

Marjan MALEŠIČ*

VLOGA NATA IN EU V ODZIVANJU NA CIVILNE KRIZE¹**

Povzetek. Značilnosti sodobnih kriz so: heterogenost, endemičnost, neprekinjenost in kompleksnost. Te vplivajo na možnost delovanja nacionalnih in mednarodnih mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja, ki so tudi sami v krizi in se morajo prilagajati novim okoliščinam. Analiza se osredini na primerjavo Natovega civilnega kriznega načrtovanja in Mehanizma EU za civilno zaščito. Motivacija za njuno oblikovanje ni bila zgolj funkcionalna, ampak tudi politična. Demotivacijski dejavnik združevanja držav na tem področju je njihov strah pred izgubo dela suverenosti. Sodelovanje držav prek obeh mehanizmov omogoča koordinirano, sinergijsko in uspešno uporabo razpoložljivih zmogljivosti v krizi. Obseg delovanja Nata in EU pri odzivanju na velike civilne krize po svetu je impresiven, analiza posameznih primerov pa pokaže določene pomanjkljivosti, kar še posebej velja za omejen Natov odziv na migrantško krizo v Evropi in za obotavljiv odziv EU na začetku pandemije virusa SARS-Cov-2.

Ključni pojmi: kriza, krizno upravljanje in vodenje, odziv na krizo, Natovo civilno krizno načrtovanje, Mehanizem EU za civilno zaščito, pomoč, migrantska kriza, pandemija SARS-Cov-2

529

Uvod

Na prehodu v novo tisočletje je skupina znanstvenikov (Rosenthal et al., 2001), ki preučujejo krizo ter krizno upravljanje in vodenje, napovedala, da se bo fenomen sodobne krize spremenil tako v kvantitativnem kot kvalitativnem smislu. Verjeli so, da bo prihodnost zaznamovana z večjim številom kriz (*quantum jump*), za katere bosta značilni endemičnost (krize bodo posledica povečane kompleksnosti sistemov, ki zaradi tehnoloških, finančnih

* Dr. Marjan Malešič, redni profesor, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Izvirni znanstveni članek.

DOI: 10.51936/tip.59.2.529-547

¹ Raziskovalni program št. P5-0206 je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna.

ali političnih dejavnikov ne bodo mogli zagotavljati dovolj visokih varnostnih standardov in pričakovanj) ter kompleksnost (krize bodo sestavljene iz kombinacij dogodkov in vzročno-posledičnih povezav, ki jih bodo sprožali, kar pomeni, da se bo kriza samoproizvajala v različnih oblikah). Z drugimi besedami, krize naj bi postale proizvod večjega števila vzrokov, ki so v interakciji in v določenem časovnem obdobju generirajo tveganje z uničujočim potencialom (Boin et al., 2005). Porfiriev (2001) je verjel, da bodo za prihodnje krize značilne rastoča heterogenost, kompleksnost in nevarnost, kar zadeva vzroke, pogoje in smeri razvoja krize. Quarantelli (2001) je opozoril, da so imele krize že na prehodu v novo tisočletje in pred tem otipljive negativne učinke na življenje ljudi, in tako bo tudi v prihodnje. Dror (2001) pa je poudaril, da so nepričakovani in nevarni dogodki, torej krize, ontološko gledano del historičnega procesa, z epistemološkega vidika pa so integralni del človekovega razuma (ang. *mind*). V skupini omenjenih znanstvenikov je prevladalo prepričanje, da se bodo prihodnje krize razlikovale od tistih, ki so jim bili tedaj priča in na katere so se skupnosti pripravljale. Napovedali so, da bodo prihodnje krize postale notranja lastnost družbe, njihove posledice pa bodo konvencionalne: še naprej jih bomo opredeljevali po številu žrtev, obsegu materialne škode, vplivu na okolje, tveganju, nujnosti, negotovosti, stresu in odločevalskih dilemah.

Tudi Beck (1992; 2008) nas je s svojo tezo o svetovni družbi tveganja (ang. *world risk society*) opozarjal na posledice kompleksnih kriz, ki bodo proizvod znanstvenega in tehnološkega razvoja ter se bodo nenadzorovano širile v prostoru, času in v družbi, kar bo oteževalo preštevanje mrtvih, poškodovanih, drugih prizadetih ter izračunavanje gnotne in druge škode. Vse to pa omejuje možnosti za nadzorovano ukvarjanje s posledicami krize in kompenzacijo škode, še posebej, ker konvencionalni mehanizmi in instrumenti kriznega odzivanja niso več v celoti ustrezni.

Prihodnost, ki so jo omenjeni avtorji napovedali, je zdaj tu, saj se krepi spoznanje, da se sodobna družba nahaja v vrtincu kompleksnih kriz. Leta 2008 je svet prizadela huda finančna kriza, ki je generirala večplastne negativne ekonomske, socialne, zdravstvene, politične in razvojne učinke.² V letih 2015–16 so se Evropa in druge regije sveta spoprijemale z migracijsko krizo velikih razsežnosti in posledic, v prvi vrsti za migrante same (med njimi je bil največji delež beguncev s kriznih območij), pa tudi za tranzitne in ciljne države. V letu 2020 nas je presenetila kriza zaradi virusa SARS-Cov-2, ki še traja ter zahteva življenja in dolgoročno ogroža javno zdravje na globalni ravni. Prav tako proizvajata negativne politične, ekonomske in socialne

² Pregled raziskav dostopnih na svetovnem spletu razkrije učinke finančne krize na finance same, na makroekonomska gibanja, inovacije, pokojninski sistem, plače zaposlenih, zdravje ljudi, medosebne odnose, družbeno odgovornost, politične spremembe, zastoj v razvoju in celo na stopnjo samomorilnosti v družbi.

učinke, vpliva na psihološko počutje posameznikov, skupin in družbe v celoti, spreminja družbeni diskurz, omejuje človekove pravice, vpliva na našo kulturo, izobraževanje in šport ter ima porazne učinke na odnose med ljudmi. Leto 2022 pa se je začelo z zaostrovanjem rusko-ukrajinske krize, ki mu je sledila neizzvana in nezakonita oborožena agresija Ruske federacije na Ukrajino. Ruska agresija, ukrajinski odziv nanjo ter politični, ekonomski in vojaški ukrepi, ki jih sprejemajo zahodne sile in njihove zaveznice po svetu proti Ruski federaciji, so zmes, ki je potencialno zelo eksplozivna in ima lahko dolgoročne uničujoče posledice za sodobno globalno družbo; po stopnji nevarnosti se razlikuje od drugih aktualnih oboroženih spopadov.

Omenjene krize so po svojih učinkih univerzalne, prečijo fizične, časovne in družbene meje ter zahtevajo skupen odziv držav, mednarodnih organizacij in institucij ter nevladnih organizacij. V članku bomo analizirali dve mednarodni organizaciji, ki prek svojih mehanizmov ponujata pomoč državam ob civilnih krizah, in sicer Mehanizem EU za civilno zaščito (*EU Civil Protection Mechanism*) ter Natovo civilno krizno načrtovanje (*NATO's Civil Emergency Planning*). Gre za mehanizma odziva na krizo, za katera je, ob ustrezni koordinaciji, značilna univerzalnost delovanja. Teoretično podlago za empirično analizo obeh organizacij bodo predstavljali pomembni izseki teorije o krizi ter kriznem upravljanju in vodenju. Analizo bodo usmerjala naslednja raziskovalna vprašanja: Kateri so ključni motivacijski dejavniki ustanavljanja in razvoja omenjenih mehanizmov? Kakšna je skladnost priprav in delovanja obeh organizacij v krizi s teoretično opredelitvijo krize in na kakšen način se v njih zrealijo analitične teme, ki jih uporabljamo za proučevanje kriznega upravljanja in vodenja? Kakšna sta obseg in vsebina delovanja Nata in EU pri pomoči državam v primeru velikih civilnih kriz? Kako uspešno je bilo delovanje Nata v primeru begunske krize v letih 2015–16 in EU v krizi, ki jo je povzročil virus SARS-Cov-2 v prvih mesecih 2020?

Odgovore na ta vprašanja bomo iskali s pomočjo triangulacije metod kvalitativnega raziskovanja in interpretacije »mehkih« podatkov. Predstavitvi izsekov iz teorije o krizi ter kriznem upravljanju in vodenju bo sledila analiza vsebine na svetovnem spletu objavljenih dokumentov, ki urejajo delovanje Mehanizma EU za civilno zaščito in Natovo civilno krizno načrtovanje. Nadaljevali bomo s splošnim kvantitativnim in kvalitativnim pregledom izvedenih akcij pomoči obeh organizacij v zadnjih dveh desetletjih. Opravili bomo tudi analizo primerov, in sicer pomoč Nata državam članicam in drugim državam med begunsko krizo v letih 2015–16 ter pomoč, ki jo je EU ponudila svojim članicam in državam po svetu v primeru krize SARS-Cov-2 na začetku leta 2020. Na koncu bomo skozi razpravo v luči izsekov teorije o krizi ter kriznem upravljanju in vodenju izvedli primerjalno analizo delovanja Nata in EU na področju nujenja pomoči v civilnih krizah.

Izseki teorije krize ter kriznega upravljanja in vodenja

Krizo razumemo kot položaj, v katerem so ogrožene temeljne družbene vrednote, norme in strukture, v katerem je čas, ki ga imajo odločevalci na voljo, omejen in ki prinaša negotovost, stres ter pogosto tudi presenečenje (gl. več o tem v Malešič, 2004: 12). Induktivni način sklepanja o sodobnih krizah nam omogoča spoznati določene ključne trende, ki vplivajo na pojav in razvoj kriz, med njimi so proces globalizacije, tehnološki razvoj, vpliv tradicionalnih in še posebej družbenih medijev ter pojemanje vpliva osrednjih oblasti zaradi decentralizacije odločanja, deregulacije javnih zadev in privatizacije (prim. Rosenthal et al., 2001). Kljub temu da je še vedno večina kriz omejena na nacionalno in lokalno skupnost, je očitno, da imajo vse večje krize izrazite mednarodne učinke, o čemer pričajo tudi primeri, naštetih v uvodu. Prav tako niso redki primeri t. i. verižnih kriz, kot so na primer teroristični napad leta 2001 na ZDA, cunami v jugovzhodni Aziji leta 2004, globalna finančno-ekonomska kriza med letoma 2008 in 2014, kompleksna kriza na Japonskem leta 2011 (potres, cunami in jedrska nesreča) in aktualna pandemija, ki jo je povzročil virus SARS-Cov-2. Dinamika teh kriz ne poteka več zgolj v smeri lokalno–globalno, ampak tudi obratno, kar pomeni, da si ne postavljamo več le vprašanja, kako se lahko lokalne krize razvijejo v nacionalne, regionalne in globalne, ampak tudi, kako lahko globalni procesi, ki potekajo na različnih področjih našega bivanja, vplivajo na pojav kriz v nacionalnem in lokalnem okolju.

Spremenjene razsežnosti sodobnih kriz imajo neposreden vpliv na *krizno upravljanje in vodenje*, ki ga opredelimo kot oblikovanje postopkov, doseganje dogovorov in sprejemanje odločitev, ki vpliva na potek krize in obsega organiziranje, priprave, ukrepe in razporeditev virov za obvladovanje krize. Krizno upravljanje in vodenje se odvijata v organizacijskem kaosu, pod pritiskom medijev, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij (gl. več o tem v Malešič, 2004: 14). Obseg in narava preventivnih in intervencijskih strategij še nista bila prilagojena značaju aktualnih in prihodnjih kriz, za katere je oz. bo še naprej primarno značilna kompleksna in komplicirana struktura (prim. Rosenthal et al., 2001). Konvencionalne oblike koordiniranja ne morejo biti uspešno uporabljene za organiziranje dela naraščajočega števila organizacij in posameznikov, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in vodenju, saj se zdi, da vloga države v zadnjih desetletjih, sicer z določenimi izjemami, usiha, še posebej v zahodnih državah. Nadalje, akterji kriznega upravljanja in vodenja morajo – soočeni z intenzivnejšo politizacijo sodobnih kriz – zadovoljiti visoka pričakovanja in zahteve javnosti ter ponotranjiti nove načine »kriznega« razmišljanja. Tudi drugi znanstveniki se strinjajo, da so razpoložljiva orodja za obvladovanje kriz tudi

sama v krizi.³ Tako rutino odločanja kot politični proces je nujno nadgraditi, medtem ko oblikovanje integriranega kriznega upravljanja kliče po širšem pristopu ter temeljitejši refleksiji politik in kompetenc različnih oblasti.

Odziv na krizo (ang. *crisis response*) se pogosto enači s kriznim upravljanjem in vodenjem, vendar ga mi razumemo ožje, kot pojem, ki ponazarja ukrepe različnih subjektov, da bi omejili ali odpravili učinke krize, ko se ta zgodi. Gre za prvino cikla kriznega upravljanja in vodenja, ta pa vključuje odkrivanje in raziskovanje kriz, preventivo, priprave, odziv ter obnovo po krizi.

Raziskovalci krize ter kriznega upravljanja in vodenja smo razvili metodološko orodje za proučevanje obeh fenomenov. Pomembna prvina tega orodja je skupek analitičnih tem, ki jih upoštevamo in uporabimo ob analizi kriz ter kriznega upravljanja in vodenja (Sundelius, Stern in Bynander, 1997; Brandstrom in Malešič, 2004: 15–18). Prva med njimi so *preprečevanje, priprave in zmanjševanje* učinkov krize, ki zajema stopnjo, do katere so akterji kriznega upravljanja in vodenja ter njihove organizacije pripravljene za odziv na izjemne dogodke. Kognitivne razsežnosti ukvarjanja s krizo proučujemo s pomočjo *zaznave in oblikovanja pomena krize*, ki odražata subjektivni in družbeno konstruiran vidik kriznega upravljanja in vodenja. Zanimajo nas tudi *odločevalske enote*, torej kje in kako se sprejemajo odločitve v kompleksnih institucionalnih sistemih, ki so praviloma vključeni v krizno upravljanje. Velikega pomena je *vodenje*, pri čemer proučujemo vodstvene sloge in njihove različice pri ključnih akterjih odziva na krizo. Nepogrešljiva analitična tema je morebitni *vrednotni konflikt*, kjer gre za potencialne napetosti v procesu odločanja zaradi hkratne ogroženosti več vrednot in prioritet pri njihovem varovanju ali pa za konflikt med interesi posameznega akterja in njegove organizacije. Vredno je presoditi tudi vprašanje *političnega in uradniškega sodelovanja in konflikta*, kjer prepoznavamo konvergentne in divergentne vzorce v odnosih med akterji ter njihovo parohialno delovanje oz. solidarnost med njimi in drugimi deležniki krize. *Komuniciranje in kredibilnost* sta analitični temi, pri katerih gre za razmerje med razpoložljivimi informacijami, njihovo pravočasno in ustrezno obdelavo ter sprejemanjem odločitev. Poleg tega pa poročanje o krizi vpliva na že omenjeno zaznavo krize in tudi ukrepov, ki jih oblasti sprejemajo za njeno reševanje. Opisana transnacionalna narava kriz in njihovo mednarodno reševanje nas sili v preučevanje učinkov razlitja krize *prek nacionalnih meja* v razmerah naraščajoče politične, ekonomske, socialne in okoljske soodvisnosti sveta. *Časovni*

³ Na primer, Beck (2008) je v kontekstu nove kritične teorije o svetovni družbi tveganja postavil, da tradicionalne tehnologije ocenjevanja tveganja, upravljanja kriz in zavarovanja niso več v celoti funkcionalne. Welch (2014) poroča o patologijah in pasteh mehanizmov kriznega upravljanja in vodenja. Kouzmin (2008) ugotavlja, da krizno upravljanje in vodenje ne more več obvladovati naraščajočega števila vse intenzivnejših kriz.

vidik krize in kriznega upravljanja je treba proučiti, saj je že po definiciji kriza situacija, ki daje na razpolago omejen čas za ukrepanje, hitrost odziva na krizo pa je velikokrat ključna za preprečitev njenih nadaljnjih škodljivih posledic. In ne nazadnje, zanimal nas bo tudi *proces učenja* s pomočjo spoznanj in izkušenj, pridobljenih v krizi, saj je prenos le-teh v analizo, načrtovanje ter programe usposabljanja in urjenja ključnega pomena za odzivanje na prihodnje krize.

Struktura in funkcija Natovega civilnega kriznega načrtovanja

Med hladno vojno je bil Nato prepoznan skoraj izključno kot obrambno-vojaška in politična organizacija, čeprav je sodelovanje članic potekalo tudi na področju civilnega kriznega načrtovanja (od leta 1951), znanosti (od leta 1956) ter okolja (od leta 1969). Razvoj teh dejavnosti pospešeno poteka v zadnjih desetletjih, s tem pa se je povečala tudi njihova prepoznavnost, saj gre za področja, na katerih intenzivno sodelujejo države članice Evroatlantskega partnerskega sveta. To je povezano tudi s ključno premiso prvega Natovega strateškega koncepta po hladni vojni, ki je postavil, da imata varnost in stabilnost politično, ekonomsko, socialno in okoljsko razsežnost (The Alliance's New Strategic Concept, 1991).

Motivacija za pospešen razvoj področja civilnega kriznega načrtovanja kot prvine družbene razsežnosti delovanja Nata ni bila zgolj v funkcionalnosti, v smislu združevanja zmogljivosti in njihove koordinirane uporabe, ampak tudi politična, saj so v Natu ocenjevali, da je pomoč ljudem v krizi najprimernejše področje dialoga, sodelovanja in izgrajevanja zaupanja med nekdanjimi sovražniki (Palmieri, 1998: 24). Ključni cilj je koordinirati nacionalne načrtovalne dejavnosti, in s tem zagotoviti čim bolj učinkovito uporabo civilnih virov pri kolektivni podpori strateških ciljev zaveznštva (NATO Handbook, 2006). Pristojnost nad uporabo teh virov ohranjajo države članice, Nato jih zgolj harmonizira in koordinira skladno s skupnimi načrti in postopki, tako da bi bili v primeru potrebe dostopni.⁴ Civilno krizno načrtovanje naj bi delovalo v »vojni, krizi in ob nesreči«. V zadnjih letih je poudarek na nacionalnem načrtovanju kontinuitete oblasti, ključnih storitev za prebivalstvo in civilne podpore vojaškim operacijam (Civil preparedness, 2022). Stanje pripravljenosti ugotavljajo predvsem prek sposobnosti zagotavljanja ključnih vladnih storitev, oskrbe z energijo, hrano in pitno vodo, učinkovitega ukvarjanja z nenadzorovanim preseljevanjem ljudi, sposobnosti obvladovanja množičnih žrtev ter zagotavljanja delovanja prevoza, telekomunikacij in kibernetičnega omrežja.

⁴ Skladno s 3. členom Severnoatlantske pogodbe morajo vse države članice Nata izgrajevati odpornost, ki je kombinacija civilne pripravljenosti in vojaških zmogljivosti.

Ključna področja civilnega kriznega načrtovanja pa so kopenski, pomorski in letalski prevoz, industrija in kmetijstvo, komunikacije ter zdravje in civilna zaščita.⁵ Slednja je eno ključnih področij delovanja Civilnega kriznega načrtovanja, še posebej pomoč in zaščita prebivalstva v primeru naravnih nesreč.⁶ V ta namen je bil leta 1998 na pobudo Ruske federacije (*sic!*) ustanovljen Evroatlantski center za usklajevanje pomoči ob nesreči, ki je v tem prostoru ključni mehanizem odzivanja na civilne krize. Center usklajuje zahteve držav po pomoči in ponudbe pomoči predvsem, vendar ne izključno, v primeru naravnih in antropogenih nesreč. Center je tudi stičišče, kjer se zbirajo in delijo informacije o nesrečah. Akcije upravljanja in vodenja ob nesrečah se izvajajo v tesnem sodelovanju z Uradom Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih zadev, ki ohranja primarno vlogo koordiniranja pomoči ob nesreči, Nato pa deluje kot regionalni usklajevalni mehanizem, ki podpira dejavnost Združenih narodov. Nato je oblikoval tudi *ad hoc* Evroatlantsko enoto za odziv na nesrečo, sestavljeno iz civilnih in vojaških prvin, njena sestava in moč pa sta odvisni od narave in obsega vsakokratne nesreče, na katero se zavezništvo odziva. Ob pomoči prizadeti državi se Nato usklajuje tudi z Evropsko unijo. Države članice Evroatlantskega partnerskega sveta se same odločijo, prek katerega mehanizma bodo ponudile pomoč, bodisi multilateralno bodisi bilateralno. Nato na tem področju deluje po načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da je vsaka država odgovorna za razvoj svojih zmogljivosti za odzivanje na nesrečo, Natov mehanizem pa podpira njene napore, ko obseg in intenzivnost nesreče te zmogljivosti presegata (*ibid.*).

Nato je prek Evroatlantskega centra za usklajevanje pomoči ob nesrečah sodeloval pri odpravljanju posledic nesreč v številnih državah, najpogosteje ob naravnih nesrečah, kot so poplave, gozdni požari in potresi, a tudi ob drugih krizah. Vsebinsko raznolikost in geografsko razprostranjenost njegovega delovanja dokazujejo nekateri izbrani primeri: poplave v Ukrajini 1998, 2001, 2008 in 2020, begunska kriza na Kosovu 1998–99 in v Srbiji 2016, potres v Turčiji 1999 in v Pakistanu 2005, gozdni požari na Portugalskem 2003, v Izraelu 2016, Črni gori in Gruziji 2017, v Latviji in na Švedskem 2018, orkana Katrina 2005 in Harvey 2017 v ZDA, eksplozija v skladišču orožja v Albaniji 2008 ter politična kriza v Kirgiziji 2010. Oblike pomoči so zajemale zbiranje in deljenje informacij, koordiniranje pomoči, zagotavljanje vodnih črpalk, generatorjev električne energije, medicinske opreme, reševalnih vozil, hrane, odev in obleke, letalski prevoz za zagotavljanje humanitarne

⁵ Natovi podatki kažejo, da se je v zadnjem obdobju zelo povečala vojaška odvisnost od civilnih virov: pri večjih operacijah je okoli 90 odstotkov vojaškega prevoza in 40 odstotkov vojaških satelitskih komunikacij zagotavljal civilni sektor. V okviru programa »podpora države gostiteljice« je 75 odstotkov podpore odvisno od uporabe lokalne infrastrukture in storitev.

⁶ V tej dejavnosti sodelujejo tudi države članice Evroatlantskega partnerskega sveta.

pomoči, iskalno-reševalne ekipe, zagotavljanje helikopterjev in letal za gašenje požarov, logistično podporo, zagotavljanje različnih strokovnjakov in medicinskih ekip, opremo za razminiranje ter finančno pomoč (ibid.).

Nato je pomagal tudi v primeru zdravstvenih kriz ali drugih kriz, ki so zahtevale zdravstveno pomoč, in sicer v primeru H1N1 gripe v Bolgariji 2009, ko je zagotovil cepiva, v primeru omenjene krize v Kirgiziji, ko je dobavil zdravila in medicinsko opremo za uporabo v kriznih razmerah, v zdravstveni krizi v Romuniji 2018, ko je Nato zagotovil zdravila, ter v času pandemije SARS-Cov-2 v letih 2020–21, ko se je odzval z zagotavljanjem pomoči Tuniziji, Moldaviji, Albaniji, Severni Makedoniji, Češki republiki, Iraku, Ukrajini, Bosni in Hercegovini, Slovaški, Romuniji, Italiji, Gruziji, Azerbajdžanu, Bolgariji, Španiji, Norveški, Kolumbiji, zahodni Afriki, Afganistanu, Mongoliji, ZDA, Sloveniji in tudi Uradu Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih zadev. Pomoč je obsegala ventilatorje, respiratorje, dezinfekcijska sredstva, cepiva, medicinsko opremo in potrebščine, vojaško zdravstveno osebje, finance in letalski prevoz (Crisis preparedness, 2022). Analiza Natove pomoči ob pandemiji SARS-Cov-2 razkrije, da so nekatere našete države pomoč prejele večkrat in v različnih oblikah, vendar pa nekatere med njimi niso bile zgolj prejemnice, ampak tudi donatorice pomoči, kar priča o spremenljivi naravi virusa v času in prostoru. Nekatere članice Nata so pomoč ponudile prek Evroatlantskega centra za usklajevanje pomoči ob nesreči, druge prek Mehanizma EU za civilno zaščito, tretje bilateralno. Med prejemnicami pomoči je bilo nekaj držav, ki niso ne članice Nata ne Evroatlantskega partnerskega sveta.

Postavlja pa se vprašanje, zakaj ni Nato bolj izdatno s civilnimi viri pomagal državam v času begunske krize v Evropi v letih 2015–16. Dempsey (2015) je oktobra 2015, torej sredi begunske krize, opozorila na položaj Grčije, Makedonije, Srbije, Hrvaške in Slovenije, ki so imele težave z »zagotavljanjem temeljne varnosti in zatočišč za begunce«. Nato je stal ob strani, bil malodane indiferenten, čeprav je imel tudi za take namene vzpostavljeno Civilno krizno načrtovanje ter koordinacijo z Združenimi narodi in EU. Nato bi po njenem mnenju omenjenim državam lahko pomagal z zagotavljanjem varnosti na evropskih mejah, ne sicer z zapiranjem meja, ampak z logistično podporo in osebjem, s čimer bi vnesel določeno stabilnost za oblasti in begunce. Poleg tega bi lahko zagotovil poljske bolnišnice in nujno nastanitev ter pomagal Uradu Združenih narodov za begunce pri registraciji beguncev in izdajanju identifikacijskih listin, zato čudi, da dotlej države, ki jih je kriza najbolj prizadela, niso prosile Nata za pomoč. Zagotavljanje le-te bi lahko dvignilo ugled Nata na Zahodnem Balkanu in širše.

Februarja 2016 je Nato na skupno prošnjo Grčije, Turčije in Nemčije vendarle poslal vojaške ladje v Egejsko morje, da bi na taktični in operativni ravni pomagal Grčiji, Turčiji in EU pri obvladovanju begunske krize,

predvsem pri preprečevanju tihotapljenja ljudi in nezakonitih migracij (NATO's Deployment in the Aegean Sea, 2016). Naloge Nata so bile zbiranje podatkov, opazovanje in izvajanje nadzora za potrebe delovanja grških in turških pomorskih oblasti ter Frontexa,⁷ ki so izvajali operativne ukrepe. Pri svojem delu so pripadniki Nata prekinili mnoge tihotapske poti in rešili številna življenja beguncev, pri čemer so upoštevali mednarodno pomorsko pravo, niso pa ustavljali ali zavračali plovil z begunci, saj bi to lahko pomenilo militarizacijo civilne krize (Stoltenberg, 2016). Harvardska analitika Hill in Bastomski (2020) sta operacijo ocenila kot uspeh, saj je šlo za dobro sodelovanje med Natom in EU, za večnacionalni koordinirani odziv na civilno krizo, spoštovanje mednarodnega prava in preglednost, ki so pripeljali do »občutnega zmanjšanja nezakonitega tihotapljenja in migracijskega toka«. Kot omenjeno, je Nato leta 2016 pri blaženju begunske krize pomagal tudi Srbiji.⁸

Ključni mejniki razvoja in dejavnost Mehanizma EU za civilno zaščito

Formalno sodelovanje tedanjih članic današnje EU na področju pomoči ob nesreči se je začelo leta 1977, ko so oblikovale solidarnostni sklad. Po letu 1985 so se ministri držav članic postopno dogovorili za koordiniranje nacionalnih zmogljivosti civilne zaščite v primeru večjih nesreč. Začeli so z uveljavljanjem evropskega programa za pomoč ob nesrečah, ki je vključeval skupno strategijo za spoprijemanje z nesrečami, navodila za delovanje civilne zaščite, stalno mrežo nacionalnih uradnikov na tem področju, banko podatkov o nesrečah, skupno urjenje in simulacijske vaje ter obveščanje javnosti (Malešič, 1991). Ključen mejnik je bila formalna ustanovitev Mehanizma EU za civilno zaščito v letu 2001, ki naj bi olajšal krepitev sodelovanja članic EU v primeru večjih kriz ter zagotovil takojšen in koordiniran krizni odziv (Villani, 2017: 128), ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Lizbonska pogodba iz leta 2009 je uvedla solidarnostno klavzulo, ki državam članicam EU nalaga solidarnost in pomoč članici, ki bi bila tarča terorističnega napada oz. bi jo prizadela naravna ali antropogena nesreča (The Treaty of Lisbon, 2009), kar je Mehanizem za civilno zaščito povzdignilo na višjo raven.

⁷ Frontex je Evropska agencija za mejno in obalno stražo.

⁸ Zanimivo je, da je Nato, skupaj z EU, novembra 2021 odločno podprl Poljsko, Latvijo in Litvo, ki so bile na mejah z Belorusijo pod pritiskom migrantov z Bližnjega vzhoda, Afganistana in Afrike, s katerimi je manipuliral beloruski režim. Njegovo dejanje so v Natu in EU prepoznali kot maščevanje predsednika Aleksandra Lukašenka zaradi sankcij proti Belorusiji ter kot obliko hibridne grožnje, ki je imela namen z nevojaškimi sredstvi destabilizirati in spodkopati varnost evropskih držav (Szucs, 2021). Ta kriza je imela v primerjavi s tisto iz let 2015–16 dodatno geopolitično razsežnost, saj se je odvijala na meji med evropskim Vzhodom in Zahodom (France 24, 2021).

Leta 2013 je bil obravnavani mehanizem preimenovan v Mehanizem za civilno zaščito unije (EU Civil Protection Mechanism, 2021), ki ga je mogoče aktivirati ob vsakem dogodku, ki prizadene ljudi, okolje ali kulturno dediščino, znotraj ali zunaj EU, naj gre za teroristični napad, tehnološko, radiološko ali okolijsko nesrečo, onesnaženje morja ali akutno zdravstveno krizo. Poudarjene so bile predvsem preventiva, priprave in odziv na dogodek, ne pa tudi obnova. Oblikovan je bil Center za usklajevanje kriznega odziva, operativno telo, ki zbira informacije v realnem času, opazuje razvoj nesreče, pripravlja načrt za razmestitev virov, sodeluje s članicami pri prepoznavanju ustreznih odzivnih zmogljivosti in koordinira odziv.⁹ Center razpolaga z vnaprej pripravljenimi in samozadostnimi moduli civilne zaščite na področju iskanja in reševanja, gašenja požarov iz zraka in zagotavljanja zdravstvene pomoči. Leta 2021 je bil center nadgrajen z operativnimi, analitičnimi, opazovalnimi ter informacijsko-komunikacijskimi zmogljivostmi.

Države članice že od leta 2014 na prostovoljni osnovi pripravljajo različne vire, tako da ne delujejo več zgolj na *ad hoc* osnovi, ampak so sile in sredstva vnaprej določeni in jih je možno ob nesreči takoj aktivirati. Po letu 2018 daje EU v okviru Mehanizma večji poudarek preventivi v državah članicah, nadaljnjemu oblikovanju modulov civilne zaščite in dodatnih rezervnih sil, s katerimi Komisija soupravlja, ter zagotavljanju izdatnejših finančnih sredstev. Hkrati se uveljavlja načelo ravnovesja, saj morajo države, ki pogosto prosijo za pomoč ob isti vrsti nesreče, Komisiji posredovati podatke o svojih preventivnih in pripravljalnih dejavnostih. Enako velja za države, ki Mehanizem za civilno zaščito za pomoč zaprosijo tri leta zapored. Po potrebi lahko Komisija tem državam predlaga namestitve svojih ekspertnih skupin, ki pripravijo priporočila (Dobnik Jeraj in Martinič, 2019: 260).

Zgodovinsko gledano se je sodelovanje na področju civilne zaščite odvijalo počasi, saj so ga nekatere države članice povezovale z vprašanjem svoje suverenosti. Postopno je prevladalo prepričanje, da koordinirana uporaba razpoložljivih sil, sredstev in financ prinaša sinergijo in dobre rezultate pri odzivanju na različne krize. Poleg praktičnih učinkov je pomemben tudi politični vidik, saj je EU sodelovanje na tem področju povezovala s solidarnostjo, evropsko identiteto in Evropo brez meja. Vsaka akcija civilne zaščite pošilja politično sporočilo ljudem (Nimark in Pawlak, 2013: 4) in prispeva k izgradnji »varne skupnosti« (Prochazkova, 2013: 89). Blavoukos in Politis-Lamprou (2021: 2) dodajata, da civilna zaščita odpira možnosti za tesnejše varnostno sodelovanje držav članic in za uveljavljanje »mehke moči« EU po svetu.

Mehanizem EU za civilno zaščito se pri zagotavljanju pomoči ne omejuje na svoje članice, ampak lahko za pomoč v primeru nesreče zaprosijo vse

⁹ Članice Mehanizma za civilno zaščito so poleg članic EU tudi Norveška, Turčija, Srbija, Severna Makedonija, Islandija in Črna gora.

države; v zadnjih dveh desetletjih se je Mehanizem odzval na skupno več kot petsto prošenj (EU Civil Protection Mechanism, 2021). Akcije so potekale ob nekaterih najbolj uničujočih in zahtevnih nesrečah in drugih krizah, kot so cunami v jugovzhodni Aziji 2004, orkan Katrina v ZDA 2005, potres na Haitiju 2010, kompleksna kriza na Japonskem 2011, tajfun Haiyan na Filipinih 2013, potres v Nepalju 2015, begunska kriza v Evropi 2015–16, gozdni požari v Sredozemlju 2017, v Grčiji 2018, na Švedskem 2018 in v Avstriji 2021, eksplozija v pristanišču v Bejrutu 2020, poplave v Ukrajini, Nigru in Sudanu 2020, potres na Hrvaškem 2020, epidemija virusa SARS-Cov-2 2020–21 in številne druge nesreče (ibid.) Oblike pomoči, ki jih EU zagotavlja so materialni viri (hrana, voda, zdravila, obleka, šotori, črpalke ...), strokovnjaki, reševalne enote, službe in njihova oprema, letališča in prevozna sredstva za razdeljevanje pomoči ter finančni viri. Koordiniranje razdeljevanja pomoči poteka v trikotniku EU–Nato–ZN.

Mehanizem se je v preteklosti že odzval na nekatere zdravstvene krize, in sicer ob izbruhih kolere na Haitiju 2010, virusa ebola v zahodni Afriki 2014 in v Demokratični republiki Kongo 2018, rumene mrzlice v Angoli 2016 ter ošpic na Samoi 2019. Izbruh virusa SARS-Cov-2 pomeni novo priložnost za uveljavljanje sodelovanja znotraj EU in širše na področju civilne zaščite. Mehanizem se je v letih 2020–21 zaradi SARS-Cov-2 odzval na okoli dvesto prošenj, ki so prihajale s celega sveta. Vendar pa slika na začetku krize ni bila tako idilična, kot bi sklepali iz tega podatka. Italija je že konec februarja 2020 zaprosila Mehanizem za pomoč v osebni zaščitni opremi, vendar je ni prejela, saj se ni s ponudbo odzvala nobena članica, zato je bila potrebna intervencija komisarja za notranji trg, da sta Nemčija in Francija odobrili izvoz zaščitnih mask in oblačil v Italijo (Beaucillon, 2020: 389). Kasneje so pomoč ponudile še Češka, Poljska in Avstrija.¹⁰ Obotavljivost članic Mehanizma je sprožila vprašanje, ali evropska solidarnost še deluje, še posebej, ker je Italija v marcu 2020 prejela pomoč od Kitajske, Kube, Albanije in Ruske federacije, na začetku aprila pa tudi od ZDA in Ukrajine.¹¹

Beaucillon (2020: 400) vidi težave odziva EU na epidemijo virusa SARS-Cov-2 v pomanjkljivem informiranju in slabi preglednosti, saj se še nekaj mesecev po izbruhu krize ni vedelo, katera država je kaj zahtevala in katera je kaj ponudila. Po njenem mnenju se je na tem področju z objavljanjem

¹⁰ Italija je konec marca 2020 za pomoč v zaščitnih maskah in rokavicah zaprosila tudi Natov Euroatlantski center za usklajevanje pomoči ob nesreči. Pomoč je najprej zagotovila Turčija, kasneje še nekatere druge države, in Center je pomoč koordiniral uspešneje kot Mehanizem EU za civilno zaščito.

¹¹ Uradnik Evropske komisije Salmi (2020: 50–52) je poročal o dejavnostih Mehanizma EU po izbruhu virusa SARS-Cov-2 in ni niti omenil odsotnosti solidarnosti pri odzivu na prvo prošnjo Italije po pomoči, medtem ko navaja ugodno statistiko in našteva uspehe, kot so kasnejša namestitve zdravstvenih enot v Italiji (naj omenimo, da sta tu ključno vlogo odigrali Norveška, nečlanica EU, vendar članica Mehanizma za civilno zaščito, in po podatkih Eurostata druga najrevnejša država med članicami EU, tj. Romunija), repatriacija ljudi, zagotavljanje prevoza bolnikov, zdravnikov in materiala ter pomoč državam zunaj EU.

koristnih informacij bolj izkazal Nato. Nadalje, EU ni razumela realpolitike in geopolitične igre v ozadju krize, saj je bila pomoč držav, kot so Kitajska, Kuba, Ruska federacija in celo Venezuela, v mednarodni skupnosti prikazana kot nujna, ker je odpovedala EU. Za njen imidž ni dobro, da zgoraj omenjene države pomagajo Italiji prej, kot so to storile države članice. In ne nazadnje, pričakovanja državljanek in državljanov držav članic glede pomoči prek Mehanizma so velika, niso pa skladna s pristojnostmi EU na področju civilne zaščite. Mehanizem namreč na podlagi načela subsidiarnosti pomaga tako članicam kot tretjim državam ter pri tem usklajuje potrebe prizadetih držav in ponudbo članic Mehanizma, kar je podoben način, kot velja v Natovem civilnem kriznem načrtovanju. To bi morali v EU spremeniti, tako da bi za tretje države ohranili ta način, pri pomoči državam članicam pa bi morala večjo vlogo prevzeti Evropska komisija.

Mehanizem se je odzval na prošnjo nekaterih držav, da pomaga pri evakuaciji državljanov članic EU s turistične križarke *Diamond Princess*, iz Vuhana in iz nekaterih drugih krajev. V seštevku je bilo evakuiranih 45.000 ljudi, pri čemer je EU pokrila 75 odstotkov stroškov. EU je v prvi polovici februarja 2020 prek Mehanizma pomagala Kitajski. Paradoks je, da so njej članice EU zagotovile pomoč, niso pa ob prvi prošnji pomagale Italiji. Pomoč Kitajski je dvakrat zagotovila tudi Italija, ki jo je kmalu zatem potrebovala sama in ji je, kot smo videli, pomagala tudi Kitajska. Zdravstveno pomoč je EU konec aprila 2020 zagotovila tudi Indiji.¹² V marcu je EU sklenila v okviru projekta RescEU oblikovati zdravstveno zalogo respiratorjev, mask, laboratorijske opreme, zdravil in cepiv, ki so jo hranile članice, njeno razmestitev pa so izvajali prek Centra za usklajevanje kriznega odziva.

Začetna faza krize je razkrila, da so bili ukrepi Mehanizma omejeni, tako da je v bistvu materialni manko vplival na izvajanje solidarnostnih ukrepov. Kasneje se je EU (ne nujno prek Mehanizma za civilno zaščito) na SARS-Cov-2 bistveno bolje odzvala in je sprejela vrsto ukrepov, ki so zadevali javno zdravje, raziskovanje, gospodarstvo, prehrano, potovanja, izobraževanje in izhodno strategijo (De Pooter, 2020: 1, 4–7).

Razprava

Kot napovedano, bomo Natovo civilno krizno načrtovanje in Mehanizem EU za civilno zaščito presojali v luči ključnih izsekov teorije krize ter kriznega upravljanja in vodenja. Analiza dokumentov pokaže, da se Natova dejavnost na tem področju nanaša na »vojno, krizo in nesrečo«, EU pa omenja »večje

¹² Komisar za krizno upravljanje Janez Lenarčič jo je pospremil z besedami, da EU stoji indijskemu ljudstvu ob strani v polni solidarnosti in da je pripravljena narediti največ, da ga podpre v teh kritičnih časih (European Commission, 2021).

nesreče«, »večje krize« in »vsak dogodek, ki prizadene ljudi, okolje ali kulturno dediščino«. Teorija sugerira, da lahko vse naštetje pojave imenujemo s skupnim izrazom kriza. Dejansko pa Nato prepoznava konkretne izzive sodobnih družb, kot so prehranska varnost, pomanjkanje virov, družbeni temelji terorizma in okolijski kriminal, EU pa izpostavlja teroristični napad, tehnološko, radiološko ali okolijsko nesrečo, onesnaženje morja in akutno zdravstveno krizo. Empirični podatki o nedavnih akcijah Nata in EU kažejo, da obsegajo predvsem pomoč ob naravnih in antropogenih nesrečah, begunskih krizah in zdravstvenih krizah. Pomembno je, da obe organizaciji priznavata kompleksnost sodobnih kriz v smislu njihove družbene percepcije, dinamike, tehnoloških vidikov, transnacionalnosti in povezanosti.

Analitična tema *preventiva, priprave in zmanjševanja učinkov krize* je v Natu zajeta prek ocene ogroženosti, pri čemer članice in partnerske države uporabljajo enako metodologijo, izvajajo skupne programe načrtovanja, usposabljanja in vaj. Tudi EU na tem področju izvaja skupne programe ocenjevanja ogroženosti, načrtovanja in vaj, oblikovanja skupnih sil in sredstev, zbiranja podatkov in obveščanja javnosti. Vaje so v obeh primerih namenjene preverjanju postopkov, usposabljanju lokalnih in mednarodnih akterjev odziva na krizo ter izgrajevanju povezljivosti večšin in zmogljivosti nacionalnih enot. *Internacionalizacija kriznega odziva* je prisotna že po naravi stvari, saj je govor o kriznem odzivanju mednarodnih organizacij. Se pa obe povezuje tudi zunaj svojega okvirja članstva: Nato s partnerskimi državami, EU pa s kandidatkami za članstvo in drugimi državami. Obe organizaciji sodelujeta med seboj in z drugimi organizacijami, kot so ZN, Svet Evrope ter druge mednarodne in nevladne organizacije. Pomagata tako državam članicam, partnerskim oz. drugim sodelujočim državam kot tretjim državam, ki bodisi same zaprosijo za pomoč bodisi to v njihovem imenu stori mednarodna organizacija. Eden od potencialnih problemov sodelovanja je, da civilna zaščita v državah članicah in v drugih sodelujočih državah ni organizirana na enak način. Pomembna ovira je lahko tudi stopnja zaupanja med organizacijami, saj se ta doseže s pogostimi skupnimi urjenji in simulacijami, ki jih je lažje organizirati na nacionalni kot na mednarodni ravni. *Odločanje* v krizi je v Natu vezano predvsem na voljo držav. Prizadete države se odločijo, kaj potrebujejo in koga bodo zaprosile za pomoč, države, ki ponudijo pomoč, se odločijo, katere civilne ali vojaške prvine bodo dale na razpolago in prek katerega mehanizma jih bodo angažirale (multilateralno: Nato, EU, ZN ali bilateralno). EU je šla v tem pogledu korak naprej, saj ima Komisija možnost soupravljanja z moduli civilne zaščite in rezervnimi silami. Tako v primeru Nata kot EU velja, da so mednarodne enote dodane enotam prizadete države, ki odloči o njihovi uporabi in jih koordinira. *Komuniciranje akterjev odziva na krizo* pri Natu usklajuje Evroatlantski center za usklajevanje pomoči ob nesreči, pri EU pa Center za usklajevanje kriznega odziva

- oba služita kot stičišče zbiranja in razdeljevanja informacij vsem vpletenim akterjem. Dogaja se, da prizadete države niso sposobne opredeliti vseh svojih potreb, zato obe organizaciji razpolagata s timi strokovnjakov, ki jih lahko napotijo v državo, da zberejo potrebne informacije. *Koordiniranje* se izvaja med državami članicami obeh mehanizmov, med organizacijama, med njima in prizadeto državo ter med njima in drugimi vladnimi in nevladnimi mednarodnimi organizacijami. Ključno za uspeh akcije nudenja pomoči je koordiniranje s prizadeto državo. Obe organizaciji delujeta po načelu subsidiarnosti in na način »klirinške hiše«, saj zbirata informacije o potrebni pomoči in pozivata države, da ponudijo pomoč, s čimer naj bi pokrili potrebe prizadete države. EU je z oblikovanjem stalnih modulov civilne zaščite naredila korak naprej. Tako Nato kot EU na področju kriznega odzivanja delujeta kot regionalna koordinacijska mehanizma, ki se deklarativno *izogibata podvajanju, tekmovanju in konfliktu* med mednarodnimi organizacijami kriznega upravljanja in vodenja ter neučinkoviti rabi virov. Tak odnos naj bi bil značilen tudi za vojaške in civilne, vladne in nevladne ter nacionalne in mednarodne akterje kriznega odzivanja. Kar zadeva *časovni vidik*, odziv EU in Nata na civilno krizo praviloma ni hiter, saj je treba najprej zbrati informacije o potrebni pomoči in o ponudbah za njeno realizacijo, šele potem pride do prevoza in razmestitve sil. Na primer, omenjena Natova operacija v Egejskem morju se je začela 48 ur po sprejetju odločitve o njeni izvedbi. Obstoj vnaprej oblikovanih modulov civilne zaščite EU omogoča na nekaterih področjih hitrejši odziv kot v preteklosti. *Nova spoznanja in izkušnje* iz delovanja obeh organizacij v primeru kriz lahko predstavljajo priložnost za organizacijsko učenje, saj je za obe organizaciji značilno poročanje o akciji, pri čemer EU pričakuje poročila od prizadete države, držav, ki ponudijo pomoč in Centra za usklajevanje kriznega odziva.

Vtis je, da Nato in EU na področju kriznega odzivanja zelo dobro sodelujeta z Uradom ZN za usklajevanje humanitarnih zadev, sodelovanje in povezovanje med njima pa ni nujno tako uspešno, kar preseneča glede na dejstvo, da se članstvo v obeh organizacijah v veliki meri prekriva (21 od 30 držav članic Nata je hkrati članic EU). Organizaciji bi lahko bolje izkoristili dejstvo, da je EU močna civilna sila, lahko bi optimalnejše izrabili razpoložljive potencialne, med njima bi lahko prišlo do funkcionalne in geografske delitve dela, pri čemer bi Nato izvajal akcije, pri katerih je potrebna vojaška pomoč in pomoč v bolj oddaljenih državah, kjer je nujen strateški prevoz, medtem ko bi EU opravljala civilne naloge v Evropi. Našteti primeri kažejo, da neredko obe organizaciji hkrati državam pomagata v istih krizah. Zaželeno je skupna ocena ogroženosti in tveganj, imeli bi lahko več razgovorov odločevalskih teles, skupnega financiranja znanstvenih in tehnoloških programov na tem področju, usposabljanja in vaj, kar bi povečalo tudi medsebojno zaupanje.

Ne za Nato ne za EU »civilna zaščita« ni primarna dejavnost, je pa po našem mnenju pomembna za ugled obeh organizacij, njuno legitimnost in nadaljnji razvoj. Nato ima možnost povezati dejavnosti v okviru družbene razsežnosti svojega delovanja, saj znanstveno sodelovanje vključuje tudi povečanje znanja o krizah in možnostih zmanjševanja njihovega učinka. Tudi znanstveni in okoljski vidik delovanja imata veliko skupnega. In ne nazadnje, okoljske grožnje bi morale biti skrb tako okoljskega programa kot Civilnega kriznega načrtovanja. EU ima priložnost, da se na področju kriznega upravljanja in vodenja bolj integrira: prvi zametki z moduli in rezervnimi enotami, s katerimi soupravlja Komisija, so že vidni. Monet et al. (2020: 315) obžalujejo, da EU ni naredila več na področju civilne zaščite, saj se ogroženost držav zaradi nesreč in drugih kriz povečuje. Nedavne spremembe pri oblikovanju skupnih virov in upravljanja znanja so sicer dobrodošle, vendar bi se EU morala premakniti iz modularnega sistema, ki smo ga orisali, v združen, robusten in enoten evropski vodstveno-poveljniški sistem, ki bi moral biti v celoti povezljiv z drugimi obstoječimi mehanizmi, na primer z ameriškim Sistemom vodenja odziva na krize (ang. *Incident Command System*) in s sistemom vodenja Urada ZN za usklajevanje humanitarnih zadev. Ob tem pa se nam postavlja vprašanje, kako urediti položaj držav, ki niso članice EU, so pa članice Mehanizma za civilno zaščito. In tudi, ali večja vloga Komisije pri izgradnji regionalne zmogljivosti EU najeda načelo subsidiarnosti in potencialno demotivira države članice pri optimalni skrbi za odziv na krize, saj lahko pričakujejo pomoč »iz Bruslja«?

Sklep

V odgovoru na izhodiščna raziskovalna vprašanja lahko najprej ugotovimo, da motivacija za pospešen razvoj Natovega civilnega kriznega načrtovanja ni bila zgolj funkcionalna, ampak tudi politična, saj je po hladni vojni prispevalo k dialogu, sodelovanju in zaupanju med nekdanjimi nasprotniki. Mehanizem EU za civilno zaščito je omogočil koordinirano, sinergijsko in uspešnejšo uporabo razpoložljivih zmogljivosti v krizi, zaradi razvijanja solidarnosti in evropske identitete pa je imel poleg funkcionalnih tudi ugodne politične učinke, ki bi lahko pripeljali do tesnejšega varnostnega sodelovanja držav članic EU. Ključni demotivacijski dejavnik v teh procesih pa je strah držav pred izgubo dela svoje suverenosti.

Mehanizma koncepta »kriza« ne uporabljata dosledno, saj je ta splošna kategorija, ki zajema različne pojavne oblike, ki jih zasledimo v njenih dokumentih, torej vojna, naravna ali antropogena nesreča in teroristični napad. Nato uporablja tudi izraz civilna kriza, da bi poudaril razliko do vojaške krize. Obe organizaciji uporabljata sintagmo krizno upravljanje in vodenje (ang. *crisis management*), a tudi upravljanje in vodenje ob nesreči (ang. *disaster management*)

ter odziv na krizo/nesrečo (ang. *disaster/crisis response*). Mimogrede pa lahko opazimo, da EU sintagmo *crisis management* uporablja tudi za aktivnosti v okviru Skupne varnostne in obrambne politike, se pravi za civilne misije in vojaške operacije, ki pa sodijo v kategorijo mirovnih operacij in misij (na primer EULEX na Kosovu oz. ALTHEA v Bosni in Hercegovini). Tako ima EU komisarja za krizno upravljanje in vodenje, ki pa se ne ukvarja z mirovnimi operacijami in misijami, ampak z odzivom na krize in humanitarno pomočjo. Analitični model, ki smo ga predstavili v teoretičnem delu članka, vsebuje različne teme, ki so večinoma uporabne za analizo delovanja obravnavanih mehanizmov. Zelo poudarjene so preventiva (še posebej v EU), priprave in zmanjševanje učinkov krize, odločanje, sodelovanje, povezovanje, koordiniranje in komuniciranje v krizi, čas kriznega odziva, njegova internacionalizacija ter prenos znanja in izkušenj v prihodnje ukvarjanje z različnimi krizami.

Kvantitativni obseg delovanja Nata in EU na področju nudenja pomoči ob večji nesreči ali drugi krizi je po dostopnih podatkih impresiven. Vsebinsko gledano je njuno delovanje osredinjeno na poplave, potrese, cunamije, orkane, gozdne požare, eksplozije ter begunske in zdravstvene krize. Poleg zbiranja informacij in njihovega razširjanja ter koordiniranja odziva obe organizaciji zagotavljata različne oblike pomoči, od življenjskih potrebščin, zdravil in zdravstvene opreme do tehnične opreme, reševalnega osebja, specializiranih strokovnjakov, prevoza in infrastrukture.

Natova vloga v primeru begunske krize v letu 2015 je bila obrobna, čeprav bi lahko pomagal predvsem tranzitnim državam Zahodnega Balkana. Lahko bi zagotovil logistično podporo in osebje, nastanitve, poljske bolnišnice in administrativno pomoč. Njegova odsotnost ni nujno znamenje nepripravljenosti pomagati, ampak je posledica umankanja prošnje prizadetih držav. To potrjuje angažiranje Nata v Egejskem morju v letu 2016, ko se je odzval na skupno prošnjo Grčije, Turčije in Nemčije ter s svojimi plovili zbiral podatke, opazoval in nadziral pomorske poti, prekinjal tihotapske poti in reševal življenja beguncev.

EU je začetek krize SARS-Cov-2 presenetil, predvsem pa je nenavadno, da se na poziv Mehanizma za civilno zaščito, ki je državam članicam posredoval prošnjo Italije, ki jo je virus prizadel med prvimi, s pomočjo ni odzvala niti ena država članica EU. Posredovanje komisarja za notranji trg je Francijo in Nemčijo »prisililo« v pomoč. So pa Italiji pomagale nekatere neevropske države, kar je sprožilo premisleke o razumevanju realpolitike, geopolitike in ugleda EU. Ta se je v mesecih, ki so sledili, odzvala uspešno in je sprejemala ustrezne zdravstvene, ekonomske in finančne ukrepe.

Vloga Nata med begunsko krizo in EU na začetku krize SARS-Cov-2 zamaje logiko politične motivacije njunega delovanja na področju kriznega odzivanja, ki se napaja v solidarnosti, sodelovanju, povezovanju, identiteti, varni skupnosti in projekciji »mehke moči«.

LITERATURA

- Beaucillon, Charlotte (2020): International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It Both Happen and Last. *European Papers* 5 (1): 387–401.
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, Ulrich (2008): World at Risk: The New Task of Critical Theory. *Development and Society* 37 (1): 1–21.
- Blavoukos, Spyros in Panos Politis-Lamprou in Politis-Lamprou: A European Civil Protection Union: Maturing out of necessity. Hellenic Foundation for European & Foreign Policy. Policy Paper 89/2021.
- Boin, Arjen, Paul t' Hart, Eric Stern in Bengt Sundelius (2005): *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brändström, Annika and Marjan Malešič (ur.): *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. Stockholm: CRISMART, 2004.
- Bremberg, Niklas and Malena Britz (2009): Uncovering the Diverging Logics of EU Civil Protection. *Journal of the Nordic International Studies Association* 44 (3): 288–308.
- De Pooter, Helene (2020): The Civil Protection Mechanism of the European Union: A Solidarity Tool at Test by the COVID-19 Pandemic. *ASIL Insights* 24 (7): 1–8.
- Dempsey, Judy: NATO's Absence in the Refugee Crisis. *Carnegie Europe*, Brussels, October 22, 2015.
- Dobnik Jeraj, Milena and Sandra Martinič (2019): Spremembe na področju civilne zaščite na ravni Evropske unije (EU). *Ujma* (33): 258–265.
- Dror, Yehezkel: Comments and findings. V: Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin, Louise K. Comfort. 2001. *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 342–249.
- Hill, Steven in Benjamin Bastomski: Legal Dialogue on Human Rights Obligations: NATO's Aegean Sea Activity as a Case Study, *Harvard National Security Journal*, October 28, 2020.
- Kouzmin, Alexander (2008): Crisis Management in Crisis? *Administrative Theory & Praxis* 30 (2): 155–183.
- Malešič, Marjan (ur.) (2004): *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Malešič, Marjan (1991): Evropski družbi naproti: Civilna zaščita. *Ujma* (5): 246–248.
- Monet, Jean Paul, Pierre Schaller, Sergio Pirone, Marc Castellnou Ribau, Stephane Poyau, Marc Dumas in Christos Lampris: *Civil Protection in Europe: Towards a Unified Command System? Lessons Learned, Studies and Ideas About Change Management*. Practitioner Paper-Command and Control Studies. Proceedings of the 17th ISCRAM Conference-Blackburg, VA, USA May 2020.
- Nimark, Agnieszka and Patryk Pawlak: Upgrading the Union's Response to disasters. Brief Issue. *European Union Institute for Security Studies*. November, 2013: 1–4.

- Palmieri, Francesco (1998): A Euro-Atlantic disaster response capability. *NATO Review*, Autumn, 24–28.
- Porfiriev, Boris: Comments and findings. V: Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin, Louise K. Comfort (2001): *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas, 342–249.
- Prochazkova, Dana (2013): The EU Civil Protection Upgrading Needs. *Information & Security* 29 (1): 88–108.
- Quarantelli, Enrico: Comments and findings. V: Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin, Louise K. Comfort (2001): *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas, 342–249.
- Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin, Louise K. Comfort (2001): *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas.
- Salmi, Ilkka: EU response to the COVID-19 pandemic: good practices and preliminary lessons learnt. Atlantic Centre, 2020.
- Stoltenberg, Jens: NATO and Europe's refugee and migrant crisis. 26 February 2016.
- Sundelius, Bengt, Erik Stern and Bynander (1997): *Crisis Management the Swedish Way: In Theory and Practice*. Stockholm: Nerenius and Santeros.
- Szucs, Agnes: NATO backs Poland amid growing migration crisis, Brussels, 9 November 2021.
- Chapsos, Ioannis: Who are NATO's ships in the Aegean really keeping an eye on? *The Conversation*, February 16, 2016.
- Villani, Susanna (2017): The EU Civil Protection Mechanism: Instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*, (26). Enero-junio, 121–148.
- Welch, David A.: *Crisis Management Mechanisms. Pathologies and Pitfalls*. CIGI Papers No. 40, September 2014.

VIRI

- Civil preparedness. Accessible at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm, 18. 2. 2022.
- Crisis preparedness. Accessible at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm, 29. 1. 2022.
- Emergency Response Coordination Centre. Accessible at https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en, 20. 1. 2021
- EU Civil Protection Mechanism. Accessible at https://ec.europa.eu/echo/files/about/echo_organigramme_en.pdf, 26. 1. 2022.
- EU Civil Protection Mechanism. Accessible at https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en, 30. 11. 2021.
- Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre. Accessible at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_117757.htm, 18. 4. 2022.
- European Commission. Coronavirus: EU channels critical support to India via EU Civil Protection Mechanism. Brussels. Press Release, 27 April, 2021.
- Eurostat: Real GDP per capita. Accessible at https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/sdg_08_10/default/table, 15. 4. 2022.

France 24: Russia, NATO weigh in as migrant crisis worsens at Belarus-Poland border. 10 november 2021.

NATO Handbook. Accessible at <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>, 10. 4. 2022.

NATO's Deployment in the Aegean Sea. North Atlantic Treaty Organization, Fact Sheet, July 2016.

The Alliances New Strategic Concept. Accessible at https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm, 22. 2. 2022.

The Treaty of Lisbon. Accessible at <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>, 30. 3. 2022.