

SVET NA PRELOMU–
VARNOSTNE SKUPNOSTI
KOT ODGOVOR NA
KOMPLEKSNO OGROŽANJE
SODOBNEGA SVETA

Anton Grizold, Iza Tršar, Valentina Doberšek,
Nina Žoher, Matej Vidic, Branka Stjepanović,
Mateja Kopač, Špela Čavničar

Ljubljana, 2015

SVET NA PRELOMU – VARNOSTNE SKUPNOSTI KOT ODGOVOR NA
KOMPLEKSNO OGROŽANJE SODOBNEGA SVETA

Anton Grizold, Iza Tršar, Valentina Doberšek, Nina Žoher, Matej Vidic, Branka
Stjepanović, Mateja Kopač in Špela Čavničar

Knjižna zbirka VARNOSTNE ŠTUDIJE

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright @ FDV, 2015

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: red. prof. dr. Monika Kalin Golob

Recenzent: doc. dr. Boštjan Udovič

Naslovnica: Darinka Knapič

Prelom: Zavod Kumbum

Tisk: Primitus d. o. o.

Knjiga se tiska kot sprotni tisk.

E dostop: www.knjigarna.fdv.si

Ljubljana, 2015

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

355.02(100)

SVET na prelomu : varnostne skupnosti kot odgovor na kompleksno ogrožanje sodobnega sveta /
Anton Grizold ... [et al.]. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015. - (Knjižna
zbirka Varnostne študije)

ISBN 978-961-235-725-2

1. Grizold, Anton

278157312

Kazalo

Predgovor	5
-----------------	---

SVET NA PRELOMU – VARNOSTNE SKUPNOSTI KOT ODGOVOR NA KOMPLEKSNO OGROŽANJE SODOBNEGA SVETA	7
--	----------

Prologomena	7
-------------------	---

I. VARNOSTNE SKUPNOSTI V SODOBNEM SVETU: OD KONCEPTA DO OBSTOJA	17
--	-----------

3

1 Uvod	17
--------------	----

2 Konceptualizacija varnostne skupnosti	19
---	----

2.1 Varnostna skupnost po Karlu Deutschu	19
--	----

2.2 Varnostna skupnost po Adlerju in Barnettu	27
---	----

3 Analiza pojava varnostne skupnosti v sodobnem svetu	32
---	----

3.1 Evroatlantska varnostna skupnost	33
--	----

3.2 Nordijska varnostna skupnost	55
--	----

3.3 Sklep	84
-----------------	----

II. POTENCIALNE VARNOSTNE SKUPNOSTI	87
--	-----------

1 Varnostne skupnosti v nastajanju	87
--	----

1.1 Združenje držav Jugovzhodne Azije – ASEAN	90
---	----

1.2 Južnopacifiška varnostna skupnost	118
---	-----

1.3 Severnoameriška varnostna skupnost	125
--	-----

1.4 Južnoameriška varnostna skupnost	132
--	-----

1.5 Podsaharska varnostna skupnost	151
--	-----

1.6 Skupnost neodvisnih držav	155
-------------------------------------	-----

1.7 Arabska varnostna skupnost	160
--------------------------------------	-----

1.8 Sklep	164
-----------------	-----

III. TEMELJNA SPOZNANJA ANALIZE	167
--	------------

Literatura in viri	173
--------------------------	-----

Seznam kratic	197
Stvarno kazalo	201
The world at breaking point – security communities as a response to the modern world’s complex threats (executive summary)	205

Predgovor

Zakaj moramo razmišljati o varnostnih skupnostih?

Dobrega pol stoletja je minilo, odkar je Karl Deutsch v debato o varnosti v mednarodnih odnosih uvedel pojem varnostna skupnost. Redki so koncepti, še sploh v družboslovju, ki se obdržijo tako dolgo. Res pa je, da se je ta analitični koncept dopolnjeval in nadgrajeval, in znanstveniki, ki so to počeli v preteklosti in še vedno počnejo tudi danes, veljajo za najpogostejše citirane avtorje razprav o varnosti v mednarodnih odnosih (Buzan, Weaver, Bellamy, Ikenberry ...). Moč preživeti tako dolgo obdobje znanstvene kritike govori o tem, da je koncept uporaben.

Simbolično je, da je Karl Deutsch preminul l. 1992 – torej tik po koncu hladne vojne, v obdobju tektonskih geopolitičnih in geoekonomskih sprememb (razpad bipolarne ureditve sveta in padec železne zaves, (domnevni) konec zgodovine in (domnevna) zmagá liberalnega kapitalizma kot edinega zveličavnega družbenega sistema itd.), ko so številni misleci napovedovali prihod mirne(jše)ga obdobja in bolj predvidljivega dogajanja v mednarodni skupnosti in ko se je začelo s pospešenimi koraki udejanjati politično, kasneje pa tudi varnostno in obrambno povezovanje evropskega prostora.

Od l. 1992 do danes je svet prešel številna združevanja in razdruževanja; nekdanji smrtni sovražniki danes skupaj ustvarjajo (domnevno) 'boljši svet', in obratno, nekdanji zavezniki so se čez noč prelevili v sovražnike. Zgodovina ima pri tem ciničen smisel za humor: spomnimo se na primer aktualnega skupnega boja Združenih držav Amerike in Irana zoper t. i. Islamsko državo, kar bi bilo še pred nekaj leti nemogoče, ali pa hipne »spremembe statusa« libijskega voditelja Muammarja Gaddafija, ki se je iz (resda malo) ekscentričnega, a neškodljivega polkovnika preobrazil v vir zla in je življenje končal kot nič na cesti. (*Nič ni resnično, vse je dovoljeno*, bi vzkliknil Ibn Saba iz Bartolovega Alamuta, družbeni konstruktivisti pa bi se zlobno namrdnili in dodali »*Pa saj to, da so družbena dogajanja konstrukt, govorimo že, odkar obstajamo.*«)

Malo za šalo, malo zares: še Slovenija je sodelovala v teh preobrazbah in konstrukcijah ter celo izjemno pridobila na račun (nekdanjega zaveznika) Muammarja Gaddafija; l. 2009 je tedanjemu predsedniku vlade Borutu Pahorju poklonil dve kameli – in v zameno prejel lipicanca. Katerega kopita pa nikoli niso tlačila sipin libijske puščave, ker je Gaddafi prehitro »postal« sovražnik. In prek zabavnih in pogosto tudi tragičnih zgodb pridemo do varnostnih skupnosti, ki so minljive in nenehno spreminjajoče se, kakor je minljivo vse, kar je na zemeljski obli živega.

Če razmišljamo o povezovanju na varnostnem in obrambnem področju, v zadnjih desetletjih v oči najbolj bode integracija v Evropski uniji (EU), v katero so vključene tudi nekatere nečlanice, ki nimajo deklariranega namena vstopiti v Unijo v bližnji prihodnosti, kot tudi države, ki bi na vsak način rade postale del 'evropske družine' in prispevale po najboljših močeh – ali pa predvsem uživale njene koristi. Tudi na varnostnem in obrambnem področju. Morda je pretenciozno (ali pa samozagledano) reči, da velik del sveta sledi evropskemu zgledu, a varnostno povezovanje, da bi dosegli *varnost navznoter in presežke »izvozili« v bližnjo in daljno sosesčino*, je ravno na evropskih tleh napredovalo najdlje. Prišlo je tako daleč, da države EU izmenjujejo celo obveščevalne podatke! Hkrati pa se ravno na obveščevalnem področju zrcali »Janusovski« obraz politike: države hkrati sodelujejo, ker si bojda medsebojno zaupajo, in trdijo, da sodelovanje multiplicira vložke (po tej logiki je ena plus ena več kot dva!), a hkrati zaupanje ni popolno, saj nekatere najbolj ključne podatke zadržijo zase. Ali pa še več, v druge, (domnevno) prijateljske države celo pošiljajo svoje vohune ali pa informacije pridobivajo po spletu.

Izsledki projekta, ki so zbrani v tej monografiji, so dobrodošlo branje za strokovnjake, ki se z varnostjo v mednarodnih odnosih ukvarjajo poklicno, pa tudi za laike, ki jih zanima, kako države v različnih delih sveta sodelujejo na varnostnem področju. Še posebej je monografija zanimiva za slovensko znanost in stroko zato, ker prinaša neevropske teme in tako širi horizonte (znanosti in človeškega duha); če je npr. slovenski bralec želel več izvedeti o varnostnem povezovanju v podsaharski Afriki, je do sedaj moral pogosto poseči po tuji literaturi. S to monografijo območja, kot je npr. podsaharska Afrika, za slovenskega bralca, ki morda ni več tujega jezika ali pa ne tega, kako knjigo kupiti v tujini, dobivajo nove dimenzije, saj lahko izve, da je v Sahelu še kaj drugega kot pa revščina, nalezljive bolezni, lakota in suša.

Še posebej pa je pomembno, da so v monografiji dobili besedo študentke in študent podiplomskega študija, ki so tako na domačo knjižno polico lahko postavili prvo, »povsem svojo« knjigo. Morda je ravno vabilo *spiritusa agensa* te knjige, prof. dr. Antona Grizolda, v katerem od študentov prebudilo raziskovalnega duha in morda se ravno v tej projektni skupini skriva kak nov raziskovalec, ki bo nadalje razvijal Deutsche koncepte. Ali pa bo k bolj varnemu svetu, ki ga je skušal (z)graditi tudi Deutsch, prispeval s svojim znanjem in strokovno podkovanostjo na kak drug način, npr. z delom v institucijah države Slovenije, Evropske unije ali kake druge mednarodne organizacije.

V Ljubljani, 19. februarja 2015
Doc. dr. Rok Zupančič

SVET NA PRELOMU – VARNOSTNE SKUPNOSTI KOT ODGOVOR NA KOMPLEKSNO OGROŽANJE SODOBNEGA SVETA

Prologomena

Konec 2. svetovne vojne je povzročil kulminacijo dveh temeljnih procesov v mednarodnih odnosih: (1) izbruha konfliktnih odnosov med državami nekdanjimi zaveznicami v »antihitlerjevski koaliciji«, torej med zahodnimi državami na čelu z ZDA in vzhodnoevropskimi državami pod vodstvom Sovjetske zveze, ter (2) dekolonizacije, ki je povzročila, da so nekdanje velike sile izgubile svoje kolonije, zaradi česar so nastale nove države kot subjekti mednarodnih odnosov (Karns in Mingst 1994, 188). Oba procesa sta imela negativne učinke tudi na delovanje sistema kolektivne varnosti OZN, s katerim naj bi mednarodna skupnost po dveh svetovnih vojnah vendarle bolje kot dotlej zagotavljala mednarodni mir in varnost. Bistveno sta namreč prispevala k vzpostavitvi bipolarne ureditve mednarodnega sistema, temelječe na nezaupanju, strahu in pretirani tekmovalnosti med državami, kot tudi na geopolitičnem globalizmu in pogosto antagonističnih odnosih med dvema vodilnima državama obeh vojaško-političnih, obrambnih, ideoloških in ekonomskih polov mednarodnega

sistema.¹ Takšno vzdušje »hladne vojne« je vse do sredine 80. let prejšnjega stoletja povzročalo bolj ali manj stalno blokado Varnostnega sveta OZN (VS OZN) pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti.

Obdobje med letoma 1985 in 1992 v mednarodnih odnosih zaznamujeta bistveno popuščanje napetosti in otoplitev odnosov med državami v sicer še vedno bipolarni mednarodni ureditvi. Ena najpomembnejših pozitivnih sprememb za svetovni mir in varnost v tem obdobju je bilo povečano konstruktivno sodelovanje petih stalnih članic VS OZN, ki je omogočilo uspešnejše reševanje nekaterih mednarodnih varnostnih problemov.² Takšnega soglasja stalnih članic VS OZN pri reševanju mednarodnih kriz in konfliktov od konca 2. svetovne vojne še ni bilo.

Že nekaj let po koncu hladne vojne pa je bilo takšnega soglasja in pozitivnega sodelovanja med stalnimi članicami VS OZN pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti konec.

Pričakovanja mnogih, da bo konec hladne vojne dokončno pomenil tudi konec zaostrenih in konfliktnih odnosov med državami (še zlasti med glavnimi akterji v mednarodnih odnosih) in bo omogočil postopno uveljavitev novega, sodelovalnega modela zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti, temeljčega na reformiranem sistemu kolektivne varnosti OZN,³ se niso uresničila. Še več,

1 ZDA in SZ (Sovjetska zveza) sta v 60. letih prejšnjega stoletja razpolagali z vojaškimi jedrskimi zmogljivostmi, s katerimi bi lahko v nenadnem napadu popolnoma uničili ena drugo. Izraz takšnega stanja v odnosih med ZDA in SZ je bila doktrina »zagotovljenega medsebojnega uničenja« (Mutual Assured Destruction – MAD), s katero naj bi supersili vzdrževali »stabilno medsebojno odvracanje«. Več o tem v Booth (1998, 29) idr.

2 Pod okriljem OZN je bilo po letu 1988 izvedenih več mirovniških operacij kot prej v 45 letih skupaj. Medtem ko je v letu 1988 OZN izvajala 5 mirovniških misij, je to število v letu 1993 naraslo na 18 (Findlay 1996, 2).

3 Po koncu hladne vojne se mednarodna skupnost odziva na spremenjeno varnostno okolje, v katerem se razvija več centrov politične, ekonomske in vojaške moči, s postopnim oblikovanjem elementov nove skupne varnostne strategije. Temelji na novem razumevanju tradicionalnih načel sistema kolektivne varnosti OZN, ki suverenost nacionalnih držav definira ne več zgolj kot pravico, ampak tudi kot dolžnost. V tem okviru se *mutatis mutandis* razlagajo tudi določila VII. poglavja Ustanovne listine ZN (Knudsen 1999, 313–16), kar je omogočilo na svetovnem vrhu OZN leta 2005 sprejetje koncepta *odgovornost zaščititi* (Responsibility to Protect – R2P). Ta koncept je mehanizem mednarodne skupnosti za posredovanje v notranje konflikte sodobnih držav s ciljema zaščititi civilno prebivalstvo in preprečiti, da bi se kriza razširila na širšo mednarodno skupnost. Glej več o tem v Prašnikar (2014, 34–66).

mučna stanja ob stradanju prebivalstva v Somaliji (1990/91), iraškem napadu na Kurde (spomladi 1991), obkolitvi Sarajeva (1994), pri genocidih v Ruandi (1994) in Srebrenici (1995), trpljenju civilnega prebivalstva na Kosovu (1999), terorističnem napadu na ZDA (11. septembra 2001), začetek ameriške vojne v Afganistanu (2001) in Iraku (2003), krizah v zadnjih letih s poudarjenimi mednarodnimi razsežnostmi (npr. v Egiptu, Libiji, Siriji in v širši regiji Bližnjega vzhoda in severne Afrike, Ukrajini itd.), so ponovno aktualizirala razpravo o tem, kakšen model zagotavljanja miru in varnosti sodobni svet potrebuje v obdobju, ko se ponovno (pre)oblikuje ureditev mednarodnega sistema in so se zlasti med stalne članice VS OZN ponovno vrnili napetosti in nezaupanje, temelječi na zagovarjanju partikularnih na račun skupnih interesov mednarodne skupnosti.⁴

Po koncu hladne vojne drvi svet v strah, nezaupanje in sovraštvo, utemeljeno na različnem razumevanju človekove svobode, človekovih pravic in svoboščin ter poudarjanju pravice zgolj ene strani (subjekta) za uresničevanje lastnih potreb, interesov in načina življenja – tudi z uporabo sile. Pri tem lahko vse pogostejši terorizem razumemo kot posledico nakopičenih protislovij v sodobnem svetu in njihovega neustreznega razreševanja v varnostni paradigmi po koncu hladne vojne.

Problem današnjega sveta je, kako v institucionalnem okviru zagotavljati varnost na nacionalni in mednarodni ravni brez uporabe sile in obenem spoštovati kulturne, politične, etnične, verske idr. raznolikosti v posameznih delih (državah, regijah) in svetu kot celoti.

Ponoven izbruh nezaupanja in celo sovražnosti med državami iz obdobja hladne vojne preprečuje uspešno delovanje sistema kolektivne varnosti OZN pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti.

V obdobju zaostrenih odnosov med državami po 2. svetovni vojni sta vendarle delovali praktični obliki preseganja stalne blokade VS OZN pri reševanju mednarodnih varnostnih problemov, to sta bili: (1) t. i. proceduralna inovacija, ki je na temelju resolucije VS 377, imenovana Združeni za mir, leta 1950 omogočila odločanje GS OZN o razreševanju korejske krize z mednarodnimi razsežnostmi,

⁴ To otežuje oblikovanje nove skupne mednarodne ureditve v okoliščinah omejevanja suverenosti nacionalnih držav tudi glede na obstoj in delovanje novih nedržavnih subjektov v mednarodnih odnosih (npr. nevladne organizacije, globalna interesna združenja, nadnacionalne korporacije itd.). V tem okviru preoblikovanja vloge in poslanstva sodobne države *vis-a-vis* nedržavnim subjektom mednarodnih odnosov se danes del državne suverenosti postopno prenaša na nedržavne subjekte, ki dopolnjujejo ali v celoti prevzemajo funkcije, ki so bile doslej v izključni pristojnosti nacionalnih držav (Commission on Global Governance 1995; Baylis in Smith 2001, 20–7).

in (2) mirovne operacije, ki nimajo določil v UL OZN, ampak se izvajajo in konceptualno razvijajo dejansko iz prakse.⁵

Neposredno po koncu hladne vojne, ko je bilo sodelovanje med stalnimi članicami VS OZN okrepljeno, je ponovno postala aktualna uporaba koncepta *humanitarne intervencije* (HI) kot sredstva mednarodne skupnosti, predvsem za reševanje znotrajdržavnih konfliktov z mednarodnimi razsežnostmi. Uporaba koncepta HI v praksi je bila deležna kritik ne le zaradi napak in zlorab pri izvajanju konkretnih humanitarnih intervencij, ampak tudi zaradi posledic nekaterih radikalnih geopolitičnih, geostrateških in geoekonomskih sprememb v mednarodnem okolju, kot so npr. razpad bipolarne mednarodne ureditve in nekaterih večnacionalnih držav, oblikovanje novih centrov ekonomske, politične in vojaške moči ter nastajanje mnogopolne mednarodne ureditve. V tem okviru so se pojavile nove nestabilne države, ki so v tem obdobju pomemben izziv in problem za mednarodni mir in varnost. Nestabilne države namreč pogosto niso sposobne, pripravljene in uspešne pri zagotavljanju lastne varnosti (torej varnosti in blaginje svojih državljanov) in varnosti v odnosu do ožjega in širšega mednarodnega okolja.⁶ V današnjih okoliščinah globalizacije sta v mednarodni skupnosti aktualni dve temeljni kulturno-civilizacijski načeli: a) spoštovanje človekovih pravic in b) ocenjevanje verodostojnosti držav kot subjektov mednarodnih odnosov po kriteriju spoštovanja in uveljavljanja demokratičnih postopkov pri njihovem delovanju. Pri tem se upravičeno zastavlja vprašanje, ali naj mednarodni sistem hkrati zagotavlja varnost držav in ljudi, ne glede na njihovo državljanstvo.

Seveda bi priznavanje zagotavljanja varnosti ljudi na ravni držav prek mednarodnega sistema zahtevalo poleg politične volje glavnih akterjev v mednarodni skupnosti tudi ustrezne organizacijsko-institucionalne in druge spremembe

5 O novih izzivih OZN pri izvajanju mirovnih operacij po koncu hladne vojne glej v Findlay (1996, 14–31).

6 S pojmom *nestabilne države* razumemo države, ki v procesu vzpostavljanja svoje državnosti niso uspele vzpostaviti učinkovitega institucionalnega okvira, s katerim bi uspešno izvajale vladavino prava, spoštovanje človekovih pravic, demokratične politične procese ter tako zagotavljale varnost in blaginjo svojih državljanov. Posledice nestabilnih držav so lahko slabo vladanje ali celo brezvladje, brezpravje, ogrožanje človekovih pravic in varnosti državljanov ter ogrožanje miru in varnosti v bližnjem mednarodnem okolju. Jackson (2007, 150) uporablja pojem *šibke države* (weak states), za katere so značilne institucionalna šibkost, politična nestabilnost, centralizacija moči, nekonsolidirana demokracija, ekonomska kriza, ranljivost od zunaj, družbene delitve, pomanjkanje nacionalne identitete in trajna kriza legitimnosti.

obstoječe institucionalizirane mednarodne ureditve, v kateri pa sta državna suverenost in neposeganje v notranje zadeve držav še vedno prevladujoči normi.

Kljub temu pa se v vse bolj kompleksnem mednarodnem okolju odgovornost zagotavljanja vsaj nekaterih vidikov varnosti ljudi (civilnega prebivalstva, še zlasti starejših, žensk in otrok) v mednarodnih krizah in konfliktih v zadnjem desetletju vse bolj prenaša s suverenih držav na mednarodno skupnost. V tem okviru je mednarodna skupnost (v okviru OZN) na prehodu v novo tisočletje sprejela že omenjeni koncept *odgovornost zaščititi* (Responsibility to Protect – R2P), ki je napredek od HI, in to kot sredstvo mednarodne skupnosti za reševanje največje ogroženosti ljudi, kot so genocid, etnično čiščenje, vojni zločini in zločini proti človečnosti. Če konkretna država ne zmore ali celo ne želi izpolniti svoje odgovornosti za preprečitev oziroma razrešitev tovrstne ogroženosti ljudi, se je mednarodna skupnost dolžna odzvati.

Prvič je bil koncept *odgovornost zaščititi* uporabljen pri razreševanju krize z mednarodnimi razsežnostmi v Libiji. Že bežen pogled na ta primer pokaže, da je bila uporaba tega novega koncepta v Libiji zaenkrat le delno uspešna (npr. pri odstranitvi libijskega državnega vodstva pod Gaddafijem, ki je ogrozilo svoje državljane, državno strukturo ter tudi mednarodni mir in varnost), medtem ko misija OZN v Libiji (UNSMIL), katere cilj je pomagati državi, da čim prej vzpostavi institucionalni okvir za demokratično in uspešno delovanje v lastni državi in mednarodnih odnosih, še poteka in vse kaže, da se sooča s številnimi problemi in izzivi.⁷ Zato je na primeru Libije še prezgodaj ocenjevati, ali je ta koncept učinkovito sredstvo mednarodne skupnosti za uspešno zagotavljanje miru in varnosti v današnjem mednarodnem okolju.

Kljub temu se danes države in nedržavni akterji mednarodnih odnosov še vedno srečujejo s temeljno dilemo, kako najbolj ustrezno odgovoriti na radikalno spremenjeno mednarodno okolje, da bi uspešno zagotavljali varnost ljudi v državi, regiji in svetu kot celoti. Dejstvo je, da pot unilateralizma, kot jo ubirajo nekateri glavni akterji mednarodnih odnosov (npr. še vedno veljavna ameriška napoved vojne proti terorizmu, doktrina preventivne vojne, priključitev Krima Ruski federaciji itd.), ni primerna za nastajajočo globalno družbo oziroma svet kot celoto.

Zdi se, da je imperativ sedanjega obdobja v razvoju sveta (ko se soočamo z renacionalizacijo mednarodne varnostne politike, neenotnostjo in celo konfliktnim odnosom med glavnimi akterji v mednarodnem sistemu, visoko stopnjo

7 Gl. več o tem v Prašnikar (2014, 66–106).

povezanosti sveta kot celote in njegovega kompleksnega ogrožanja) poiskati skupno celostno rešitev v okviru sistema kolektivne varnosti OZN, ki bi bolj kot doslej temeljila na vzpostavljanju in upoštevanju regionalnih varnostnih skupnosti kot referenčnih subjektov mednarodnih odnosov in zagotavljanja varnosti mednarodnega sistema od spodaj navzgor. Temeljno skupno izhodišče različnih pogledov in pristopov do zagotavljanja varnosti države, skupine držav, regij in sveta je v luči nastajajoče nove svetovne ureditve, da so materialni ter znanstveno-tehnološki razvoj in posledice globalizacije že spodkopale pomembna izhodišča tradicionalnega koncepta suverenosti države in je treba čim prej najti odgovor o možnih oblikah »postteritorialnega« upravljanja mednarodnih odnosov na nacionalni, regionalni in globalni ravni (Baylis in Smith 2001, 30). Na varnostnem področju se je to izhodišče aktualiziralo s konceptom *varnostne skupnosti*, po katerem države niso več edini oziroma prevladujoči akter, ampak so referenčni subjekt tudi regije. V tem okviru se odpirajo nadaljnja vprašanja o novih okvirih skupnega delovanja držav in nadržavnih subjektov tudi na področju zagotavljanja mednarodne varnosti. Pri tem se kot alternativa dosedanjim odnosom vladanja (*government*) na področju zagotavljanja mednarodne varnosti oblikuje nov pristop, ki zagovarja upravljanje (*governance*). Medtem ko se vladanje osredotoča na politični nadzor v okviru hierarhično urejene centralizirane države, pa se upravljanje nanaša na koordinacijo odnosov med različnimi subjekti mednarodnih odnosov, ki potekajo na subnacionalni, nacionalni, regionalni in mednarodni ravni (Pierre 2000, 1–10).⁸

Koncept upravljanja varnosti je utemeljen na predpostavki, da se sodobna država v okoliščinah kompleksnega ogrožanja usmerja k sodelovanju tako z drugimi državami kot tudi nadržavnimi subjekti mednarodnih odnosov (npr. mednarodne organizacije, multinacionalna podjetja, nevladne organizacije, interesne skupine iz nastajajoče globalne družbe itd.). Ta koncept temelji na treh temeljnih predpostavkah: (1) najpomembnejša varnostna grožnja danes ni več vojna med državami, ampak so to druge grožnje: terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, organizirani kriminal, širjenje nalezljivih bolezni, nenadne in nasilne množične migracije itd.; (2) kompleksnost današnjih varnostnih groženj je največji izziv nacionalnim državam, zato je uspešnost pri zagotavljanju varnosti odvisna od sodelovanja držav med seboj in z nadržavnimi akterji; (3) norme o

8 O razvoju svetovne skupnosti, organizirane v modelu svetovnega upravljanja (*governance*), ki bo podprto z mrežo svobodnih skupnosti in »kozmpolitskih držav«, glej Booth (2007, 110–48); Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance (1995).

državnem monopolu o uporabi sile postanejo vprašljive v okviru razprav o stroških in koristih zagotavljanja varnosti (Krahmann 2005, 22–3).

V dosedanjem razvoju mednarodnega sistema po letu 1648 se *mutatis mutandis* pojavljajo tudi regionalne ureditve, ki jih oblikujejo države na temelju skupnih varnostnih interesov. *Varnostna skupnost* je model nekonfliktnega sodelovanja držav na regionalni ravni. Koncept je teoretično prvi opredelil Karl Deutsch s sodelavci na temelju preučevanja oblikovanja trdnjega sodelovanja zahodnih evropskih držav, Kanade in ZDA v 50. letih prejšnjega stoletja. Izhodišče sodelovanja in povezovanja teh držav je bila na eni strani njihova ocena SZ (z jedrskim orožjem in veliko vojaško močjo) kot največje vojaške in ideološke grožnje Zahodu ter na drugi strani njihova pripravljenost, da se povežejo v skupnost držav, v kateri se članice ob nesoglasjih ne bodo napadale z vojaško silo, ampak bodo neopazno reševale po mirni poti. Za vzpostavitev in obstoj takšnega sodelovanja pa je najpomembnejši občutek pripadnosti skupnosti v konkretni regiji.⁹ Njegovi nasledniki, Adler in Barnett (1998), Buzan (1991), Weaver (1993), Vayrynen (2000), Russett, Starr in Kinsella (2002), Bellamy (2004) in drugi, so v 90. letih 20. stoletja pod vplivom globalizacije nadalje razvili koncept varnostne skupnosti na globalni ravni.

Širši teoretični okvir, ki je omogočil opredelitev in razvoj koncepta varnostne skupnosti, temelji na razmislekih o položaju in vlogi države v mednarodnem sistemu in spremenjenih okoliščinah. V tem okviru so teorije regionalne integracije (zlasti teorije federalizma, funkcionalizma, konstruktivizma, kritičnih varnostnih študij in drugih postmodernih pristopov) utemeljena alternativa prevladujočim »državocentričnim pristopom«¹⁰ pri preučevanju dosedanjih varnostnih paradig. Gre za ponoven razmislek o pozitivističnih pristopih (realistično-liberalistični, marksistični idr. pristopi) pojmovanja problema zagotavljanja varnosti države, regije in sveta v celoti.

Vzpostavitev modela skupnosti kot okvira za sodelovanje držav in nedržavnih akterjev v nastajajoči novi mednarodni ureditvi po koncu hladne vojne je lahko izhodišče za razvoj dejanskih varnostnih skupnosti od regionalne do globalne ravni, ki se lahko postopoma medsebojno dopolnjujejo in bi lahko v okviru varnostne soodvisnosti konstituirale globalno mednarodno skupnost, zasnovano

9 Deutsch et al. 2003.

10 Teorije regionalne integracije so nastale, da bi razrešile temeljni problem mednarodnih odnosov: odpravo vojne kot sredstva državne politike ter omejevanje pravice suverenih držav za uporabo nasilja pri zagotavljanju varnosti in razreševanju sporov med njimi.

na miroljubnem sodelovanju in celostnem (poleg politično-vojaških so danes pomembne tudi ostale kulturno-civilizacijske razsežnosti varnostne paradigme: socialne, ekonomske, zdravstvene, okoljske, izobraževalne itd.) zagotavljanju varnosti posameznega dela in skupne varnosti našega planeta.

V študijskem letu 2012/13 smo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani na podiplomskem študiju Obramboslovja pri predmetu Varnostne študije in varnostna politika obravnavali tudi problematiko razreševanja zapletenega razmerja med posameznikom, državo in mednarodnim sistemom pri zagotavljanju varnosti v današnjem varnostnem okolju, ki je drugačno kot v preteklosti zlasti v dveh temeljnih značilnostih: (1) s poudarjeno globalno razsežnostjo in (2) kompleksno ogroženostjo sveta v nastajajoči novi mednarodni ureditvi po koncu hladne vojne.

Študenti so izdelali projektne naloge, v katerih so identificirali in povezali teoretični koncept varnostne skupnosti z nekaterimi značilnostmi obstoječih in delujočih regionalnih varnostnih skupnosti v današnjem svetu. Na predstavitvah projektnih nalog se je razvila vsebinska razprava, v kateri smo odkrivali vedno nove spodbude in pristope k analizi systemskega zagotavljanja varnosti v današnji mednarodni skupnosti. Skupina študentk in študentov z najbolje ocenjenimi projektnimi nalogami je predlagala, da razpravo o zastavljeni problematiki poglobimo z novimi podatki in literaturo ter rezultate predstavimo v posebni publikaciji, ki je sedaj pred nami in je rezultat kolektivnega dela skupine podiplomskih študentov, mene kot mentorja in mag. Ize Tršar kot gostujoče raziskovalke.

Pohvaliti velja veliko akademsko vnemo študentov pri zbiranju in urejanju relevantnih podatkov, študiju literature ter interpretaciji rezultatov analize, pa tudi široko znanje, doslednost in vztrajnost kolegice mag. Tršar pri sourejanju končne verzije publikacije. Seveda se zavedamo, da je celostna znanstvena analiza obstoječih varnostnih skupnosti v današnjem svetu velik in zahteven projekt, ki bi za svojo znanstveno popolnost zahteval še več časa in še bolj rigorozen metodološki napor vseh nas. Zagotovo pa je mogoče trditi, da naša publikacija vsaj delno prispeva k zapolnitvi vrzeli v slovenski strokovno-znanstveni literaturi s področja varnosti v mednarodnih odnosih oziroma varnostnih študij. Zato bo dobrodošlo gradivo v prvi vrsti dodiplomskim in podiplomskim študentom na Fakulteti za družbene vede, kot tudi vsem tistim bolj zahtevnim bralcem, ki razmišljajo o zapletenih vprašanjih najbolj »ustreznega« razmerja med svobodo in varnostjo v svetu, v katerem živimo.

Ljubljana, januar 2015

Prof. dr. Anton Grizold

Literatura

- Adler, E. and M. Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baylis, J. in S. Smith. 2001. *The Globalization Of World Politics*, second edition. New York: Oxford University Press.
- Bellamy, A. J. 2004. *Security Communities and their Neighbours, Regional Fortresses or Global Integrators?* Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Booth, K. 1998. »Cold Wars of the Mind«, v: Booth, K. (ed.), *Statecraft and Security: the Cold War and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, K. 2007. *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan, B. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Deutsch, Karl et al. 2003. *Political Community and the North Atlantic Area*. V: Nelson, Brent and Aleksander Stubb (eds.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, (121–43). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Findlay, T. (ed.). 1996. *Challenges for the New Peacekeepers*. SIPRI Research Report No. 12. New York: Oxford University Press.
- Krahmann, E. 2005. *Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security*. *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (1).
- Pierre, J. 2000. »Introduction: Understanding Governance«, v: Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Prašnikar, B. 2014. *Magistrsko delo »Koncept odgovornosti zaščititi in njegova uporaba na primeru Libije«*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, UL.
- Russett, B., H. Starr and D. Kinsella. 2002. *World Politics: The Menu for Choice*. New York: St. Martin's Press.
- The Report of the Commission on Global Governance. 1995. Oxford: Oxford University Press.
- Vayrynen, R. 2000. *Stable Peace through Security Communities? Steps Towards Theory-Building*. PDF. Occasional paper, Vol. 18, No. 3. The Joan B. Kroc Institute For International Peace Studies, (157–93).
- Waever, O. 1998. »Insecurity and asecurty in the West European non war community«, v: Adler, E. and Barnett, M., *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

I. VARNOSTNE SKUPNOSTI V SODOBNEM SVETU: OD KONCEPTA DO OBSTOJA

1 Uvod

Enaindvajseto stoletje je obdobje, ki ga zaznamujejo neoboroženi ter oboroženi spopadi in konflikti, pojavljajoči se na prav vseh ravneh mednarodnega sistema. Kljub temu, da je v tem obdobju manj meddržavnih oboroženih spopadov in vojn, se nasilje na drugih ravneh, predvsem lokalni in državni, ne zmanjšuje. Po končani hladni vojni se je izoblikovala nova varnostna arhitektura, ki temelji na novi varnostni paradigmi. Izhaja iz vrednot, osnovanih na preseganju meddržavnega nasilja, in vrednot, ki so značilne za sodobno svetovljansko družbo. Nove vrednote, ki zagovarjajo mir in varnost skupnosti, imajo vpliv na proces sodelovanja med državami, posamezniki in človeškimi skupnostmi. O varnosti ne moremo govoriti, dokler ni izpolnjen pogoj občutka pripadnosti določeni skupnosti, kar posebej velja za doseganje varnosti znotraj meja držav, kot tudi na mednarodni ravni. Za razumevanje nastanka varnostnih skupnosti je potrebno zavedanje, da je v pluralnem in heterogenem sistemu doseganje mednarodne varnosti oteženo, saj ne moremo govoriti o obstoju vrhovne oblasti, ki bi lahko zagotavljala njen obstoj.

Varnostno skupnost je Karl Deutsch definiral kot integrirano skupino ljudi, pri čemer z integracijo misli na doseganje občutka skupnosti na določenem ozemlju ter vzpostavitev institucij in običajev, ki so dovolj močni in razširjeni, da lahko dolgoročno zagotavljajo pričakovanje miroljubnih sprememb med njihovimi prebivalci (Deutsch in drugi 1957, 1–2). Po njegovem mnenju je skupina držav varnostna skupnost takrat, ko je toliko integrirana, da med njimi obstaja trdno zagotovilo, da člani te skupnosti medsebojnih sporov ne bodo reševali s fizično silo, temveč po drugi, tj. miroljubni poti (Deutsch v Tuscicisny 2007, 426; Ulusoy 2003, 3).

Deutsch je v svojem delu *Analiza mednarodnih odnosov* (*The Analysis of International Relations*) iz leta 1957 opredelil bistvene družbene in ekonomske okoliščine, ki zagotavljajo nastanek dveh osnovnih kategorij varnostnih skupnosti¹¹ (Deutsch 1968, 192). Deutsch ločuje dve temeljni obliki varnostnih skupnosti, in sicer *združene* (*amalgamated security communities*) in *pluralistične* varnostne skupnosti (*pluralistic security communities*). Pri preučevanju se bomo osredotočili na pluralistične varnostne skupnosti, saj so to nadnacionalne regije, sestavljene iz suverenih držav, katerih prebivalci pričakujejo, da se v regiji, kjer živijo, morebitni spori rešujejo miroljubno. Pluralistične skupnosti lahko opredelimo z več dejavniki, pomembno pa je tudi zavedanje članov varnostne skupnosti o odsotnosti vojne in/ali večjih organiziranih priprav na vojno (Archarya 2001, 16).

Emanuel Adler in Michael Barnett sta kasneje dopolnila Deutschev koncept varnostne skupnosti in ga opredelila kot razvojni proces, ki nastaja v več fazah. V prvi fazi države vstopajo v medsebojne odnose, da bi povečale svojo nacionalno varnost. V naslednji fazi si države prizadevajo za poglobitev vezi z vzpostavljanjem skupnih institucij. V zadnji fazi pa pride do delitve identitete, pri čemer se razširijo tudi pričakovanja po uporabi miroljubnih sredstev za reševanje sporov (Adler in Barnett 1998, 40). Prav tako je pomembno, da države v fazi vključevanja v varnostno skupnost v pravno-formalnem smislu ostajajo suverene. Njihova suverenost, avtoriteta in legitimnost se po njenem mnenju namreč stikajo prav v varnostni skupnosti.

V besedilu se bomo lotili analize obstoja devetih pluralističnih varnostnih skupnosti. Preučevali bomo, ali določene skupnosti lahko razumemo kot varnostne skupnosti in kaj so ključni parametri za takšno razumevanje, pri čemer bomo izhajali iz hipoteze, da varnostne skupnosti obstajajo. Po drugi strani bomo

11 Koncept varnostne skupnosti je Deutsch apliciral na območje zahodne Evrope, kjer so bile tedaj strukturne razlike med državami takšne, da so omogočale povezovanje njihovih interesov in obstoj določene stopnje skupne identitete ali lojalnosti (Deutsch 1968, 192).

ugotavljali, katerih integriranih entitet ne moremo tolmačiti kot varnostne skupnosti, lahko pa jih razumemo kot varnostne skupnosti v nastajanju.

V osnovi bomo izhajali iz Deutschevega koncepta varnostne skupnosti, dopoljenega z idejami in dopolnitvami Adlerja in Barnetta, pri katerih smo identificirali štiri ključne kazalnike za potrditev oz. zavrnitev hipoteze, torej obstoja varnostne skupnosti. To so: (i) skupna zgodovina, skupne izkušnje in običaji, (ii) skupne institucije, (iii) skupna stališča in skupni nastopi konkretne varnostne skupnosti v mednarodnih organizacijah ter (iv) sodelovanje in skupna srečanja na različnih ravneh.

Spreminjajoča se geopolitika in transnacionalne grožnje nas vodijo v preučevanje obstoja varnostnih skupnosti na vseh celinah sveta, saj je mednarodni mir eksistenčna vrednota prav vsakega posameznika. Na osnovi omenjenih kazalnikov bomo identificirali morebitni obstoj evroatlantske, nordijske varnostne skupnosti, varnostne skupnosti ASEAN, južnopacifiške, južnoameriške, severnoameriške, podsaharske varnostne skupnosti, varnostne skupnosti neodvisnih držav in arabske varnostne skupnosti.

2 Konceptualizacija varnostne skupnosti

Varnosti ni brez občutka skupnosti. Ta trditev drži za varnost znotraj meja določene države in še toliko bolj v kontekstu mednarodne varnosti. Mednarodna varnost je zaradi odsotnosti mednarodne avtoritete veliko bolj ranljiva od nacionalne varnosti; ne obstaja namreč vrhovna oblast, ki bi mogla arbitrarno odločati o vojni in miru po svetu.¹² Prav zaradi tega je pri razmisleku o miru in varnosti še toliko bolj pomembno vključiti razumevanje varnostnih skupnosti. V nadaljevanju bo zato podrobneje predstavljen koncept varnostne skupnosti, kot ga je definiral Karl W. Deutsch, nadgradila pa Emanuel Adler in Michael Barnett.

2.1 Varnostna skupnost po Karlu Deutschu

Za vse oblike skupnosti med ljudmi je značilno, da nastajajo s povezovanjem. V kontekstu povezovanja tako govorimo o izoliranih državah, ki ne pripadajo

12 Medel približek entitete, ki bi to zmogla, je Varnostni svet Združenih narodov, ki pa zaradi izrazito preživete strukture, načina odločanja in tekme za moč med 'stalnimi petimi' v vojno in mir v svetu prepogosto posega s kontroverznimi 'rešitvami'.

nobeni skupnosti, in povezanih državah, ki se povezujejo v vojaška zavezništva, gospodarske, politične in varnostne skupnosti. Varnostna skupnost je posebna vrsta skupnosti, ki ni nujno tudi politična. Ne velja namreč za vse vrste skupnosti trditev, da so hkrati tudi politične, prav tako tudi za vse politične skupnosti ne velja, da so varnostne. Znotraj politične sfere je mogoče trditi, da sta izraza integracija in varnostna skupnost veliko bolj specializirana pojma kot splošna izraza politična skupnost in politična združitve (Deutsch 1970, 33).

Deutsch (v Beer in drugi 2006, 1) je leta 1957 prvič opredelil koncept varnostne skupnosti in jo tudi definiral. Po njegovem mnenju je varnostna skupnost »... skupina ljudi, ki je postala integrirana. /.../ Z integracijo mislimo na doseganje 'občutka skupnosti' na določenem ozemlju ter na vzpostavitev institucij in običajev, ki so dovolj močni in razširjeni, da dolgoročno zagotavljajo pričakovanje po miroljubnih spremembah med njihovimi prebivalci. /.../ Z občutkom skupnosti mislimo na miselnost posameznika in skupin, ki se strinjajo, da se skupni družbeni problemi lahko in morajo reševati na miroljuben način. /.../ Z mirno rešitvijo mislimo na rešitev družbenih problemov na institucionalni ravni brez uporabe fizične sile« (Deutsch in drugi 1957, 1–2).

Varnostna skupnost je po tej definiciji skupina držav, ki je integrirana toliko, da obstaja trdno zagotovilo, da člani te skupnosti medsebojnih sporov ne bodo reševali s fizično silo, temveč po drugačni, tj. miroljubni poti (Deutsch v Tusicisny 2007, 426; Ulusoy 2003, 3). Bistvo varnostne skupnosti zato ni le stabilen red, ampak tudi vzpostavljen stabilen mir (Ulusoy 2003, 3).

Integracija je ključna pri vzpostavitvi stabilnega miru in varnostne skupnosti. Pri integraciji gre za proces spreminjanja enot, ki so bile do trenutka pred začetkom integracije znotraj nekega sistema ločene. Ključna lastnost vsakega sistema je njegova stopnja soodvisnosti, kar pomeni, da sprememba v katerikoli izmed enot sistema povzroči spremembo tudi v drugih enotah (Dougherty, Pfaltzgraff 1977, 101). Integracija je odnos med enotami, ki jih opredeljuje vzajemna soodvisnost, bistvena in sistemska značilnost pa je v tem, da postanejo odnosi znotraj integracije takšni, da so novo ustvarjene enote drugačne od tistih, ki bi obstajale, če bi bile še naprej ločene med seboj (Deutsch 1968, 158–9; Benko 1997, 159). Najbolj pogosto je izraz integracija v uporabi takrat, »ko gre za opisovanje integracijskega procesa, s katerim je bil takšen odnos ustvarjen, lahko pa tudi za že ustvarjeno stanje med njimi« (Deutsch v Benko 1997, 159).

Deutsch politično integracijo definira kot posledico »prilagoditve ravnanja političnih dejavnikov – držav, regij, občinskih skupnosti in skupin, pa tudi

posameznikov – ki je opazno drugačna od njihovega ravnanja pred začetkom integracijskega procesa« (ibid.). Definicija politične skupnosti¹³ je po njegovem primerna za preučevanje procesov integracije, saj omogoča prestop iz teorije v prakso in obratno (Benko 1997, 159–60). Predpostavka vključitve v politično skupnost je obstoj splošno sprejetega soglasja o tem, kako razreševati probleme brez uporabe sredstev prisile. Politična skupnost si torej mora prizadevati za mirne spremembe, pri čemer se njene naloge izvajajo na podlagi načela večine (ibid., 174).

Deutsch je v svojem temeljnem delu *Analiza mednarodnih odnosov* (*The Analysis of International Relations*) (1968, 192) opredelil cilje integracije v obliki štirih točk, in sicer: (i) zagotovitev miru, (ii) poenotenje ključnih interesov političnih entitet, ki vstopajo v proces integracije, (iii) prevzem posebnih nalog in (iv) pridobitev nove identitete z zlitjem obstoječih struktur v novo strukturo. Hkrati je opredelil tudi bistvene družbene in ekonomske pogoje, ki omogočajo nastanek in obstoj varnostne skupnosti. Pri tem je koncept apliciral na območje zahodne Evrope v 60. letih 20. stoletja, kjer so bile tedaj strukturne razlike med državami takšne, da so omogočale povezovanje njihovih interesov in obstoj določene stopnje skupne identitete ali lojalnosti. Med bistvene pogoje za integracijo med državami po njegovem sodijo:

1. vzajemne in podobne vrednote, ki jih je treba upoštevati pri političnem ravnanju,
2. drugačen (oz. 'distinktiven') in privlačen način življenja,
3. pričakovanje tesnejših ekonomskih odnosov in 'nagrada' (ki so posledica ekonomskih odnosov),
4. občutno povečanje političnih in administrativnih zmogljivosti v nekaterih enotah, ki so del procesa integracije,
5. relativno višja stopnja gospodarske rasti v integriranih enotah (v primerjavi z enotami, ki niso del integracijskega procesa in niso integrirane),
6. obstoj neprekinjenih tokov družbenega komuniciranja,
7. širjenje političnih elit v posameznih političnih enotah in tudi v širši politični skupnosti,

13 Raymond Aron je bil francoski filozof in sociolog, ki je pomembno prispeval k utemeljitvi sociologije mednarodnih odnosov v svojem delu *Paix et guerre entre les nations* (1961) (*Mir in vojna med narodi*), v katerem je opazna povezava analize mednarodnih odnosov in obče sociologije. Sprva se je osredotočil na preučevanje držav kot osnovne enote in dinamike med njimi, saj je mednarodno skupnost preučeval na sistemski ravni (Halliday 2002, 244).