, obrambno sposobnost, varnost državljanov, zagotavljanje osnovnih življenjskih dobrin ter delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Vključenost Republike Slovenije v mednarodne organizacije, predvsem Evropsko unijo in Nato, povečuje interes nekaterih tujih držav in drugih akterjev ter s tem dejansko izpostavljenost države kibernetiskim napadom.

4.3. Obveščevalna dejavnost tujih akterjev

Tuji obveščevalni akterji s svojim delovanjem ogrožajo varnostne, politične in gospodarske interese Republike Slovenije ter izkoriščajo njeno ozemlje za delovanje proti tretjim državam. Obveščevalno dejavnost proti slovenskim interesom izvajajo s pomočjo klasičnih oblik pridobivanja podatkov s človeškimi viri ter z izkoriščanjem sodobnih informacijskih tehnologij in sistemov.

Z aktivnejšo vlogo Republike Slovenije v okviru mednarodne skupnosti, predvsem v Evropski uniji in Natu, se je okrepilo klasično obveščevalno delovanje nekaterih tujih držav proti Republiki Sloveniji. Pri tem izstopa interes za pridobitev vseh vrst tajnih podatkov ter zanimanje za slovenske diplomatske in gospodarske aktivnosti v mednarodnem okolju.

Tuje obveščevalne in varnostne službe bi lahko tudi v prihodnje agresivneje delovale proti predstavnikom Republike Slovenije v tujini, predvsem proti tistim, ki so udeleženi v mednarodnih operacijah in misijah, in tistim, ki diplomatsko in poslovno delujejo v tujini.

4.4. Vojaške grožnje

Vojaške grožnje bodo v prihodnje še vedno predvsem posledica povečanega števila ter zaostrovanja lokalnih in regionalnih nestabilnosti, ki lahko hitro presežejo svoj okvir, zaradi konfliktnih interesov globalnih centrov moči. Globalni in z njim evroatlantski prostor sta po koncu hladne vojne znova izpostavljena tveganju za vojaški spopad večjih razsežnosti. Bojišče poleg kopnega, morja in zraka obsega tudi kibernetsko dimenzijo in vesolje.

V vojaških spopadih prihodnosti nasprotniki ne bodo samo države, temveč tudi različni nedržavni ali nadnacionalni akterji. Zaradi različne uporabnosti in učinkovitosti konvencionalnih in nekonvencionalnih vojaških zmogljivosti bo postala vse pogostejša in vse pomembnejša oblika ogrožanja varnosti hibridno delovanje. To poleg konvencionalnih vključuje tudi uporabo terorističnih,

kriminalnih in drugih neregularnih oblik delovanja, informacijske tehnologije ter različnih gospodarskih in drugih sredstev z namero celovite destabilizacije državnih in družbenih struktur pod pragom oboroženega konflikta. V okviru hibridnega delovanja lahko nasprotnik uporablja tudi vojaške zmogljivosti. Ob tem lahko mnogi po naravi nevojaški dejavniki nestabilnosti, na primer omejevanje dostopa do skupnih dobrin, napadi na kritično infrastrukturo, kibernetiski napadi, množične migracije, epidemije in pandemije, naravne in druge nesreče, zaradi njihovega multiplikativnega učinka zahtevajo sodelovanje vojaških zmogljivosti z namenom njihovega obvladovanja.

Varnostno okolje na obrobju evroatlantskega prostora postaja vse bolj nepredvidljivo. Tako se na njegovem vzhodu soočamo z resnim povečevanjem vojaške ogroženosti, medtem ko se na jugu in jugovzhodu soočamo z nestabilnostmi in možnostjo njihovega preoblikovanja v asimetrične grožnje. Ena največjih sprememb je povečano tveganje večjega in dolgotrajnejšega regionalnega vojaškega konflikta, ki lahko prerase v konflikt širših razsežnosti in zaradi česar je zaznavno odločno vračanje h krepitvi odvračalne in obrambne države ter kolektivne obrambe v okviru zveze Nato. Odras in posledica tega je tudi krepitev in razvoj vojaških zmogljivosti Evropske unije ter oblikovanja novih pobud okrepljene skupne varnostne in obrambne politike Evropske unije.

Tako zaradi navedenega kot zaradi geostrateškega položaja Republike Slovenije je mogoče pričakovati, da bi bilo v primeru bistveno poslabšanih mednarodnih ali regionalnih politično-varnostnih razmer ozemlje Republike Slovenije lahko izpostavljeno neposrednim vojaškim grožnjam, v prvi fazi predvsem delovanjem iz razdalje po ključni infrastrukturi, ki omogoča strateško mobilnost vojaških sil, v kasnejših fazah pa tudi grožnji ozemeljski celovitosti države. Nestabilne politično-varnostne razmere in oboroževalna tekma na jugovzhodu Evrope, predvsem pa realna možnost nove globalne oboroževalne tekme, katere del bi bila tudi Evropa, opozarjajo na latentno prisotnost vojaških groženj tudi v širšem globalnem in regionalnem prostoru.

Zaradi aktivnega sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah so vojaškim grožnjam vseskozi izpostavljeni tudi pripadniki večine slovenskih kontingentov pri opravljanju svojih nalog v tujini, tudi v povezavi z uporabo elementov hibridnega delovanja.

4.5. Krizna žarišča

Krizna žarišča z oboroženimi spopadi in spopadi nizke intenzivnosti ogrožajo mednarodni mir in varnost. Posledično se mednarodna skupnost sooča s pojavom nestabilnih in nedelujočih držav, aktivnostmi terorističnih in skrajnih oboroženih skupin, porastom organiziranega kriminala ter grobimi kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vse to neposredno vpliva

na širšo regionalno in globalno stabilnost, razvoj, migracijske tokove ter nastajanje zatočišč za delovanje terorističnih skupin, nasilnega ekstremizma in organiziranega kriminala.

Republika Slovenija se kot članica Organizacije združenih narodov, Evropske unije, Nata in drugih mednarodnih organizacij sooča tudi z geografsko bolj oddaljenimi regionalnimi kriznimi žarišči. Dogajanja na bolj oddaljenih kriznih žariščih imajo lahko posledice tudi na nacionalno varnost Republike Slovenije.

Izrazit vpliv na nacionalno varnost Republike Slovenije ima nedokončana pokonfliktna tranzicija Zahodnega Balkana, predvsem na področjih demokratizacije, pravne države, varnosti in socialno-ekonomskega razvoja. Slednje se kaže predvsem v večji verjetnosti nastanka nevojaških virov ogrožanja, kot so organiziran kriminal, korupcija, nezakonite migracije in trgovina z ljudmi, orožjem in drogami ter terorizem in nasilni ekstremizem. Potencialno tveganje za nacionalno varnost Republike Slovenije pomenijo odprta etnična in verska vprašanja v regiji, prav tako v regiji ostajajo pereča tudi nerešena mejna vprašanja med državami.

Republika Slovenija skladno s svojimi nacionalnimi interesi sodeluje v mednarodnih operacijah in misijah na posameznih kriznih žariščih, s čimer dejavno prispeva k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti ter svoji nacionalni varnosti. Prisotnost Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah na kriznih območjih lahko pomeni tudi tveganje v smislu izpostavljenosti terorizmu in drugim oblikam nevojaških groženj. Povečuje se tudi možnost, da postanejo mednarodne sile na kriznih žariščih, v katerih sodelujejo predstavniki Republike Slovenije, tarča napada pripadnikov sprtih strani, nasilnih ekstremističnih skupin in organiziranega kriminala.

4.6. Terorizem in nasilni ekstremizem

Terorizem in nasilni ekstremizem predstavljata eno najpomembnejših varnostnih tveganj in groženj. Pojavne oblike terorizma in nasilnega ekstremizma se v zadnjih letih močno spreminjajo. Zaznamujejo jih izrazita dinamika in celovitost ter uporaba širokega nabora instrumentov, prav tako je značilna vse večja individualizacija. Na obstoj in nastanek pogojev za radikalizacijo, ki vodi v nasilni ekstremizem ali terorizem, vplivajo različni socialni, ekonomski, politični in varnostni dejavniki. Pojav in širjenje terorizma ostajata tesno povezana tudi z ideološko, politično, versko, ekonomsko in socialno motivirano radikalizacijo relativno majhnega dela civilne družbe, zaradi česar terorizem tudi v evroatlantskem okolju postaja vse pogostejša pojavna oblika dolgoročne grožnje.

V sodobnih razmerah se terorizem povezuje z drugimi varnostnimi grožnjami, predvsem z organiziranim kriminalom, nedovoljenimi dejavnostmi

na področju orožij za množično uničevanje in jedrske tehnologije, nezakonitimi migracijami ter trgovino z ljudmi, orožjem in prepovedanimi drogami. Cilji terorističnih groženj in napadov so predvsem civilno prebivalstvo, državni predstavniki in ustanove, diplomatsko-konzularna predstavništva, kritična infrastruktura ter pripadniki mednarodnih sil v mednarodnih operacijah in misijah.

Določeno nevarnost predstavljajo tudi različna ekstremistična gibanja in organizacije, saj lahko njihovo sicer legitimno izražanje mnenj in stališč preraste v grožnjo ustavni ureditvi Republike Slovenije, zanikanje ali kršenje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, nenadzorovano nasilje ter s tem v ogrožanje človekovega dostojanstva, varnosti in življenja.

4.7. Nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožij za množično uničevanje, jedrskih in raketnih tehnologij

Širjenje konvencionalnega orožja, predvsem osebnega in lahkega, streliva, industrijskih in vojaških razstreliv, drugih nevarnih substanc in materialov ter blaga z dvojno rabo, je pomembna potencialna grožnja mednarodni varnosti ter s tem tudi nacionalni varnosti Republike Slovenije. Pogosto so te dejavnosti predmet nezakonite mednarodne trgovine, predvsem z območja razpadlih držav ter preteklih in današnjih kriznih žarišč, hkrati pa obstaja nevarnost uporabe teh sredstev in materialov za klasična kriminalna dejanja ter za delovanje terorističnih ali organiziranih kriminalnih skupin.

Z vidika posledic je še večja potencialna varnostna grožnja širjenje materialov, blaga z dvojno rabo, drugih sredstev, industrijskih naprav in znanj, potrebnih za proizvodnjo jedrskega in drugih orožij za množično uničevanje, vključno z raketnim balističnim orožjem. Širjenje raketnih in sorodnih tehnologij predstavlja pomembno novo grožnjo za varnost tako Evropske unije in Nata kot tudi Republike Slovenije.

Pomembno obliko potencialnega ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije predstavlja nespoštovanje ali opuščanje obstoječih mednarodnih sporazumov, ki urejajo področje širjenja konvencionalnih in nekonvencionalnih orožij.

Varnostno zaskrbljujoče je tudi, da nekatere države, še posebej tiste, ki podpirajo različne oblike terorizma in ekstremizma, pri razvoju in uporabi jedrske tehnologije v civilne namene ne sprejemajo norm, sprejetih v okviru mednarodnega (jedrske) neširitvenega režima, ali te norme zavestno kršijo.

4.8. Hude in organizirane oblike kriminala

Nacionalno varnost ogrožajo hude in organizirane oblike kriminala, ki povzročajo škodo žrtvam ter zaradi negativnega vpliva na socialne in gospodarske

vidike življenja tudi družbi kot celoti. Posebej pomembne čezmejne varnostne grožnje, povezane z delovanjem organiziranega kriminala, so tihotapstvo prepovedanih drog, trgovina z ljudmi, nezakonite migracije, nezakonita trgovina z odpadki, orožjem in visoko obdavčenim trošarinskim blagom, korupcija, pranje in ponarejanje denarja ter zlorabe sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije. Dodatno grožnjo predstavljajo povezave med organiziranim kriminalom in terorizmom ter vstopanje organiziranega kriminala v nedovoljene dejavnosti na področju trgovanja z orožjem, odpadki, blagom z dvojno rabo in strateškimi materiali.

Hiter tehnološki razvoj, predvsem na področju digitalnih komunikacij, že vrsto let narekuje trend, da vse več storilcev kaznivih dejanj že v osnovi uporablja zaščiteni vrsto komunikacije (kriptiranje), saj storilci s tem ohranjajo zaupnost in anonimnost komuniciranja. Prav tako je zaščiteni celotno omrežje temalnega spleta in zaradi tega tudi vse komunikacijske storitve znotraj le-tega. Omrežje temalnega spleta je tehnično zasnovano z namenom zagotavljanja anonimnosti vseh udeležencev ter zaščite komunikacij in transakcij. Znotraj tega omrežja se trguje z orožjem, prepovedanimi drogami, napravami za ponarejanje denarja, bančnimi karticami, gradivi v zvezi s spolnimi zlorabami otrok, ukradenim blagom, naročili umorov ter drugimi oblikami hudega in organiziranega kriminala.

Dogajanje v okviru organizirane kriminalitete v Republiki Sloveniji zaznamuje njen geografski položaj v srednji Evropi z neposredno izpostavljenostjo tako imenovani balkanski poti. Analize opredeljujejo Zahodni Balkan kot pomembno kriminalno žarišče, kjer je osredotočena logistika, ki olajšuje trgovino z nezakonitim blagom, ustvarja nove trge kriminalnih dejavnosti in zagotavlja priložnosti organiziranim kriminalnim združbam, za katere je ozemlje Republike Slovenije pomembno tranzitno območje za vstop na trge Evropske unije.

Organiziran kriminal pomeni kompleksno in trajno grožnjo varnosti Republike Slovenije, čeprav je mogoče pričakovati, da bo naša država z vidika delovanja mednarodnih kriminalnih združb, predvsem tistih vzdolž tako imenovane balkanske poti, tudi v prihodnje predvsem tranzitno-logistična in v manjši meri ciljna država.

4.9 Nezakonite migracije

Republike Slovenije se nezakonite migracije dotikajo predvsem zaradi poteka migracijskih tokov čez njeno ozemlje. Od množičnih migracij v letih 2015 in 2016 se na slovenski del zunanje kopenske schengenske meje vrši nenehen pritisk nezakonitih migracij. Velika večina migrantov, ki v Republiki Sloveniji zaprosi za mednarodno zaščito, Republiko Slovenijo zapusti še pred končanjem postopka, kar nakazuje na zlorabo tega inštituta. Sekundarna gibanja prosilcev

za mednarodno zaščito tako potekajo večinoma iz Republike Slovenije v druge države Evropske unije. Sistematična zloraba sistema mednarodne zaščite je zaznana tako na balkanski poti kot tudi na drugih migracijskih poteh in v celotni Evropski uniji. Dodatno teži ta varnostna grožnja pridobiva zaradi svoje povezanosti z delovanjem organiziranega kriminala in terorizma. Balkanska pot nezakonitih migracij ostaja zanimiva tudi zaradi vračanja morebitnih »tujih borcev« z bojišč na Bližnjem vzhodu ter ostalih pripadnikov različnih terorističnih organizacij, ki bi želeli vstopiti na ozemlje držav Evropske unije.

Pritisk nezakonitih migracijskih tokov na Republiko Slovenijo nasploh bodo tudi v prihodnje pomembno opredeljevale družbeno-gospodarske in politično-varnostne razmere tako v svetu kot v navedeni regiji. Širši obseg nezakonitih migracij ali množičnih migracij lahko na splošno ogrozi varnost in dobrobit prebivalcev naše države ter predstavlja znatno obremenitev za celoten nacionalnovarnostni sistem Republike Slovenije. Povečan migrantski pritisk na Republiko Slovenijo in širše okolje lahko posredno vpliva tudi na razvoj ekstremizmov, slabšanje varnostnih razmer ter zunanjo in notranjo politiko.

4.10. Podnebne spremembe

Podnebne spremembe sodijo med najbolj pereče globalne grožnje. Zaradi spremenjenih vremenskih vzorcev in intenzivnejših izrednih vremenskih dogodkov prihaja do pojavov z veliko materialno in gospodarsko škodo. Dvig temperature zraka in gladine morja, spremenjeni padavinski vzorci in intenzivnejši izredni vremenski dogodki bodo zaostрили pomanjkanje življenjskih virov, kot sta hrana in voda, ter povečali pogostost in intenzivnost naravnih nesreč v obliki poplav, suš, vodnih ujm in podobno. Posredne posledice podnebnih sprememb – prisilne migracije, motnje v prehranski varnosti, omejevanje dostopa do naravnih virov, predvsem vode in energije, širitev epidemičnih bolezni – predstavljajo multiplikator groženj, saj povzročajo krepitev politične, družbene in gospodarske nestabilnosti. Predvsem pomanjkanje vodnih virov oziroma tekmovaljevanje zanje predstavlja resen vir napetosti in tveganje za oborožene konflikte.

4.11. Globalna finančna, gospodarska, tehnološka in socialna tveganja

Zaradi globalnih in evropskih tveganj, izvirajočih predvsem iz prihajajočih geopolitičnih sprememb, stopnjevanja napetosti okoli mednarodnih trgovinskih odnosov ter potencialne krize evrskega območja, so realno tveganje nove finančne in gospodarske krize. Na globalni ravni bodo viri ogrožanja narodnogospodarskih interesov izhajali iz nadaljevanja globalizacije in vzpostavljanja novega ravnovesja v svetovnem gospodarstvu, zaostrenega tekmovaljevanja za dostop do donosnih tržišč, surovin in obvladovanja dobavnih verig, občutnejših sprememb razmerja med ponudbo in povpraševanjem po energetskih virih ob skokovitem naraščanju in nihanju njihovih cen, pojavov izolacionizma in protekcionizma

ter gospodarskih sankcij, ki vodijo v trgovinske vojne, na evropski ravni pa iz naraščanja strukturnih razlik znotraj evrskega območja in neenotnosti glede mehanizmov zagotavljanja stabilnosti v območju evra, ki utegnejo ogroziti stabilnost in obstoj skupne valute. Zaradi vse pomembnejše vloge finančnih institucij z globalno prisotnostjo ter njihovega velikega vpliva na pretok denarja in finančnih transakcij ter zaradi naglega razvoja informacijske tehnologije se je hitrost pomembnih finančnih in denarnih tokov povečala, posledično se je povečala tudi občutljivost teh institucij na informacije, politike ali dogodke po svetu, kar predstavlja stalno tveganje v zvezi z dostopnostjo do finančnih virov. Visoka stopnja digitalizacije prinaša povečanje tveganja za kibernetске napade, nereguliran trg kriptovalut pa omogoča nenadzorovane finančne transakcije organiziranega kriminala in terorističnih skupin. Vsi ti viri ogrožanja bodo predstavljali velika tveganja za ohranjanje rasti nacionalnega gospodarstva, ki se bo soočalo tudi s starajočim se prebivalstvom na eni ter iskanju rešitev v hitri rasti prebivalstva v nerazvitem delu sveta in migracijskimi pritiski na drugi strani.

Zaostrovanje globalnih trgovinskih razmerij, predvsem pa vračanje nacionalnega gospodarskega protekcionizma, predstavlja za Republiko Slovenijo in njeno blagostanje, zaradi odprtega in izvozno usmerjenega gospodarstva, pomemben dejavnik negotovosti. Pri tem še posebej izstopa multiplikativni učinek, ki ga imajo zaostrovanja trgovinskih sporov na vse družbene podsisteme in niso omejeni izključno na gospodarstvo.

Zaradi neugodnih dolgoročnih demografskih trendov v Evropi in Republici Sloveniji (staranje prebivalstva, upadanje rodnosti, odseljevanje prebivalstva in pomanjkanje delovne sile) prihaja do naraščanja izdatkov za zdravstvo in socialno varstvo ter tveganj pri ohranjanju trajnostnega ekonomskega razvoja, kar posledično zmanjšuje prožnost družbe pri soočanju z aktualnimi varnostnimi tveganji. Negativni demografski trendi lahko dolgoročno negativno vplivajo na sposobnost delovanja vseh podsistemov države in uresničevanje njenih ambicij v mednarodnem prostoru.

Nove tehnologije ponujajo nove priložnosti, sočasna globalna digitalizacija pa hkrati ustvarja nove ranljivosti in z njimi povezana varnostna tveganja. Negativne posledice globalizacije in komercializacije otežujejo ohranjanje in razvijanje kulturnega ustvarjanja in varovanje kulturne dediščine slovenskega naroda ter z njima povezanega obstoja kulturne raznolikosti, jezikovne identitete in ustvarjalnosti, ki so pomemben temelj narodove in državne suverenosti.

4.12. Ogrožanje javne varnosti

V zapletenih razmerah finančne, gospodarske in socialne krize se lahko ogrožanje javne varnosti pojavlja v obliki povečanega obsega napadov na življenje in premoženje ljudi, gospodarske kriminalitete, korupcije, finančnih

prevar, ponarejanja listin, denarja in blaga, kibernetске in okoljske kriminalitete ter množičnih kršitev javnega reda in miru. Ti pojavi lahko med prebivalstvom okrepijo nezadovoljstvo z delovanjem ali vsaj nezaupanje v učinkovitost delovanja institucij nacionalnega varnostnega sistema in države nasploh, kar je dodaten element slabitve posameznikove in nacionalne varnosti.

Revščina in drugi socialni problemi, posledice podnebnih sprememb, naravnih in drugih nesreč ter nezakonite migracije so pojavi, ki lahko dodatno vplivajo na nove pojavne oblike in intenziteto kriminalitete ter na pogoje za njihov nastanek.

Glede na splošno zaostrovanje političnih, socialnih, gospodarskih, varnostnih in drugih razmer v svetu je v prihodnje tudi v Republiki Sloveniji mogoče pričakovati več kršitev javnega reda in miru, vključno s hujšimi kršitvami, ki lahko posledično prerastejo v kazniva dejanja z vsemi posledicami za varnost posameznika in širše skupnosti.

4.13. Naravne in druge nesreče

Naravne in druge nesreče so stalnica ogrožanja ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja Republike Slovenije.

Med naravnimi nesrečami Republiko Slovenijo najbolj ogrožajo potresi, poplave, neurja, močan veter, žled, suša, veliki požari v naravnem okolju ter množični pojavi nalezljivih bolezni pri ljudeh, živalih in rastlinah. Intenzivnost in pogostost nekaterih naravnih nesreč se povečuje zaradi podnebnih sprememb, prekomernega obremenjevanja okolja in prekomerne rabe naravnih virov ter neustreznih posegov v prostor.

Med drugimi nesrečami, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo ali z ravnanjem, Republiko Slovenijo ogrožajo predvsem nesreče v prometu in industrijske nesreče, pa tudi nesreče kot posledica različnih oblik namernega ogrožanja. Verjetnost nastanka tovrstnih nesreč je različna, prav tako možne posledice. Industrijske nesreče so zaradi tehnoloških ukrepov sicer manj verjetne kot naravne, imajo pa lahko poleg kratkotrajnih tudi dolgotrajne posledice za ljudi, živali ter okolje in hrano. Najhujše posledice bi povzročile industrijske nesreče v obratih z nevarnimi snovmi. Zaradi čezmejnih učinkov nesreč z nevarnimi snovmi je lahko Republika Slovenija ogrožena tudi ob tovrstnih nesrečah v tujini.

4.14. Omejenost naravnih virov in degradacija življenjskega okolja

Zaradi neprimerne rabe naravnih virov v preteklosti in posledic podnebnih sprememb se kažejo resni negativni vplivi tako v naravi kot v človekovem bivalnem okolju.

Ker je Republika Slovenija močno energetska in surovinsko odvisna od uvoza, bo z vidika njene nacionalne varnosti tudi v prihodnje pomembna predvsem stabilna in zadostna oskrba z energetske viri in s strateškimi surovinami, ki bo lahko motena zaradi nestabilnosti na globalnem trgu energentov in strateških surovin ter nezanesljivih oskrbovalnih poti. Podobno velja tudi za uvoz hrane, saj Republika Slovenija ni prehransko samozadostna. Zaradi podnebnih sprememb in onesnaževanja okolja je možno, da se bo Republika Slovenija v prihodnosti soočila tudi s težavami pri oskrbi s kakovostno pitno vodo in z omejenimi naravnimi danostmi za pridelavo varne hrane.

Kakovost okolja v Republiki Sloveniji se zaradi izvajanja politik in ukrepov za varovanje okolja na splošno sicer izboljšuje, vendar je okolje na nekaterih območjih še vedno preveč obremenjeno. Največjo obremenitev za okolje in odločilni vpliv na procese v prostoru bodo tudi v prihodnje povzročali industrija, energetika, kmetijstvo, promet, poselitev in turizem, ki bodo hkrati še naprej ključni nosilci razvoja in dejavniki zagotavljanja blaginje v družbi.

4.15. Zdravstveno-epidemiološke grožnje

V razmerah vse večje globalizacije, urbanizacije in učinkov negativnih demografskih trendov lahko varnost in blaginjo prebivalcev Republike Slovenije ogrožajo tudi množični pojavi nalezljivih človeških, živalskih ali rastlinskih bolezni.

Verjetnost pojava in širjenja nalezljivih bolezni dodatno povečujejo migracije prebivalstva, naravne in druge nesreče, podnebne spremembe in terorizem. Zaradi epidemij in pandemij nalezljivih bolezni je lahko ogroženo nemoteno delovanje ključnih funkcij države in družbe, lahko pa je ogrožena tudi mednarodna stabilnost.

5. Odzivanje Republike Slovenije na grožnje in tveganja nacionalne varnosti

V sodobnem varnostnem okolju je za uspešno in učinkovito odzivanje na grožnje in tveganja nacionalne varnosti nujno celostno odzivanje, ki vključuje vse relevantne subjekte. Odpornost in odzivnost na sodobne grožnje bo zahtevala celoten nabor zmogljivosti ter medinstitucionalno in medresorsko usklajenost na nacionalni ravni ter sodelovanje z zasebnim sektorjem.

Uspešno soočanje s prihodnjimi varnostnimi grožnjami na vseh ravneh zahteva splošen dvig varnostne kulture v Republiki Sloveniji in preventivno varnostno osveščanje.

Nacionalnovarnostna politika

Nacionalnovarnostna politika Republike Slovenije je uravnotežena celota vizije, strategij, programov, načrtov in dejavnosti države, potrebnih za načrtovano odzivanje na vse vrste kriz in vire ogrožanja in tveganja njene nacionalne varnosti ter s tem za uresničevanje njenih nacionalnovarnostnih ciljev, usmerjenih k zaščiti slovenskih nacionalnih interesov.

Sestavljajo jo predvsem zunanja politika, obrambna politika, politika zagotavljanja notranje varnosti, migracijska politika ter politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Okrepljena bo povezanost in usklajenost med vsemi sektorskimi politikami in nosilci področij, ki so neposredno ali posredno vključeni v zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije. Krovna nacionalnovarnostna politika poleg ključnih področnih politik zajema tudi vse druge sektorske politike, ki prispevajo k nacionalni varnosti. Skladno s sodobnim večdimenzionalnim razumevanjem pojma nacionalne varnosti se upošteva tudi varnostni vidik politike države na gospodarskem, socialnem, okoljskem, zdravstvenem, demografskem, izobraževalnem, znanstveno-tehnološkem, informacijskem, kulturnem in drugih področjih. Za učinkovito obvladovanje sodobnih groženj in tveganj, za uspešno uveljavitev strateških interesov in ciljev Republike Slovenije ter za vzpostavitev in ohranjanje ustrezne stopnje varnosti države in njenih državljanov so ključne pravočasne in celovite informacije nosilcem nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije in drugim ključnim odločevalcem, ki jih zagotavlja obveščevalno-varnostna skupnost.

Temeljni namen uresničevanja nacionalnovarnostne politike Republike Slovenije bo tudi v prihodnje zagotoviti čim višjo stopnjo človekove varnosti, odpornost države in družbe, ustrezen družbeni razvoj in blaginjo slovenske družbe ter ohraniti nacionalno identiteto slovenskega naroda, poleg tega pa skupaj z uresničevanjem sprejetih mednarodnih obveznosti naše države prispevati k ohranjanju miru ter h krepitvi varnosti in stabilnosti v širši in ožji mednarodni skupnosti. Sodobne grožnje in tveganja narekujejo oblikovanje in uporabo celostnega pristopa države k odzivanju in h kriznemu upravljanju, ki po potrebi vključuje tudi aktivno mednarodno delovanje in angažiranje.

Za Republiko Slovenijo delovanje v kolektivni obrambi v okviru Nata, poglobljeno sodelovanje in integracija Evropske unije predstavljajo ključne in temeljne komplementarne dejavnike zagotavljanja nacionalne varnosti in obrambe.

Republika Slovenija bo razvijala mehanizme za krepitev splošne varnostne kulture, ki je utemeljena na ozaveščanju, preventivi, strpnosti, solidarnosti, sodelovanju in pomoči med ljudmi ter na kulturi miru in nenasilja pri zagotavljanju varnosti.

Zunanja politika

Eden temeljnih ciljev zunanje politike Republike Slovenije je zagotavljanje in krepitev varnega in stabilnega položaja države v mednarodni skupnosti. V tem smislu bo Republika Slovenija kot članica Organizacije združenih narodov, Evropske unije in Nata ohranjala mesto v skupnosti držav, ki jih povezujejo napredne civilizacijske vrednote in interesi, kot so spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, parlamentarna demokracija, vladavina prava, tržno gospodarstvo ter kolektivna obramba in varnost. Ta zunanjepolitični in nacionalnovarnostni cilj bo Republika Slovenija tudi v prihodnje še naprej uresničevala s sodelovanjem v globalnih regionalnih mednarodnih organizacijah, Organizaciji združenih narodov, Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi, Svetu Evrope ter drugih mednarodnih organizacijah in povezavah.

V mednarodnih odnosih se bo Republika Slovenija zavzemala za mirno reševanje sporov med državami, krepitev sodelovanja in zaupanja med njimi, spoštovanje mednarodnega prava ter dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Aktivna bo v prizadevanjih za nizkoogljični trajnostni razvoj mednarodne skupnosti.

Republika Slovenija si bo prizadevala svojo varnost dolgoročno zagotavljati predvsem z urejenimi odnosi s sosednjimi državami ter z državami srednje in jugovzhodne Evrope, ki bodo temeljili na enakopravnosti, medsebojnem spoštovanju in zaupanju ter upoštevanju temeljnih načel demokracije in mednarodnega prava, vključno z varstvom in zaščito narodnostnih manjšin in etničnih skupin.

Pri določanju svojih zunanjepolitičnih prednosti bo Republika Slovenija upoštevala stanje in možen razvoj političnih, gospodarskih in varnostnih razmer v Evropi in svetu ter izhajala iz tistih interesov in ciljev, ki so temeljni za varnost in razvoj Republike Slovenije. Pomembno orodje zunanje in varnostne politike Republike Slovenije predstavlja delovanje v mednarodnih operacijah in misijah. S sodelovanjem v mednarodnih operacijah in misijah Republika Slovenija prispeva k skupnim prizadevanjem mednarodne skupnosti pri soočanju z varnostnimi grožnjami v različnih regijah, s čimer se z varnostnimi grožnjami soočamo pri izvoru in zmanjšujemo njihove neposredne vplive na varnost Republike Slovenije. Delovanje v mednarodnih operacijah in misijah temelji na celostnem pristopu pri načrtovanju in izvedbi, s ciljem doseganja širših ciljev kot zgolj varnostnih. Celostni pristop temelji na usklajenem delovanju vojaških in policijskih sil ter predstavnikov drugih resorjev.

Obrambna politika

Obrambna politika Republike Slovenije bo usmerjena v zagotavljanje obrambnih zmogljivosti države, tako vojaških kot civilnih, primarno potrebnih za zagotavljanje nacionalne obrambe. Proporcionalni del obrambnih zmogljivosti Slovenije bo namenjen uporabi in delovanju tudi v okviru skupnih prizadevanj Nata in Evropske unije na področju varnosti in obrambe. Konceptualno, organizacijsko in po obsegu usklajen razvoj teh zmogljivosti bo prilagojen potrebam odzivanja na vse vrste kriz in vire ogrožanja na obrambnem področju ter v skladu s skupno sprejetimi cilji in zavezami zagotavljal kolektivne obrambe in odvracanja, hkrati bo upošteval prihodnje varnostne, tehnološke in demografske trende. Pri tem bodo temeljna vodila nadaljnja krepitev in odpornost obrambnih zmogljivosti ter prilagajanje njihovega obsega zahtevam spremenjenega varnostnega okolja, krepitev prizadevanj po skupnem razvoju zmogljivosti in uporabi zmogljivosti z drugimi državami v okviru Nata in Evropske unije ter zagotavljanje sorazmernega deleža skupne odgovornosti pri kolektivni obrambi, solidarnosti in varnosti Nata in Evropske unije.

Obrambna politika bo zagotavljala nadaljnji razvoj obrambnega sistema Republike Slovenije skladno z nacionalnimi potrebami in ob upoštevanju načel obrambnega načrtovanja v Natu in Evropski uniji ter usklajenost in povezljivost obrambnega podsistema z drugimi podsistemi sistema nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ob zagotavljanju razvoja obrambnih zmogljivosti bo smiselno sledila načelu povezovanja in skupnega razvoja zmogljivosti z drugimi državami v okviru Nata in Evropske unije.

Obrambna politika Republike Slovenije bo usmerjena v zagotavljanje nacionalne odpornosti tudi s teritorialno komponento in v sposobnosti za uresničevanje sprejetih mednarodnih obveznosti države. Mednarodne aktivnosti Republike Slovenije na obrambnem področju bodo skladne z določili mednarodnega prava in bodo prednostno usmerjene v mednarodne operacije in misije v okviru Nata, Evropske unije in Organizacije združenih narodov, ki bodo neposredno vplivale na nacionalno varnost Republike Slovenije. To bo prispevalo k večji varnosti in stabilnosti Republike Slovenije ter uspešnejšemu uveljavljanju njenih nacionalnih interesov, pa tudi k njeni večji prepoznavnosti kot odgovorne članice mednarodne skupnosti.

Politika zagotavljanja notranje varnosti

Politika zagotavljanja notranje varnosti bo temeljila na spoštovanju ustavnih načel, predpisov in načel mednarodnega prava ter sprejetih obveznosti Republike Slovenije v mednarodni skupnosti. Usmerjena bo v varovanje in zaščito ustavne ureditve ter institucij demokratičnega političnega sistema, v zagotovitev nemotenega delovanja sistema oblasti na celotnem ozemlju

Republike Slovenije ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v boj proti kriminalu ter v varovanje javnega reda. Republika Slovenija bo posebno pozornost namenila varovanju schengenskih meja ter razvijala nove oblike sodelovanja pri zagotavljanju notranje varnosti v okviru Evropske unije, s sosednjimi in z drugimi državami v regiji, s posebnim poudarkom na migracijski politiki.

Politika na področju notranje varnosti se bo uresničevala skozi področne strategije nosilnih institucij varnostnega sistema, s poudarkom na varovanju in zaščiti življenja, osebne varnosti ter premoženja ljudi, preprečevanju in zatiranju kriminalitete, varovanju demokratične ustavne ureditve, institucij države, njenih predstavnikov, kritične infrastrukture, preprečevanju terorizma in nasilnega ekstremizma, upravljanju migracij ter zagotavljanju javnega reda in miru.

Migracijska politika

Republika Slovenija se v primeru spremenjenih migracijskih razmer lahko sooči s situacijo, ki predstavlja tveganje javnemu redu in notranji varnosti. Zaradi nepredvidljive narave migracij so dejavniki tveganja, ki jih slednji prinašajo, težko predvidljivi in imajo lahko multiplikativni značaj in učinek, kar posledično vpliva na nastanek drugih varnostnih groženj.

V primeru ogrožanja nacionalne varnosti si medsebojno pomoč v obliki kadrovskega resursov in materialno-tehničnih sredstev lahko nudijo subjekti nacionalnovarnostnega sistema.

Pripravljena bo celostna strategija na področju migracij, ki bo definirala cilje, usmeritve in ukrepe za učinkovito upravljanje migracij v Republiki Sloveniji. Obsegala bo celovito področje migracij, to je področje zakonitih migracij, ekonomskih migracij, mednarodne zaščite, nezakonitih migracij, vključevanja tujcev v slovensko družbo in zunanje dimenzije migracij.

Politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami bo tudi v prihodnje naravnana v krepitev zmogljivosti za celovito obvladovanje naravnih in drugih nesreč, ki obsega preventivo, pripravljenost, ukrepanje ob nesrečah, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje in obnovo. Glavni poudarki bodo na krepitvi preventivnih dejavnosti, načrtnem povečevanju zmogljivosti za pravočasno napovedovanje, odkrivanje, spremljanje in opozarjanje na nevarnosti, krepitvi pripravljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoč na vseh ravneh, glede na sprejete normativne in druge rešitve, ter aktivnem mednarodnem sodelovanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Poudarek bo tudi na izboljševanju procesov za sodelovanje vseh vključenih v obvladovanje naravnih

in drugih nesreč v vseh fazah nesreč, glede na sprejete normativne in druge rešitve, ter na aktivnem mednarodnem sodelovanju s sosednjimi državami, v okviru Evropske unije, regije jugovzhodne Evrope, Organizacije združenih narodov in drugih mednarodnih organizacij. Hitreje in sistematično bo treba razvijati in posodabljeni infrastrukturne sisteme za delovanje sil za zaščito, reševanje in pomoč. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami bo tudi v prihodnje namenil velik poudarek prostovoljstvu.

5.1. Odzivanje na hibridne grožnje

Republika Slovenija bo hibridne grožnje ter z njimi povezana tveganja naslavljala s celovitim, medsektorskim in nadresorskim pristopom in sodelovanjem, vključujoč vse ravni države in družbe. Pri tem sta ključni nadgradnja in izgradnja odpornih sistemov države in družbe za odkrivanje, odzivanje ter zaščito in obrambo pred različnimi oblikami hibridnega delovanja.

V tem kontekstu bo Republika Slovenija dvignila družbeno zavedanje glede tveganj, ki jih predstavljajo hibridne grožnje. Usklajeno delovanje v okviru Evropske unije in Nata bo krepilo odpornost pred hibridnimi grožnjami in lažnimi novicami z okrepitevijo situacijskega zavedanja, obveščevalno in protiobveščevalno dejavnostjo, strateškim komuniciranjem ter mehanizmom kriznega upravljanja in vodenja.

Republika Slovenija si bo prizadevala za zgodnje odkrivanje hibridnega delovanja ter iskala nadaljnje možnosti za okrepitev nacionalne in družbene odpornosti za soočanje s hibridnimi grožnjami. Določila bo osrednji organ za spremljanje in koordinacijo odzivanja na hibridne grožnje.

Za zagotovitev neprekinjenosti delovanja kritične infrastrukture bo Republika Slovenija vzpostavila enoten proces ocenjevanja tveganj za delovanje kritične infrastrukture, čemur bo sledilo načrtovanje ukrepov za njeno zaščito in odzivanje na različne vrste groženj. Pri načrtovanju in izvajanju zaščite kritične infrastrukture bo zagotovila sodelovanje med nosilci sektorjev kritične infrastrukture in upravljavci kritične infrastrukture ter med javnim in zasebnim sektorjem.

Ukrepi in rešitve, ki jih bo Republika Slovenija sprejela na nacionalni ravni, kot primarno pristojna za soočanje s hibridnimi grožnjami, bodo sinhronizirani in komplementarni s politikami, mehanizmi in instrumenti, sooblikovanimi v okviru Evropske unije in Nata ter drugih relevantnih mednarodnih organizacij za pomoč in samopomoč članicam.

V primeru nadnacionalnih učinkov in vojaških razsežnosti hibridnih groženj se bo Republika Slovenija zanašala tudi na kolektivno obrambo in vzajemno pomoč.

Republika Slovenija bo podpirala in pomagala partnerjem, še posebej na področju Zahodnega Balkana, pri krepitvi njihove odpornosti pri soočanju s hibridnimi grožnjami in z njimi povezanimi tveganji.

5.2. Odzivanje na kibernetске grožnje in zlorabo informacijskih tehnologij in sistemov

Republika Slovenija bo na področju kibernetске varnosti in obrambe aktivno spremljala mednarodno dinamiko odzivanja na kibernetске grožnje ter ustrezno prilagajala nacionalno strategijo in normativno urejanje področja.

Vzpostavljen nacionalni organ za kibernetско področje bo zagotavljal celovito upravljanje področja in koordinacijo z vsemi resorji in drugimi subjekti v vseh varnostnih razmerah. Za podporo strateškemu odločanju bo na podlagi podatkov vseh subjektov nacionalnovarnostnega sistema pripravljал analize in ocene o grožnjah in stanju na področju kibernetске varnosti. Zagotavljal bo tudi celovitost in sistematičnost pri zaznavi, obravnavi in odzivanju na kibernetске grožnje, incidente in napade.

Republika Slovenija bo zagotovila učinkovit sistem zagotavljanja kibernetске varnosti s povezanimi ukrepi na področju preprečevanja in odzivanja ter ozaveščanja vseh delov družbe. Sistem bo povezal subjekte iz javne uprave, gospodarstva in akademsko-raziskovalne sfere ter tako krepil njihovo medsebojno sodelovanje. S spodbujanjem uvedbe novih tehnologij v javnem in zasebnem sektorju bo država vzpostavila pogoje za varno delovanje kritične infrastrukture ter ključnih komunikacijsko-informacijskih sistemov. Nacionalni ukrepi se bodo ustrezno prilagajali aktualnim aktivnostim v mednarodnem okolju.

Zagotavljanje učinkovitega delovanja nacionalnega sistema kibernetске varnosti in obrambe bo zahtevalo kontinuirano prilagajanje ter nadgradnjo virov, mehanizmov in procesov na strateški in izvedbeni ravni.

5.3. Odzivanje na obveščevalno dejavnost tujih akterjev

Obveščevalne in varnostne službe Republike Slovenije bodo tudi v prihodnje redno obveščale nosilce nacionalnovarnostnega sistema o obveščevalni dejavnosti tujih akterjev ter predlagale in izvajale razpoložljive ukrepe zoper obveščevalno dejavnost iz tujine. Pri tem bodo tesno sodelovale z odgovornimi nosilci na področju varovanja tajnih podatkov Republike Slovenije, Nata in Evropske unije.

V sistemu nacionalne varnosti Republike Slovenije se bosta krepili izmenjava ugotovitev in zaznav o obveščevalni dejavnosti tujih akterjev ter priprava ukrepov za učinkovitejše preprečevanje njihovega delovanja. Izvajala

se bodo preventivna varnostna ozaveščanja ciljnih sredin, ki so interes tujega obveščevalnega delovanja. Obveščevalne in varnostne službe Republike Slovenije bodo tudi krepile sodelovanje z varnostnimi organi in službami Evropske unije in Nata ter njunih članic tako pri izmenjavi informacij in obveščevalnih podatkov kot tudi pri varnostnem preverjanju.

5.4. Preprečevanje in odzivanje na vojaške grožnje

Raznovrstne varnostne grožnje in tveganja, ki se pojavljajo v strateškem okolju Republike Slovenije in imajo multiplikativne učinke, zahtevajo celosten pristop k izgradnji in zagotavljanju obrambnih in vojaških zmogljivosti.

Republika Slovenija se bo z vsemi razpoložljivimi sredstvi odločno odzvala na vojaške grožnje in tveganja, pri čemer bo tovrsten odziv vedno in v celoti skladen z določili mednarodnega in humanitarnega prava.

Republika Slovenija bo zagotavljala nacionalno sposobnost, pripravljenost in odzivnost obrambnega sistema na vojaške grožnje. To vključuje ustrezen obseg in strukturo, opremljenost in usposobljenost vojaških in potrebnih civilnih zmogljivosti. Izvajanje vojaške obrambe Republike Slovenije bo prednostno zagotovljeno z ustrežno stopnjo lastne obrambne sposobnosti in pripravljenosti ter razumno stopnjo neodvisnosti in avtonomnosti na obrambnem in vojaškem področju, ob naslonitvi na sistem kolektivne obrambe z vzajemno pomočjo Evropske unije.

Preprečevanje in odvrčanje vojaških groženj bo temeljilo na ustrezni ravni nacionalnih obrambnih zmogljivosti, aktivnemu sodelovanju v kolektivnih ukrepih odvrčanja ter uravnoteženju varnostno-obrambnih interesov v okviru Nata, Evropske unije, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi in Organizacije združenih narodov ter drugih mednarodnih pobud in oblik sodelovanja. Kot verodostojna zaveznica v Natu in članica Evropske unije bo Republika Slovenija zagotavljala po obsegu, strukturi, opremljenosti, usposobljenosti, pripravljenosti in vzdržljivosti ustrezne nacionalne vojaške zmogljivosti na podlagi 3. člena Severnoatlantske pogodbe. Te bodo hkrati predstavljale temelj morebitnega sodelovanja v kolektivni obrambi na podlagi 5. člena Severnoatlantske pogodbe.

Povečevanje celovite odpornosti države in družbe, tako na področju vojaške kot tudi civilne obrambe, predstavlja pomemben element nacionalne sposobnosti soočanja s potencialnimi vojaškimi grožnjami, prav tako pa podpira odvrčalno in obrambno držo zavezništva. V tem kontekstu se lahko v primeru izrednega poslabšanja varnostnega okolja Republike Slovenije obseg in struktura Slovenske vojske bistveno povečata skladno s konceptom vojaške strateške rezerve, tudi na podlagi ponovne uvedbe vseh sestavin vojaške dolžnosti. Skladno s pravico in pričakovanji državljanov Republike Slovenije,

da se lahko na podlagi prostovoljnosti vedno usposabljaajo za obrambo države, bo tudi v prihodnje v zadostnem obsegu zagotovljena možnost za prostovoljno služenje vojaškega roka in druge prostovoljne oblike vojaškega usposabljanja.

Civilna obramba bo s civilnimi zmogljivostmi in krepitvijo civilne pripravljenosti zagotavljala podporo Slovenski vojski in zavezniškim silam ter s pripravi in z izvajanjem ukrepov prispevala k obrambi države, zagotavljala pogoje za neprekinjeno delovanje oblasti, kontinuiteto ključnih storitev in proizvodnje, preskrbo, zaščito in preživetje prebivalstva. Republika Slovenija bo zagotavljala podporo države gostiteljice načrtovanim premikom vojaških sil članic Nata in Evropske unije čez svoje ozemlje z zagotavljanjem ustrezne infrastrukture.

Prilagajanje civilne obrambe spremembam v varnostnem okolju ter trendom in zahtevam Nata in Evropske unije se bo odražalo v okviru prilagajanja obrambnega načrtovanja ter s tem izboljšalo odzivnost obrambnega sistema na vojaške grožnje.

Sposobnost učinkovitega odzivanja Republike Slovenije na vojaške grožnje in tveganja ter dejavnike nestabilnosti je odvisna od zagotovitve kadrovske, finančne in materialne virov, potrebnih za izgradnjo, delovanje in modernizacijo celovitih in vzdržljivih, mirnodobnih in vojnih vojaških in obrambnih zmogljivosti v ustrezni stopnji pripravljenosti. Na ta način bo imela Republika Slovenija po obsegu in kakovosti ustrezno orodje za uresničevanje nacionalnih interesov in ciljev na obrambnem področju ter izpolnjevanje zavez v okviru Nata in Evropske unije.

5.5. Odzivanje na krizna žarišča

Republika Slovenija se bo tudi v prihodnje zavzemala za aktivno vključevanje mednarodne skupnosti v urejanje razmer na različnih kriznih žariščih. Pri tem se bo osredotočala na preventivno delovanje, iskanje mirnih rešitev in človekovo varnost ter za spoštovanje mednarodnega prava in človekovih pravic. V okviru članstva v mednarodnih organizacijah bo še naprej zagovarjala aktivni pristop do kriznih žarišč oziroma sprotno reševanje dlje trajajočih političnih in varnostnih konfliktov in kriz.

Pri odzivanju na krizna žarišča bo, v okviru uresničevanja zunanjih politik, na vladni ravni skrbela za celovit pristop z uravnoveženimi in usklajenimi prispevki pristojnih ministrstev, vladnih služb in drugih državnih organov, javnih in zasebnih gospodarskih zavodov in družb ter vladnih in nevladnih razvojnih in humanitarnih organizacij. Pri odzivanju na krizna žarišča bo Republika Slovenija v okviru celovitega pristopa uresničevala cilje trajnostnega razvoja ter bo pri svojih mirovnih, razvojnih in humanitarnih prizadevanjih težiščno pozornost namenjala pomoči pri doseganju enakosti spolov in krepitvi vloge žensk ter na ta

način konkretno pripomogla k družbenemu razvoju, miru, stabilnosti in varnosti, okreptitvi gospodarstva ter vzpostavitvi odprtih družb v državah v razvoju.

Republika Slovenija bo dajala prednost mednarodnim operacijam in misijam na tistih kriznih žariščih, ki imajo največji vpliv na nacionalno varnost Republike Slovenije, kolektivno varnost Nata in varnost Evropske unije. Z delovanjem v mednarodnih operacijah in misijah bo Republika Slovenija poleg obrambnih in varnostnih integrirano zasledovala in uresničevala tudi zunanjepolitične, gospodarske, kulturne ter druge nacionalne cilje in interese.

Republika Slovenija bo v prihodnje svoje delovanje na kriznih žariščih dopolnila z oblikami, s katerimi bo lahko učinkoviteje in hitreje prispevala k stabilizaciji in rekonstrukciji kriznih žarišč. Gre za celovitejši medresorski pristop, ki vključuje vojaške in policijske zmogljivosti, civilno-vojaško sodelovanje, sodelovanje mednarodnih institucij in nevladnih organizacij ter združuje elemente razvojne, humanitarne in psihosocialne pomoči prizadetemu prebivalstvu, gospodarsko pomoč, pomoč pri razvoju demokratičnih institucij, reforme in usposabljanje varnostnih struktur ter pomoč pri obvladovanju groženj in tveganj na teh območjih.

5.6. Odzivanje na področju boja proti terorizmu in nasilnemu ekstremizmu

Republika Slovenija bo tudi v prihodnje zagovarjala popolno nesprejemljivost terorizma kot oblike razreševanja konfliktov in načina uresničevanja interesov. Pri tem se bo v mednarodni skupnosti dosledno zavzemala za spoštovanje vrednot, kot so demokracija, človekove pravice in temeljne svoboščine, človeška varnost in vladavina prava, ker je to dolgoročno najučinkovitejši ukrep v boju proti tej grožnji. Pri oblikovanju politike in sprejemanju protiterorističnih ukrepov bo dosledno spoštovala ustavo, mednarodne sporazume in veljavno zakonodajo.

Odzivanje Republike Slovenije na področju boja proti terorizmu bo tudi v prihodnje temeljilo na integriranem nacionalnem in mednarodnem resornem sodelovanju. Republika Slovenija bo izvajala aktivnosti in si prizadevala za nadaljnji razvoj mehanizmov ter organizacijskih rešitev za koordinacijo pristojnih organov, da bi uspešno in pravočasno odkrivala in preprečevala teroristične aktivnosti. Republika Slovenija bo zagotavljala dosledno implementacijo pravnih instrumentov in strategij, sprejetih v okviru Organizacije združenih narodov, Sveta Evrope, Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij ter v okviru bilateralnega sodelovanja, še posebej na področju omejevalnih in preprečevalnih ukrepov ter pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, povezanih s terorizmom. Z lastnimi omejevalnimi ukrepi bo po potrebi dodatno zaščitila svoje nacionalne interese.

Zaradi učinkovitejšega proaktivnega zoperstavljanja terorizmu in nasilnemu ekstremizmu bo Republika Slovenija sprejela Nacionalno strategijo za preprečevanje terorizma in nasilnega ekstremizma ter na njeni podlagi akcijski načrt, ki podrobneje določa ukrepe in aktivnosti na področju boja proti terorizmu in nasilnemu ekstremizmu.

Za usklajevanje dejavnosti na področju preprečevanja terorizma na nacionalni ravni, vključno z zagotavljanjem učinkovitega izvajanja, spremljanja, vrednotenja in poročanja o izvajanju Nacionalne strategije za preprečevanje terorizma in nasilnega ekstremizma, ter za vzpostavitev jasne in dosledne politike na tem področju je zadolžen Svet za nacionalno varnost Republike Slovenije.

5.7. Odzivanje na nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožij za množično uničevanje ter jedrske in raketne tehnologije

Republika Slovenija si bo prizadevala za polno implementacijo ter čim širšo veljavnost mednarodnih pogodb in sporazumov ter drugih dokumentov in ukrepov s področja razoroževanja in uravnavanja oboroževanja, vključno s preprečevanjem nedovoljenih dejavnosti na področju konvencionalnega orožja ter preprečevanjem širjenja orožij za množično uničevanje, blaga z dvojno rabo, strateških materialov ter jedrske in drugih občutljivih tehnologij brez mednarodnega nadzora.

Poleg tega se bo Republika Slovenija aktivno vključevala v mednarodne mehanizme na navedenih področjih. Ob sodelovanju vseh pristojnih organov in ustanov bo izvajala enotno in usklajeno politiko delovanja države na področju razoroževanja, uravnavanja oboroževanja, preprečevanja nedovoljenih dejavnosti na področju konvencionalnega orožja ter širjenja orožij za množično uničevanje, blaga z dvojno rabo, strateških materialov ter jedrske in drugih občutljivih tehnologij brez mednarodnega nadzora. Mednarodne pogodbe, sporazume in izvozne režime z navedenih področij bo Republika Slovenija uveljavila z ustreznimi predpisi.

5.8. Odzivanje na hude in organizirane oblike kriminala

Odzivanje Republike Slovenije na hude in organizirane oblike kriminala bo usmerjeno na skupno ukrepanje na ravni Evropske unije. Zaradi čezmejne razsežnosti organiziranega kriminala bo Republika Slovenija okrepila sodelovanje pri izvajanju skupnih ukrepov v okviru političnega cikla Evropske unije za boj proti hudim in organiziranim oblikam kriminala. Operativno delovanje bo oprto na intenzivno mednarodno policijsko sodelovanje in stalno izmenjavo kriminalistično-obveščevalnih informacij in podatkov s tujimi varnostnimi in obveščevalnimi službami, Europolom, Eurojustom, Interpolom

ter drugimi mednarodnimi policijsko-varnostnimi organizacijami, katerih članica je Republika Slovenija

Na nacionalni ravni bo Republika Slovenija okrepila operativne zmogljivosti za izvajanje kriminalistično-obveščevalne dejavnosti in prikritih preiskovalnih ukrepov ter uveljavljala nove metode, taktike in tehnike za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje vseh oblik hudega in organiziranega kriminala, za kar bodo potrebne tudi ustrezne normativne prilagoditve. Spodbujala bo izmenjavo podatkov in sodelovanje pristojnih organov na nacionalni ravni.

Republika Slovenija bo zagotovila hiter, učinkovit in celovit odziv na sodobne grožnje mednarodnega organiziranega in gospodarskega kriminala, zahtevnejših kaznivih dejanj, predvsem korupcije, pranja denarja, kaznivih dejanj, povezanih s kršitvijo finančnih in računovodskih predpisov, ter aktivno podprla pridobivanje in vrednotenje informacij o mednarodnih organiziranih kriminalnih združbah in terorističnih skupinah. Slednje zahteva ustrezne normativne, organizacijske in funkcionalne spremembe ter prilagoditve v delovanju slovenske Policije s poudarkom na proaktivnem pristopu na temelju obveščevalno vodene policijske dejavnosti.

5.9. Odzivanje na nezakonite migracije

Republika Slovenija bo svojo politiko na področju preprečevanja nezakonitih migracij in upravljanja migracij nasploh uresničevala skladno z nacionalno zakonodajo in zakonodajo Evropske unije ter dokumenti, standardi in usmeritvami Evropske unije in Organizacije združenih narodov. Na teh podlagah se bo nadgrajevalo skladno upravljanje meja, ki bo omogočilo še učinkovitejše prehajanje zunanjih meja, upoštevajoč tveganja, ki jih prinašajo potencialne grožnje na teh mejah, vključno z nezakonitimi migracijami in čezmejno kriminaliteto.

Z namenom omejevanja migracijskega pritiska, preprečevanja nezakonitih migracij, odzivanja na širši obseg nezakonitih migracij ali množičnih migracij, zlorab postopkov mednarodne zaščite, sekundarnih migracij znotraj Evropske unije in schengenskega območja ter krepitev nadzora nad zakonitim prebivanjem tujcev v Sloveniji bo Republika Slovenija spremljala in analizirala stanje na tem področju, izvajala nadzor državne meje in izravnalne ukrepe, preprečevala nezakonito prebivanje imigrantov v državi, spodbujala tovrstno sodelovanje s sosednjimi državami ter v okviru Evropske unije sodelovala pri izmenjavi statističnih podatkov in izdelavi analiz tveganj o nezakonitih migracijah in čezmejni kriminaliteti ter pri izvajanju skupnih aktivnosti na zunanji meji Evropske unije. Posebno pozornost bo namenjala izmenjavi informacij z varnostnimi organi drugih držav.

5.10. Odzivanje na podnebne spremembe

Republika Slovenija se zaveda, da bo mogoče zaostrovanje podnebnih sprememb omejiti le z odločnimi globalnimi in univerzalnimi ukrepi, zato bo tudi sama pripravila in izvajala politike za prilagajanje podnebnim spremembam, s katerimi bo omejila in zmanjšala škodljive posledice ter zagotovila obvladovanje tveganj v spremenjenih podnebnih razmerah. Te politike bodo temeljile na usmeritvah in aktivnostih Organizacije združenih narodov in Evropske unije ter hkrati upoštevale posebne nacionalne pogoje Republike Slovenije.

V povezavi z razvojem tehnološko visokorazvitega gospodarstva si bo prizadevala doseči mednarodne standarde pri zmanjševanju okolju škodljivih emisij, državam v razvoju pa bo nudila pomoč pri njihovem prilagajanju podnebnim spremembam in obvladovanju emisij toplogrednih plinov.

Republika Slovenija si bo prizadevala predvsem za učinkovito prilagajanje celotne družbe podnebnim spremembam, pri čemer bo poudarek na interdisciplinarnosti in medsektorski usklajenosti ukrepov. Kratkoročno bo pozornost prednostno namenila nadgrajevanju sistemov za zgodnje opozarjanje pred izrednimi vremenskimi dogodki.

5.11. Odzivanje na globalna finančna, gospodarska, tehnološka in socialna tveganja

V razmerah globalnih, gospodarskih, finančnih in socialnih tveganj bo prizadevanje Republike Slovenije usmerjeno v preventivno delovanje, soočanje in blažitev vplivov negativnih posledic globalizacije, predvsem z ukrepi za povečanje zaupanja v finančne institucije, izboljšanje likvidnosti gospodarskih družb in ohranjanje delovnih mest, s fiskalnimi spodbudami za upočasnitev padanja gospodarske rasti ter s spodbujanjem napredka, konkurenčnosti, raziskav, razvoja in izobraževanja ter z izrabo pozitivnih vidikov tehnološkega napredka. Pri tem ukrepi za blažitev globalnih finančnih, gospodarskih, tehnoloških in socialnih tveganj ne bodo zavirali sposobnosti delovanja in razvoja nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije za zagotavljanje nacionalne varnosti ter odpornosti države in družbe na vse vrste kriz.

Republika Slovenija si bo prizadevala vzpostaviti odporen finančni sistem, ki bo znal prenesti morebitne šoke in prekinitve finančnih tokov. Pri tem bo varovala in skrbela za razpršeno dostopnost do različnih finančnih virov. Ustvarjala bo ugodno okolje za dinamično in trajnostno gospodarstvo ter mu pomagala pri razpršitvi in iskanju novih tržišč. V času konjunktуре bo skrbela, da bo v primeru naslednje finančne ali gospodarske krize na voljo dovolj sredstev, ki bodo usmerjena v blažitev posledic finančnih, gospodarskih in socialnih vidikov krize, kot so izboljšanje likvidnosti gospodarskih družb in ohranjanje delovnih mest, fiskalne spodbude za upočasnitev padanja gospodarske rasti

ter spodbujanje konkurenčnosti in povečanje izdatkov za potrebe tehnološkega razvoja. Gospodarska politika bo temeljila na enakovrednem obravnavanju gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje ter na trajnostnem razvoju. Pri tem bo gospodarska politika temeljila na nadaljnji krepitvi globalne proste trgovine in gospodarske menjave. Na področju energetike in surovin bo Republika Slovenija spodbujala varčevalno politiko, razvoj novih tehnologij, uporabo alternativnih virov energije, iskanje novih virov energije in drugih surovin ter njihovo razpršenost.

Republika Slovenija si bo prizadevala za večjo gospodarsko razvitost in blaginjo, izboljšanje kakovosti življenja njenih prebivalcev, zagotavljanje trajnostnega razvoja na gospodarskem in socialnem področju ter spodbujanje ustvarjalne, na tehnologiji temelječe in odprte družbe.

Zaostrene in zapletene gospodarske in družbene razmere bodo nosilcem politične oblasti, državnim organom in gospodarskim subjektom narekovale sprejemanje takšnih odločitev, ki bodo zmanjševale verjetnost, da različne oblike socialnih napetosti in nestabilnosti prerastejo v neposredno grožnjo nacionalni varnosti Republike Slovenije.

Republika Slovenija se bo na revščino in druge oblike socialne negotovosti, kot družbeni, gospodarski in politični problem v državi, odzivala s spodbujanjem učinkovitejšega delovanja trga ob hkratnih ukrepih in usmerjenih posegih države na različnih ravneh, vključno s spodbujanjem humanitarne dejavnosti in z usmerjenim delovanjem socialnih služb.

Krepitev zaposlenosti bo Republika Slovenija spodbujala z urejanjem in ustreznimi politikami trga dela ter s širjenjem javnih del in ukrepov aktivne politike zaposlovanja, izobraževanja, prezaposlovanja in samozaposlovanja.

Zaradi negativnega demografskega trenda v družbi in staranja njenega prebivalstva bo Republika Slovenija skrbela za dolgoročno finančno vzdržno in uravnoteženo politiko na področjih, povezanih s staranjem prebivalstva, z izvajanjem akcijskih načrtov pristojnih resornih organov in z medgeneracijsko pravično porazdelitvijo bremen. Poleg tega bo skrbela za ustvarjanje boljših življenjskih možnosti mladega dela prebivalstva in izvajala premišljeno imigracijsko politiko.

Republika Slovenija se bo proti nevarnostim, ki jih prinašata globalizacija in komercializacija, odzivala tudi s spodbujanjem razvoja kulturnega ustvarjanja, ohranjanjem kulturne raznolikosti in identitete ter z zagotavljanjem varstva kulturne dediščine.

5.12. Odzivanje na ogrožanje javne varnosti

Z namenom pravočasno odkrivati, predvsem pa učinkovito preprečevati in preganjati vse vrste kriminalitete, bo Republika Slovenija tudi v prihodnje zagotavljala združeno in usklajeno delovanje ustrezno usposobljenega in opremljenega policijskega, pravosodnega, upravnega in redarstvenega segmenta sistema notranje varnosti, poleg tega pa bo krepila sodelovanje z regionalnimi mednarodnimi varnostnimi institucijami ter prenašala in promovirala dobre prakse v regiji. Zaradi kompleksnosti preprečevanja kriminalitete si bo prizadevala zagotoviti ustrezno raven partnerstva med javnim in zasebnim ter skladnost politik in strategij različnih resorjev, ki lahko prispevajo k uspešnemu spopadanju s kriminaliteto.

Republika Slovenija bo na državni ravni podpirala in razvijala učinkovit sistem za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj na področju korupcije ter gospodarske in organizirane kriminalitete. Problematiko na področju usposabljanja, opremljanja in ustrezne organiziranosti Policije bo uredila s področno strategijo.

Republika Slovenija bo nadgrajevala varovanje svoje državne meje skladno z evropskimi in nacionalnimi predpisi in standardi. Tudi v prihodnje bo nadgrajevala ukrepe za izboljšanje varnosti prometa in v ta namen podpirala dejavnost nacionalnega organa za varnost prometa. Hujše kršitve javnega reda in miru bo preprečevala z razvijanjem preventivnih ukrepov in usmerjenim preventivnim delom. Posebno pozornost bo namenjala varovanju demokratične ustavne ureditve s spremljanjem, preprečevanjem in zatiranjem kaznivih dejanj zoper suverenost Republike Slovenije in njeno demokratično ustavno ureditev.

5.13. Obvladovanje naravnih in drugih nesreč

Republika Slovenija si bo za obvladovanje naravnih in drugih nesreč prizadevala z nadaljnjim skladnejšim razvojem sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter z njegovo večjo učinkovitostjo in racionalnostjo. Zagotovljena bo večja usklajenost med vsemi zmogljivostmi države in podsistemi nacionalne varnosti ter med lokalno in državno ravno. Izboljšalo se bo sodelovanje v vseh fazah obvladovanja nesreč, zmanjšala se bo tudi razlika med zmogljivostmi za zaščito in reševanje lokalnih skupnosti. Ob sočasnem zagotavljanju čim boljše odzivnosti sil za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah bo večja pozornost kot doslej namenjena preventivnim dejavnostim, kot so potresno odporna gradnja, premišljeni posegi v prostor, trajnostno urejanje prostora, ukrepi za zmanjšanje posledic toče in suše ter preventivni protipožarni ukrepi na požarno najbolj ogroženih območjih zahodnega dela države. Izboljšana bo tudi preventivna dejavnost v zvezi s protipoplavno zaščito in z zaščito pred plazovi. S krepitvijo funkcije

zavarovalništva na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se bo zmanjšala socializacija tveganj in posledic nesreč. Republika Slovenija bo krepila odgovornost pristojnih organov in organizacij za načrtno uvajanje preventivnih ukrepov v dejavnosti iz njihove pristojnosti. Za bolj usklajeno izvajanje preventivne dejavnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami bo vzpostavljen ustrezen koordinacijski mehanizem.

Republika Slovenija si bo prizadevala za nadaljnji razvoj lastnih zmogljivosti za odzivanje na naravne in druge nesreče, pri čemer bo upoštevala multiplikativni učinek posameznih virov, tveganj in groženj. Poudarek bo na dograjevanju infrastrukturnih sistemov, predvsem informacijsko-komunikacijskih, ter izboljševanju pogojev delovanja služb, enot in drugih sestavov. Nadaljnji razvoj sil za zaščito, reševanje in pomoč bo temeljil na modularni organiziranosti in prilagodljivosti konkretnim razmeram. Izboljšal in prilagodil se bo tudi položaj reševalcev, ki prostovoljno sodelujejo pri zaščiti in reševanju, vključno z ugodnostmi za delodajalce, ki prostovoljce zaposlujejo. Eno od težišč dejavnosti bo tudi krepitev ozaveščenosti in usposobljenosti prebivalstva za izvajanje osebne in vzajemne zaščite ter nadaljnja krepitev prostovoljstva.

Republika Slovenija bo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami tudi v prihodnje intenzivno sodelovala s sosednjimi državami, še posebej v obmejnih območjih, s pripravo skupnih ukrepov pripravljenosti in pri medsebojni pomoči ob nesrečah. Prizadevala si bo za krepitev mehanizma Evropske unije na področju civilne zaščite kot ključnega mehanizma za preventivo ter za krepitev pripravljenosti za zagotavljanje pomoči državam članicam in drugim državam ob večjih nesrečah, ki presegajo nacionalne zmogljivosti. Nadaljevala bo aktivno vlogo pri razvoju varstva pred nesrečami in obvladovanju nesreč državam Zahodnega Balkana. Na podlagi sklenjenih mednarodnih pogodb bo dejavna tudi v Organizaciji združenih narodov in drugih mednarodnih organizacijah, in sicer predvsem v obliki medsebojnega obveščanja o nevarnostih in posledicah naravnih in drugih nesreč ter pri usklajevanju medsebojne pomoči ob nesrečah.

5.14. Odzivanje na omejenost naravnih virov in degradacijo življenjskega okolja

Na področju zaščite naravnih virov in varovanja okolja bo Republika Slovenija upoštevala lastne cilje in standarde ter tiste, ki veljajo v Evropski uniji in h katerim jo zavezujejo mednarodni dogovori. Njeno odzivanje bo usmerjeno predvsem v zmanjševanje izpusta toplogrednih plinov, ohranjanje biotske raznovrstnosti, zmanjševanje onesnaženosti tal, učinkovito upravljanje z vodami (odpornost vodnih virov in njihovih zalog), vključno s čezmejnimi vodnim sodelovanjem, izboljševanje kakovosti zraka, zmanjševanje količine odpadkov in pospeševanje njihovega recikliranja ter zniževanje emisije hrupa

in elektromagnetnih emisij. Pri skrbi za družbeni razvoj se bo upoštevalo vsa zakonsko opredeljena načela varstva okolja, zagotavljalo vključevanje okoljskih vsebin in načel trajnostnega razvoja v programe drugih resorjev ter krepilo zavest državljanov o pomenu varovanja okolja. Republika Slovenija bo vplivala na zmanjševanje onesnaženosti okolja tudi s spodbujanjem uvajanja visokorazvitih tehnologij.

Na področju kmetijske dejavnosti si bo Republika Slovenija prizadevala za ohranjanje, varovanje in širjenje obstoječih kmetijskih zemljišč in drugih potencialov za pridelavo hrane in krme, odpornost preskrbe ter prilagajanje kmetijstva posledicam podnebnih sprememb. Izrednega pomena za Republiko Slovenijo je tudi ohranjanje zalog in dostopa do pitne vode kot ene ključnih nacionalnih strateških surovin.

Zadostno oskrbo s ključnimi energetske viri si bo Republika Slovenija zagotavljala s primerno diverzifikacijo virov preskrbe, posebno pozornost pa bo namenjala tudi večji izrabi lokalnih virov obnovljive energije in prehodu na nadomestne vire. Podpirala bo miroljubno uporabo jedrske energije, ki bo pod mednarodnim jedrsko neširitvenim nadzorom ter bo temeljila na upoštevanju najvišjih meril tehnične in fizične varnosti.

5.15. Odzivanje na zdravstveno-epidemiološke grožnje

Republika Slovenija si bo na področju zdravstvenega varstva prizadevala vzpostaviti učinkovit sistem za hitro odkrivanje zdravstveno-epidemioloških groženj, ki so posledica spremenjenih naravnih okoliščin ali pa so povezane z delovanjem človeka, ter sistem za ustrezno odzivanje vseh zdravstvenih služb in drugih družbenih struktur na navedene grožnje. Še večjo pozornost bo namenila preventivi pred posebej nevarnimi boleznimi živali in pred boleznimi, ki se z živali prenašajo na človeka.

Republika Slovenija si bo prizadevala za še tesnejše sodelovanje s sistemi za zgodnje odkrivanje in obvladovanje zdravstveno-epidemioloških groženj v državah članicah Evropske unije ter s tovrstnim sistemom Svetovne zdravstvene organizacije.

6. Sistem nacionalne varnosti Republike Slovenije

6.1. Temelji sistema nacionalne varnosti

Republika Slovenija ima za zagotavljanje nacionalne varnosti vzpostavljen sistem nacionalne varnosti, ki temelji na političnih, pravnih, gospodarskih, socialno-zdravstvenih, informacijskih, infrastrukturnih, znanstveno-tehnoloških,

izobraževalnih ter drugih temeljih in zmogljivostih države. Pomemben nacionalnovarnostni temelj je tudi dosežena stopnja varnostne kulture v družbi.

Izredno dinamično in hitro spreminjanje sodobnega varnostnega okolja ter kompleksnost in prepletenost varnostnih groženj in tveganj v njem zahtevajo tudi celovito organizacijsko povezanost posameznih resornih politik, pomembnih z vidika zagotavljanja nacionalne varnosti, v skladno celoto ter organizacijsko prožnost in prilagodljivost sistema nacionalne varnosti in njegovih podsistemov. Le tako je mogoče zagotoviti skladno in pravočasno odzivanje države na celoten nabor sodobnih virov ogrožanja in tveganja nacionalne varnosti.

6.2. Organiziranost sistema nacionalne varnosti

Zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije temelji na delovanju obrambnega sistema, sistema notranje varnosti ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot podsistemov sistema nacionalne varnosti, vključuje pa tudi zunanje politične, gospodarske, informacijske in druge dejavnosti, ki neposredno vplivajo na nacionalno varnost. Obveščevalno-varnostna skupnost zagotavlja obveščevalno podporo (političnim) nosilcem nacionalnovarnostnega sistema in ščiti vitalne interese Republike Slovenije. Navedene (pod) sisteme se bo tudi v prihodnje nadgrajevalo, se jim zagotavljalo ustrezne vire, predvsem pa povezovalo v skladno celoto z namenom povečevanja učinkovitosti in odpornosti celotnega nacionalnovarnostnega sistema.

Obrambni sistem

Obrambni sistem Republike Slovenije predstavlja celoto političnih, normativnih, organizacijskih, vojaških, kadrovskih, materialno-finančnih, obveščevalno-varnostnih, informacijsko-komunikacijskih, razvojno-raziskovalnih, izobraževalnih in drugih dejavnosti, ki jih organizira država za učinkovito zagotavljanje obrambe in obrambne sposobnosti. Obrambni sistem Republike Slovenije tvori vojaška in civilna obramba. Obrambne zmogljivosti Republike Slovenije, ki so glavna podlaga njene obrambe, in obrambne sposobnosti tvorijo vojaške in civilne zmogljivosti. Vojaško obrambo Republike Slovenije zagotavlja Slovenska vojska, ki je nosilka izgradnje vojaških zmogljivosti in vojaške pripravljenosti. Civilna obramba je celota ukrepov, dejavnosti in civilnih zmogljivosti v miru, krizi, izrednem stanju in vojni, s katerimi se podpira in dopolnjuje vojaška obramba države, zagotavlja delovanje oblasti in izvaja podpora zavezniškim silam, s čimer prispeva k odpornosti in pripravljenosti Republike Slovenije ter preskrbi, zaščiti in preživetju prebivalstva. V obrambni sistem se z izvajanjem dejavnosti, ki prispevajo k obrambi države, vključujejo tudi organi lokalnih skupnosti, državljani in civilnodružbene organizacije, katerih dejavnosti so posebnega pomena za obrambo.

Obrambni sistem se bo s svojo strukturo in organiziranostjo odzival na spremembe v mednarodnem varnostnem okolju ter spremljal razvoj in odzivanje sodobnih obrambnih sistemov v svetu. Pri sprejemanju zavez do Nata in Evropske unije ter drugih mednarodnih organizacij bo Republika Slovenija upoštevala načela skladnosti z nacionalnimi potrebami, uravnoteženosti med potrebami in zmožnostmi, kar pomeni določanje prioritet glede na geografsko umeščenost in značilnosti Republike Slovenije, ter načela sodobne vojaške organiziranosti. Republika Slovenija bo zagotovila ustrezen obseg obrambnih virov, da bo obseg in strukturo obrambnega sistema prilagodila dolgoročnim, varnostnim, demografskim in tehnološkim trendom. Republika Slovenija si bo prizadevala doseči raven obrambnih izdatkov skladno s prevzetimi mednarodnimi zavezami, s čimer bo zagotavljala celovit razvoj obrambnih zmogljivosti države, vključno z zmogljivostmi za soočanje z vojaškimi, informacijsko-kibernetскими in hibridnimi grožnjami. Zagotavljala bo pravočasno vzpostavljanje načrtovanih obrambnih sil in zmogljivosti ter njihov uravnotežen razvoj in si prizadevala za čim večjo učinkovitost obrambnega sistema. Potrebne sistemske spremembe bo oprla na primerno spremenjene in dopolnjene normativne podlage.

Republika Slovenija bo razvijala zmogljivosti ob upoštevanju enotnega nabora sil pri razvoju zmogljivosti in projektih modernizacije ter pri uporabi zmogljivosti sledila sodobnim trendom okrepljenega sodelovanja z drugimi državami Nata in Evropske unije.

Krepitev civilne pripravljenosti, v okviru posodobljene civilne obrambe, za povečanje odpornosti Republike Slovenije se bo uresničevala z implementacijo nacionalnih rešitev za krepitev odpornosti države in družbe pred sodobnimi in prihodnjimi varnostnimi grožnjami.

Sistem notranje varnosti

Sistem notranje varnosti predstavljajo institucionalni nosilci varnostnih nalog. V ta sistem so poleg represivnih organov vključeni tudi pravosodni in drugi državni organi ter institucije, ki z uresničevanjem nalog prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti. Republika Slovenija za zagotavljanje notranje varnosti razvija učinkovit, fleksibilen in odziven varnostni sistem ter omogoča sodelovanje in vključevanje drugih subjektov pri opravljanju zadev in nalog javne varnosti. Notranjo varnost zagotavlja z delovanjem institucij javne varnosti, policije, državnega tožilstva, inšpekcijskih in nadzornih organov, obveščevalno-varnostnih služb, drugih državnih organov, organizacij z javnimi pooblastili, zasebnih varnostnih družb in drugih organizacij zasebnega prava ter organov lokalne samouprave na temelju njihovega medsebojnega sodelovanja tako v Republiki Sloveniji kot na mednarodni ravni. Pri upravljanju zadev javne varnosti se vzpostavlja tudi sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov, lokalno skupnostjo ter v okvirih javnozasebnega partnerstva.

Nadaljevalo se bo s krepitvijo pripravljenosti za preprečevanje in obvladovanje sodobnih virov ogrožanja, varovanjem kritične infrastrukture in izboljševanjem kakovosti varovanja premoženja na vseh ravneh.

Razvoj sistema notranje varnosti bo na normativnem in organizacijskem področju usmerjen v dejavnosti za zagotavljanje večje stopnje notranje varnosti, s poudarkom na razvoju območja svobode, vladavine prava in človekovih pravic, razvoju in izvajanju nalog Nacionalnega preiskovalnega urada, nacionalnega organa za varnost prometa, nacionalnega forenzičnega laboratorija, zmogljivosti na področju kibernetike varnosti ter razvijanje in pospeševanje preventivne dejavnosti na vseh področjih notranje varnosti. Za doseganje uspešnega delovanja varnostnega sistema bo Republika Slovenija pospeševala in spodbujala sodelovanje med institucijami znotraj sistema notranje varnosti, njihovega povezovanja in predvsem tekoče izmenjave podatkov in informacij.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je namenjen zagotavljanju varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami, s ciljem zmanjšanja števila nesreč ter preprečitve oziroma zmanjšanja žrtev in drugih posledic teh nesreč. Kot nesreča se obravnavajo tudi posledice vojne, uporabe orožij ali sredstev za množično uničevanje ter posledice terorističnih napadov in drugih oblik množičnega nasilja. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami obsega programiranje, načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor in financiranje ukrepov ter dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami zagotavljajo v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic in dolžnosti prebivalci Republike Slovenije bodisi kot posamezniki bodisi prostovoljno organizirani v društva, strokovna združenja ter druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnost, pomembno za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter lokalne skupnosti in država.

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se uresničuje kot enoten in celovit podsistem nacionalne varnosti na lokalni in nacionalni ravni. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je povezan z drugimi podsk sistemi sistema nacionalne varnosti ter je vpet v mednarodne mehanizme na tem področju.

Razvoj sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na normativnem in organizacijskem področju bo usmerjen v uveljavljanje celovitega pristopa k varstvu pred nesrečami s poudarkom na preventivnih dejavnostih, zmanjševanju tveganj nesreč, številčnemu zmanjšanju dolžnostnih sestavov ob hkratnem povečanju učinkovitosti in ustreznega odziva vseh sil za zaščito,

reševanje in pomoč ter krepitev zmožnosti za vzajemno zagotavljanje reševalne pomoči v okviru Evropske unije in z državami v regiji.

Obveščevalno-varnostna skupnost

Obveščevalno-varnostno skupnost sestavljajo subjekti, ki se skladno z zakonskimi pooblastili ukvarjajo z obveščevalno-varnostnimi nalogami.

Narava obveščevalnega dela je usmerjena k pravočasni prepoznavi in oceni groženj nacionalni varnosti Republike Slovenije, pri čemer mora zagotoviti obveščevalno-varnostno podporo drugim subjektom nacionalnovarnostnega sistema za pravočasno izvajanje ukrepov iz njihovih zakonskih pristojnosti.

Sodobne grožnje narekujejo tako poglobljanje sodelovanja s partnerskimi službami in z organizacijami v evroatlantskem prostoru ter v širšem strateškem okolju Republike Slovenije kot tudi izboljšanje koordinacije med različnimi subjekti nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije.

Razvoj obveščevalno-varnostne dejavnosti bo na normativnem in organizacijskem področju usmerjen v zagotavljanje ustreznih pooblastil, kadrovskih in materialnih virov ter sistemskih in tehnoloških rešitev za učinkovito izvajanje obveščevalno-varnostnih nalog, pa tudi zagotavljanje ustreznega sodnega, parlamentarnega in strokovnega nadzora.

6.3. Upravljanje in vodenje sistema nacionalne varnosti

Skladno s parlamentarno organiziranostjo državne oblasti v Republiki Sloveniji so v upravljanje in vodenje sistema nacionalne varnosti vključeni organi zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Državni zbor, ki predstavlja politično (institucionalno) raven upravljanja in vodenja sistema nacionalne varnosti, določa zakonske okvire in dolgoročne smernice razvoja nacionalnovarnostne politike in sistema nacionalne varnosti. S sprejemanjem državnega proračuna zagotavlja materialne možnosti za uresničevanje nacionalnovarnostne politike in preko pristojnih delovnih teles izvaja nadzor nad področjem nacionalne varnosti, predvsem pa nad zakonitostjo dela obveščevalnih in varnostnih služb.

Predsednik republike je po ustavi vrhovni poveljnik obrambnih sil Republike Slovenije.

Vlada, ki kot nosilka izvršilne veje oblasti predstavlja politično-izvršilno raven upravljanja in vodenja sistema nacionalne varnosti, usmerja in usklajuje izvajanje nacionalnovarnostne politike in delovanje sistema nacionalne

varnosti na vseh ravneh ter v ta namen sprejema potrebne politične, pravne, organizacijske, finančne in druge ukrepe.

Kot svoj posvetovalni in usklajevalni organ za področje nacionalne varnosti ima vlada Svet za nacionalno varnost. Svet za nacionalno varnost usklajuje nacionalnovarnostno politiko ter usmerja in usklajuje dejavnosti, ki se izvajajo zaradi uresničevanja interesov in ciljev nacionalne varnosti Republike Slovenije. Aktivnosti za delovanje Sveta za nacionalno varnost operativno usklajuje njegov sekretariat. Analitično in strokovno podporo sekretariatu Sveta za nacionalno varnost opravlja operativna skupina sekretariata Sveta za nacionalno varnost. Nacionalni center za krizno upravljanje se bo razvijal v osrednji nacionalni organ za spremljanje in posredovanje v primeru uveljavitve ukrepov kriznega odzivanja na obrambnem področju v miru, izrednem in vojnem stanju ter za zagotavljanje prostorskih, tehničnih, informacijskih in telekomunikacijskih pogojev za delovanje vlade in teles kriznega upravljanja v krizah, pojavih in izrednih dogodkih, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost.

Krizno upravljanje in vodenje, ki je namenjeno podpori vlade pri sprejemanju odločitev za odzivanje na krize ter za usklajevanje med ministrstvi in podsistemi nacionalne varnosti, se bo tudi v prihodnje prilagajalo novim zahtevam pri vodenju sistema nacionalne varnosti, s ciljem učinkovitejšega odzivanja države na možne grožnje in tveganja nacionalne varnosti.

Na normativnem in organizacijskem področju se bo na ravni države nadaljevalo uveljavljanje usklajenih postopkov, mehanizmov in ukrepov za učinkovito odzivanje na vse vire ogrožanj in varnostnih tveganj v nacionalnem okolju ter za prispevanje k obvladovanju kriz v mednarodnem okolju. Pri tem bodo upoštevani načela kriznega upravljanja in rešitve na področju kriznega upravljanja, uveljavljeni v Evropski uniji in Natu. S tem bodo zagotovljeni pogoji za učinkovito načrtovanje in izvajanje priprav v posameznih podsistemi sistema nacionalne varnosti.

V postopku oblikovanja in uveljavljanja pokrajin kot širših samoupravnih skupnosti se bo proučilo ter novi politično-teritorialni organiziranosti po potrebi prilagodilo tudi posamezne naloge in pristojnosti na različnih področjih in podsistemi nacionalne varnosti.

7. Uresničevanje in dopolnjevanje resolucije

Uresničevanje te resolucije bo na podlagi pristojnosti, ki jih določajo ustava, zakoni, poslovnik Državnega zbora in odloki, izdani na podlagi tega poslovnika, spremljal Državni zbor neposredno in preko pristojnih delovnih teles. Državni zbor bo po potrebi celovito ocenil uveljavljanje resolucije in jo dopolnil.

8. Začetek veljavnosti resolucije

Z dnem uveljavitve te resolucije preneha veljati Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/10, z dne 2. 4. 2010).

Ta resolucija začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 200-01/19-2/24

Ljubljana, dne 26. septembra 2019

EPA 496-VIII

Državni zbor
Republike Slovenije
mag. Dejan Židan
predsednik

S knjigo dr. Furlana slovenska obramboslovna in vojaška stroka dobivata pomembno in vsebinsko bogato delo, ki celovito in v povezavi s sodobnimi trendi podaja pogled na problematiko oblikovanja nacionalnovarnostne strategije v sodobnih varnostnih razmerah.

Dr. Vinko Vegič

Monografija omogoča bralcu prepoznavanje ključnih elementov teorije strategije ter ponuja možnost presojanja in vrednotenja primernosti uporabe različnih pristopov v nacionalnovarnostnem sistemu Republike Slovenije. Ob tem zapolnjuje vrzel v razvoju teorije strategije v slovenskem prostoru.

Dr. Janja Vuga Beršnak

Navsezadnje lahko ta knjiga služi tudi kot katalizator učinkovitega strateškega načrtovanja in uresničevanja strateških ciljev, tako da bi ga tudi Clausewitz z verjetnostjo prepoznal kot sredstvo za razjasnjevanje večine tega, kar je poimenoval »megla vojne«.

Pavel Vuk

- 1 Uvod v teorijo strategije
- 2 Strategija nacionalne varnosti
- 3 Nekateri načini uresničevanja nacionalnih interesov
- 4 Jedrska strategija
- 5 Hibridna in/ali asimetrična strategija
- 6 Nekateri ključni strateški dejavniki
- 7 Strateško komuniciranje
- 8 Sklep