

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Matjaž Rössler

**Spremembe v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru**  
**Delovanje Ministrstva za domovinsko varnost ZDA**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Matjaž Rössler

Mentor: redni profesor dr. Anton Bebler

**Spremembe v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru**  
**Delovanje Ministrstva za domovinsko varnost ZDA**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

## KAZALO VSEBINE

|   |            |
|---|------------|
| <b>SEZNAM KRATIC</b>  | <b>III</b> |
| <b>UVOD</b>   | <b>1</b>   |
| <b>1. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR</b>   | <b>4</b>   |
| 1.1. <u>Opredelitev predmetov preučevanja</u>                                     | 5          |
| 1.2. <u>Cilji preučevanja</u>   | 5          |
| 1.3. <u>Hipoteze</u>  | 6          |
| 1.4. <u>Metodološki pristop</u>   | 6          |
| <b>2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV</b>  | <b>7</b>   |
| 2.1. <u>Nacionalna varnost in nacionalnovarnostni sistem ZDA</u>                  | 7          |
| 2.2. <u>Domovinska varnost in Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA</u>           | 8          |
| 2.3. <u>Obveščevalna skupnost ZDA</u>   | 9          |
| <b>3. NACIONALNOVARNOSTNI SISTEM ZDA PRED 11. SEPTEMBROM</b>                      | <b>10</b>  |
| 3.1. <u>Determinante nacionalne varnosti ZDA</u>                                  | 12         |
| 3.2. <u>Akterji v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA</u>                            | 15         |
| 3.2.1. <u>Predsednik ZDA</u>  | 17         |
| 3.2.2. <u>Svetovalec za nacionalno varnost</u>                                    | 19         |
| 3.2.3. <u>Državni sekretar</u>  | 20         |
| 3.2.4. <u>Obrambni sekretar</u>   | 21         |
| 3.2.5. <u>Svet za nacionalno varnost</u>  | 22         |
| 3.2.6. <u>Obveščevalna skupnost</u>   | 25         |
| 3.2.7. <u>Predsednik združenega poveljstva oboroženih sil</u>                     | 29         |
| 3.2.8. <u>Kongres</u>   | 31         |
| 3.2.9. <u>Neformalne institucije – mediji, stranke in interesna združenja</u>     | 32         |
| 3.3. <u>Pomanjkljivosti nacionalnovarnostnega sistema ZDA pred 11. septembrom</u> | 34         |
| <b>4. KLJUČNE SPREMEMBE V NACIONALNOVARNOSTNEM SISTEMU ZDA PO 11. SEPTEMBRU</b>   | <b>47</b>  |
| 4.1. <u>Strategija nacionalne varnosti ZDA (september 2002)</u>                   | 48         |
| 4.2. <u>Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA</u>                                 | 56         |
| 4.2.1. <u>Nastanek</u>  | 59         |
| 4.2.2. <u>Struktura</u>   | 60         |
| 4.2.3. <u>Delovanje</u>   | 68         |

|  |                  |
|--|------------------|
| 4.3. <u>Obveščevalna skupnost ZDA</u>  | <u>73</u>        |
| 4.3.1. <u>Sodelovanje med članicami obveščevalne skupnosti ZDA</u>                         | <u>76</u>        |
| 4.3.2. <u>Položaj Direktorja nacionalnega obveščanja</u>                                   | <u>77</u>        |
| 4.4. <u>Povezanost obveščevalne skupnosti ZDA in Ministrstva za domovinsko varnost ZDA</u> | <u>80</u>        |
| <b>5. <u>SKLEPNI DEL</u></b>   | <b><u>83</u></b> |
| <b>6. <u>LITERATURA</u></b>  | <b><u>90</u></b> |

## **KAZALO SHEM**

|  |           |
|--|-----------|
| <u>Shema 1.1.: Sestava Sveta za nacionalno varnost ZDA</u> | <u>23</u> |
|--|-----------|

## **KAZALO TABEL**

|   |           |
|---|-----------|
| <u>Tabela 1.1.: Stroški komponent Ministrstva za domovinsko varnost ZDA</u> | <u>67</u> |
|---|-----------|

## **SEZNAM KRATIC**

AF ISR – Air Force Intelligence, Surveillance and Reconnaissance  
CAPPS – Computer Assisted Passenger Prescreening System  
CBPA – Customs and Border Protection Agency  
CDCP – Centre for Disease Control and Prevention  
CDP – Centre for Domestic Preparedness  
CIA – Central Intelligence Agency  
C-TPAT – Customs-Trade Partnership Against Terrorism  
DCI – Director of Central Intelligence  
DNI – Director of National Intelligence  
DHS – Department of Homeland Security  
DIA – Defense Intelligence Agency  
FAA – Federal Aviation Authority  
FBI – Federal Bureau of Investigation  
FEMA – Federal Emergency Management Agency  
FLETC – Federal Law Enforcement Training Centre  
GAO – General Accounting Office  
GSA – General Services Administration  
HSIN – Homeland Security Information Network  
HSOC – Homeland Security Operations Centre  
ICE – Immigration and Customs Enforcement  
JCS – Joint Chiefs of Staff  
MANPADS – Man-portable Air Defense Systems  
MI – (Army) Military Intelligence  
NGA – National Geospatial-Intelligence Agency  
NORAD – North American Aerospace Defense Command  
NRO – National Reconnaissance Office  
NSA – National Security Agency  
ONI – Office of Naval Intelligence  
TSA – Transport Security Administration  
US-VISIT – United States-Visitor and Immigrant Status Indicator Technology  
WTC – World Trade Centre  
NCTC – National Counterterrorism Centre  
CTC – Counter-terrorism Centre

## UVOD

*V treh letih in pol po 11. septembru 2001 smo sprejeli ukrepe brez primere za zaščito Američanov. Ustvarili smo novo ministrstvo, da bi zaščitili našo domovino, osredotočili delo FBI na preprečevanje terorizma, začeli z reformami naših obveščevalnih služb, razbili teroristične celice po državi, razširili obseg raziskav na področju obrambe pred napadi z biološkim in kemičnim orožjem, izboljšali obmejno varnost in izurili več kot pol milijona reševalcev. Policisti in gasilci, varnostniki na letalih, raziskovalci in številni drugi se vsak dan trudijo, da bi bila naša domovina varnejša in vsem njim se zahvaljujemo. (Aplavz)<sup>1</sup>*

Te besede so del tradicionalnega nagovora o stanju v državi (State of the Union Address) ameriškega predsednika Georga W. Busha z dne 2. februarja 2005. V nekaj kratkih povedih je povzel bistvo današnje zapletene varnostne situacije v ZDA: prišlo je do korenitih in daljnosežnih sprememb na področju nacionalnovarnostnega sistema in notranjepolitičnega ustroja države.

20. septembra 2004 sem pristal na mednarodnem letališču Dulles v Washingtonu. S poostreno stopnjo nadzora sem se soočil že na letališču, saj sem med pomikanjem skozi kačjo vrsto na vstop v državo čakal debeli dve uri. Ker sem pač obramboslovec, sem pričakoval posebne ukrepe in kontrolo, torej razumen razlog za tako dolgo čakanje. Bil sem skorajda razočaran, ko me je uradnik na imigracijskem okencu na hitro odpravil z nekaj rutinskimi vprašanji, žigom v potnem listu in tistim obveznim vljudnostnim "OK, have a nice time". Ta prva izkušnja me je dodatno vzpodbudila, da sem med bivanjem v ZDA še bolj pozorno opazoval razmerje med navideznim prizadevanjem, ki ga v varnost vlagajo vse stare in nove komponente nacionalnovarnostnega sistema, in dejansko varnostno situacijo v ZDA.

Teroristični napadi na ZDA 11. septembra 2001 pomenijo novo prelomnico v zgodovini nacionalnovarnostnega sistema ZDA. Do tako pomembnih sprememb v nacionalnovarnostnem sistemu je prišlo le še leta 1941, ko so ZDA vstopile v drugo svetovno vojno in je bilo potrebno v veliki meri reorganizirati obrambni sistem takrat precej izolacionistične države. Zato sem

---

<sup>1</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>

se odločil, da bom v moji diplomski nalogi predstavil spremembe v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru, delovanje Ministrstva za domovinsko varnost ZDA in njegovo povezanost z obveščevalno skupnostjo ZDA.

Neposredni posledici terorističnih napadov sta bili sprejetje Patriotskega zakona in ustanovitev Urada za domovinsko varnost, ki je leto kasneje postal zvezno ministrstvo. Na novo se je definirala politika ZDA do mednarodnega terorizma, saj je protiteroristični boj z intervencijo v Afganistanu postal globalen. Protiteroristični ukrepi so zaznamovali in še zaznamujejo mednarodno skupnost ter v določeni meri tudi vplivajo na reorganizacijo nekaterih najpomembnejših varnostnih struktur drugod po svetu. Namen te naloge ni analizirati vzroke za pojav mednarodnega terorizma, temveč z analizo dosegljivih virov predstaviti najpomembnejše spremembe v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA in ugotoviti, ali delovanje Ministrstva za domovinsko varnost ZDA resnično ščiti domače prebivalstvo pred podobnimi napadi, kot so se zgodili 11. septembra 2001.

V prvem poglavju diplomskega dela bom predstavil metodologijo dela. Sem spadajo opredelitev ciljev in predmeta proučevanja, predstavitev hipotez in opis metodološkega pristopa k pisanju tega dela.

V drugem poglavju bom na kratko predstavil temeljne pojme, s katerimi se bo bralec najpogosteje srečeval ob branju dela – nacionalnovarnostni sistem ZDA, Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA in obveščevalno skupnost ZDA.

V tretjem poglavju bom opisal glavne značilnosti nacionalnovarnostnega sistema ZDA pred 11. septembrom 2001. Predstavil bom determinante nacionalne varnosti – ameriške nacionalne interese in vrednote ter njihov vpliv na ameriško zunanjo, obrambno in varnostno politiko. Nato bom predstavil ključne akterje nacionalnovarnostnega sistema ZDA – vodilne posameznike, elemente v državnem aparatu in institucije, ki določajo in izvajajo ukrepe znotraj sistema. Za zaključek tretjega poglavja bom predstavil pomanjkljivosti in napake v nacionalnovarnostnem sistemu, ki so se po ugotovitvah preiskovalne komisije in po mnenju strokovnjakov pokazale, ko je prišlo do napadov 11. septembra.

Spremembam v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru 2001 se bom podrobneje posvetil v četrtem poglavju. Najprej bom predstavil zgodovino nastanka Ministrstva za domovinsko varnost, nato bom pojasnil

njegovo strukturo in delovanje. Druga pomembna sprememba po 11. septembru je združitev celotne obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti ZDA pod enotnim vodstvom, s čimer naj bi se konsolidirala obveščevalna skupnost ZDA. Še posebno se bom posvetil predstavitvi položaja Direktorja nacionalnega obveščanja. Na koncu bom analiziral sodelovanje med Ministrstvom za domovinsko varnost in obveščevalno skupnostjo ZDA.

Zaključek četrtega poglavja je posebnega pomena, saj predstavlja uvod v peto, sklepno poglavje, kjer bom preverjal sodelovanje med Ministrstvom za domovinsko varnost ZDA in obveščevalno skupnostjo. Analiza sprememb v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru bo sinteza razmišljanj in kritik tujih in domačih strokovnjakov ter mojega lastnega razmišljanja, razvitega skozi proces izdelovanja te naloge. V zaključku diplomskega dela bom preverjal pomožne in glavno hipotezo in s tem poskusil ugotoviti, ali so ZDA danes zares bolj varne, kot so bile pred 11. septembrom 2001.

Poglaviten razlog, zakaj sem se odločil za tako temo diplomskega dela, je predvsem moje mnenje, da bo zagotavljanje domovinske varnosti ZDA še naprej zelo pomemben dejavnik v ameriški politiki v naslednjih nekaj letih in desetletjih, kar bo vplivalo tudi na veliko ostalih varnostnih sistemov po svetu. To dejstvo nam poraja vedno več novih vprašanj: kateri ukrepi so potrebni, da se ZDA zavarujejo pred terorizmom? Ali je popolna varnost pred terorizmom sploh možna? Mnogi kritiki politike domovinske varnosti trdijo, da je to enostavno nemogoče, da so ZDA prevelike in da so državljani ZDA preveč navajeni na svobodo gibanja in na minimalno vmešavanje vlade v njihove osebne zadeve, da bi se lahko podredili nekaterim omejitvam pravic in svoboščin. Navkljub takemu splošnemu mnenju bo zanimivo raziskati, ali se bo "Amerika" kot pojem svobode morala spremeniti, zamenjati človekove pravice in svoboščine za varnost in postati bolj podobna državam, ki jih že dlje časa ogroža terorizem, kot je to v primeru Izraela. Zanimivo bi bilo tudi ugotoviti, ali bo s časom prišlo do padca pozornosti služb znotraj sistema domovinske varnosti in obveščevalne skupnosti. Ali bo mogoče kdaj prišlo do pretiranih reakcij na morebitne grožnje? In če bi prišlo do takih reakcij, kakšno bo potem življenje v družbi, zasičeni z napredno tehnologijo in obsedeni s totalno varnostjo?



## 1. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

V ZDA sem pripotoval na zasebni obisk in hkrati nameraval zbrati nekaj študijskega gradiva za svoje diplomsko delo. Časa sem imel dovolj, saj sem dva tedna preživel v Washingtonu D.C. Kljub temu sem ugotovil, da je knjižnega gradiva, ki bi opisovalo trenutno potekajoče spremembe na področju nacionalne varnosti ZDA in delovanja Ministrstva za domovinsko varnost, zaenkrat relativno malo. Poskušal sem na različnih naslovih, med njimi tudi na CSIS (Center for Strategic and International Studies), v Kongresni knjižnici (Library of Congress), oglasil sem se celo v nekdanjem mornariškem poveljstvu v Washingtonu, kjer je sedaj začasno nastanjeno Ministrstvo za domovinsko varnost. Vendar sem skoraj povsod dobil zelo podobne odgovore v smislu: "Oprostite, toda tematika, o kateri bi želeli pridobiti informacije, je še precej neraziskana in sveža. Trenutno si lahko pomagate samo z zakoni, akti, resolucijami ...". Odgovor, ki se mi je najbolj vtisnil v spomin, pa najraje zapišem kar v originalni obliki: "Sir, did you try the Web yet?", kar seveda pomeni, da je največ virov dostopnih preko spleta. Tako mi ni preostalo drugega, kot da moje bivanje v ZDA posvetim turističnim znamenitostim, namesto študijskim obveznostim.

Kakšno zvezo imajo zgoraj opisane dogodivščine z metodologijo mojega diplomskega dela? Ugotovil sem, da je konkretna tematika, ki jo bom obravnaval, v raziskovalnih krogih še relativno neobdelana. Štiri leta niso čas, v katerem bi lahko zaznali, zbrali in opisali vse spremembe znotraj nacionalnovarnostnega sistema ZDA, ker te enostavno še vedno potekajo in še ne moremo z gotovostjo potegniti nekih dokončnih zaključkov. Navkljub temu upam, da mi bo uspelo z dosegljivimi viri odgovoriti na vprašanja, ki sem si jih zastavil v uvodu.

Viri, ki sem jih zbral in predelal, so večinoma ameriški, še najlažje in največ virov pa sem našel na svetovnem spletu. To se mi ne zdi sporno, saj z raziskovalnega vidika glede vsebine ni razlike, ali je natiskana na papir ali pa objavljena na spletu v wordovem (\*.doc), internet explorerjevem (\*.html) ali adobe acrobatovem (\*.pdf) dokumentu. Bolj se mi zdi pomembno sporočilo, kredibilnost njegovega avtorja in način, kako bom sporočilo izluščil iz širšega konteksta, ga obdelal in nato smiselno uporabil za razvoj lastnega razmišljanja.

## 1.1. Opredelitev predmetov preučevanja

Dogodki 11. septembra 2001 so korenito spremenili način, kako ZDA gledajo na svojo varnostno situacijo. Svetovna supersila in njeni ljudje, ki so do tistega pomembnega dne uživali v sorazmerno visoki stopnji varnosti, so bili nenadoma, v razmaku nekaj ur na šokanten način postavljeni pred nova, kruta dejstva. Zanje je napočila nova doba mednarodnega terorizma, skritih, nejasnih sovražnikov, nestabilnih zavezništev v boju proti terorizmu in notranjepolitičnih bojov, zaznamovanih s tehtanjem med varnostjo in svobodo.

V tem diplomskem delu bom preučeval nacionalnovarnostni sistem ZDA – predvsem spremembe, ki so se zgodile znotraj njega po napadih 11. septembra. Poglavitni spremembi sta ustanovitev Ministrstva za domovinsko varnost ZDA, ki je bilo ustanovljeno kot direkten odgovor na novo nastalo varnostno situacijo in združitve obveščevalne skupnosti pod enotnim nadzorom z namenom izboljšanja rezultatov obveščevalne dejavnosti. Preučil bom torej dinamiko razvoja nacionalnovarnostnega sistema ZDA, njegove temeljne lastnosti ter procese, ki potekajo znotraj njega po 11. septembru 2001.

## 1.2. Cilji preučevanja

Čeprav si ameriška družba ni takoj opomogla od šoka terorističnih napadov 11. septembra, pa so bile reakcije na ravni zvezne vlade hitre in smiselne. Celoten državni aparat je koordinirano stekel proti enotnemu cilju: zavarovati domovino pred novimi grožnjami na domačih tleh. Prišlo je do največjih sprememb nacionalnovarnostnega sistema po drugi svetovni vojni. Cilj mojega diplomskega dela je te spremembe opisati na objektivni način, s poudarkom na reorganizaciji nacionalnovarnostnega sistema ZDA, zgodovini, strukturi in delovanju Ministrstva za domovinsko varnost ZDA in njegovem sodelovanju z reorganizirano obveščevalno skupnostjo ZDA, ki je nedavno dobila novega glavnega direktorja z namenom izboljšanja rezultatov obveščevalnih dejavnosti.

### 1.3. Hipoteze

V okviru metodološke tradicije pojasnjevanja ima postavitve hipoteze osrednjo vlogo. Najobičajnejše je, da v diplomski nalogi raziskujemo nekaj, kjer na osnovi znanja in intuicije slutimo problem in ga želimo razrešiti. Pri formulaciji hipoteze mora avtorja zanimati vzročno-posledični odnos med dvema ali več spremenljivkami. Vendar ne moremo hipoteze postaviti na poljuben način, temveč moramo poskrbeti, da je vzročno-posledična povezava med spremenljivkami določljiva in da te hipoteze niso predvidljivega značaja, torej da jih ni možno že vnaprej potrditi. (Bučar, 2000: 42–43)

Hipotezam pripada v metodološkem okviru mojega diplomskega dela osrednja vloga, saj definirajo vzročno-posledični odnos med glavnimi predmeti preučevanja: nacionalnovarnostnim sistemom, Ministrstvom za domovinsko varnost in obveščevalno skupnostjo. Postavil sem glavno hipotezo, pri njenem dokazovanju pa si bom pomagal s tremi delovnimi hipotezami:

Glavna hipoteza:

- *"Oblikovanje Ministrstva za domovinsko varnost je izboljšalo delovanje nacionalnovarnostnega sistema ZDA."*

Delovne hipoteze:

- *po 11. septembru se je izboljšalo sodelovanje med podsistemi nacionalnovarnostnega sistema ZDA*
- *po ustanovitvi položaja Direktorja centralnega obveščanja se je izboljšalo zbiranje, pretok in analiza informacij nacionalnovarnostnega značaja*
- *po 11. septembru se je izboljšala preventivna dejavnost nacionalnovarnostnega sistema ZDA*

### 1.4. Metodološki pristop

Oblikovanju hipotez logično sledi opredelitev instrumentov za njihovo preverjanje. Kot instrumente za preverjanje hipotez razumem metode raziskovanja, ki vodijo do zaključnih sklepov in s katerimi je možno empirično preveriti glavno in pomožne hipoteze.

Ker je moje diplomsko delo teoretskega značaja, iz tega izhajajo tudi uporabljene metode. Opisno-deskriptivna metoda mi je pomagala raziskati in pojasniti teoretične koncepte (nacionalnovarnostni sistem, vrednote in interese). Iz specifičnih razlogov, ki sem jih omenil že prej (dosegljivost virov in njihov prevladujoči tip – elektronski), pa sem se odločil, da kot glavno metodo uporabim metodo kvalitativne analize in interpretacije primarnih (dokumentov, zakonov, poročil), sekundarnih (knjig, člankov) in tudi terciarnih (internetnih) virov. To pomeni, da bom s sintezo pisanja drugih avtorjev ter mojega lastnega razmišljanja ustvaril edinstven izdelek, ki bo, upam, pripomogel k boljšemu poznavanju raziskovane tematike.

V več kot štirih letih, kolikor jih je že minilo od terorističnih napadov 11. septembra 2001, je bilo objavljenih dovolj dokumentov, zakonov, predsedniških odredb in ostalih primarnih virov, ki omogočajo vpogled v problematiko odziva nacionalnovarnostnega sistema ZDA na dogodke 11. septembra. V različnih oblikah in v zadovoljivi meri so ti viri dostopni tudi v Sloveniji, vendar jih je zelo malo zapisanih v slovenščini.

## **2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

### **2.1. Nacionalna varnost in nacionalnovarnostni sistem ZDA**

Novo mednarodno varnostno okolje je zameglilo koncept in pomen nacionalne varnosti ZDA. Pretvorba nacionalnih interesov v smiselno nacionalnovarnostno politiko je postala težavnejši proces. Pred leti je ta problem predstavil strokovnjak: *"Nobena uradna razlaga nacionalne varnosti kot področja ni bila splošno sprejeta; nobena razlaga ni možna. Splošno gledano je to študija varnostnih problemov, s katerimi se soočajo države, politik in programov, s katerimi se ti problemi rešujejo, in tudi vladnih procesov, s pomočjo katerih se te politike in programi sprejemajo in izvajajo."*

Zavedajoč se problemov definiranja in predstavitve pojma nacionalne varnosti, ponujamo uvodno trditev: Nacionalna varnost ZDA je zaupanje velike večine državljanov, da imajo ZDA vojaške sposobnosti in učinkovito politiko, s katerimi sovražniku preprečujejo uporabo sile proti nacionalnim interesom ZDA. (Sarkesian in dr., 2002: 13)

Kaj so nacionalni interesi in nacionalne vrednote ZDA ter kako vplivajo na nacionalno varnost ZDA, bom podrobneje razložil v poglavju 3.1.

Sistem nacionalne varnosti ZDA, kot ga poznamo danes, je bil definiran z Zakonom o nacionalni varnosti (National Security Act) leta 1947. Kasneje mu je bilo dodanih več amandmajev (leta 1949, 1958 in v 80-ih letih). S tem zakonom so bili ustanovljeni Svet za nacionalno varnost, Urad obrambnega sekretarja, Zračne sile ZDA, Združeno poveljstvo oboroženih sil (JCS – Joint Chiefs of Staff) in Centralna obveščevalna agencija (CIA). Leta 1949 je bilo z amandmaji ustanovljeno Obrambno ministrstvo ZDA, ki je še večjo moč dobilo z novimi amandmaji leta 1958; ti so obrambnemu sekretarju dodelili večjo pravno avtoriteto. (Sarkesian in dr., 2002: 92)

## 2.2. Domovinska varnost in Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA

Domovinska varnost ZDA je skupno nacionalno prizadevanje, ki ima za cilj preprečiti teroristične napade znotraj ZDA, zmanjšati ranljivost ZDA pred terorističnimi napadi ter zmanjšati škodo in omogočiti okrevanje po napadih, ki bi se morda zgodili.<sup>2</sup>

Sistem domovinske varnosti ZDA je hierarhično organizirana struktura, ki deluje tudi v smeri horizontalnega koordiniranja številnih akterjev s področja protiterorističnega delovanja v fazah pred terorističnim napadom, med njim in po njem. (Prezelj, 2004: 30)

Ministrstvo za domovinsko varnost združuje 180 000 zaposlenih v 22 agencijah in povezuje nekdanje razdrobljene zvezne funkcije pod eno krovno strukturo, namenjeno zaščiti ZDA pred terorizmom. Glavne komponente Ministrstva, ki značilno opredeljujejo njegovo delovanje, so:

- Direktorat za varnost meja in transporta
- Direktorat za krizno pripravljenost in odzivanje
- Direktorat za znanost in tehnologijo
- Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture

---

<sup>2</sup> [http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf), 2

Ministrstvo za domovinsko varnost je z vidika velikosti predvidenega proračuna za leto 2006 (34.2 mrd \$) peto največje ministrstvo v ZDA. Pred njim več sredstev dobijo obrambno ministrstvo (419.2 mrd \$), ministrstvo za zdravje in socialne zadeve (67.2 mrd \$), prometno ministrstvo (57.5 mrd \$) in šolsko ministrstvo (56 mrd \$).<sup>3</sup>

### 2.3. Obveščevalna skupnost ZDA

Obveščevalna skupnost je skupnost agencij izvršne veje oblasti, ki ločeno in/ali skupaj delujejo v smislu izvajanja obveščevalnih dejavnosti, nujnih za področje mednarodnih odnosov in nacionalne varnosti ZDA. Te dejavnosti vključujejo:

- zbiranje informacij, ki jih za opravljanje svojih nalog potrebujejo predsednik ZDA, Svet za nacionalno varnost, državni sekretar, obrambni sekretar in ostali uradniki izvršnega dela oblasti
- pridobivanje in razširjanje informacij
- zbiranje informacij o in izvajanje aktivnosti proti: obveščevalnim dejavnostim, uperjenim proti ZDA; mednarodnemu terorizmu in mednarodni trgovini z drogami; ostalim sovražnim dejavnostim, uperjenim proti ZDA s strani tujih sil, organizacij, oseb in njihovih agentov
- posebne dejavnosti
- administrativne in podporne dejavnosti v ZDA in v tujini, nujne za opravljanje avtoriziranih ukrepov
- druge obveščevalne dejavnosti, ki jih občasno potrebuje predsednik ZDA<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/budget.html>

<sup>4</sup> <http://www.intelligence.gov/1-definition.shtml>

### 3. NACIONALNOVARNOSTNI SISTEM ZDA PRED 11. SEPTEMBROM

Šok, ki so ga snovalci ameriškega nacionalnovarnostnega sistema in ameriška javnost doživeli po terorističnih napadih 11. septembra 2001, se velikokrat primerja s tistim, ki je sledil japonskemu napadu na Pearl Harbor 7. decembra 1941. Oba dogodka sta za seboj potegnila dobro znane zgodovinske posledice, le malokrat pa se vprašamo, kaj se je dogajalo v mesecih in letih pred napadoma.

V tem poglavju bom opisal, kako je deloval nacionalnovarnostni sistem ZDA pred napadi 11. septembra, kaj so bile njegove poglobitve značilnosti in katere največje pomanjkljivosti v njegovi strukturi so se pokazale, ko je do napadov prišlo.

Da bi bolje razumeli stanje pred 11. septembrom 2001, moramo gledati širši kontekst 90. let prejšnjega stoletja. Američani so sprejeli konec hladne vojne z mešanico olajšanja in zadovoljstva. Pričakovali so mirovno dividendo, ki naj bi jo zaradi konca sovjetske vojaške grožnje prineslo zmanjšanje izdatkov v nacionalnovarnostnem sistemu. ZDA so vstopile v obdobje po hladni vojni kot vodilna vojaška velesila. Toda vakuum, ki je nastal z razpadom Sovjetske zveze, je ustvaril nove vire nestabilnosti po svetu in predstavil nove izzive ZDA. Predsednik George H. W. Bush se je prvi soočil s temi novimi izzivi v letih 1990 in 1991, ko je vodil mednarodno koalicijo za končanje iraške okupacije Kuvajta. Drugi primeri odziva ameriških vodij na grožnje vključujejo odstranitev jedrskega orožja iz Ukrajine, Belorusije in Kazahstana, Nunn-Lugarjev program za zmanjšanje grožnje jedrskega orožja ter mednarodna vključitev v vojni v BiH in na Kosovem.<sup>5</sup>

Boleča je ugotovitev, da je bila pred 11. septembrom glavna nacionalnovarnostna skrb Washingtona izgradnja sistema Nacionalne protibalistične zaščite (NMD – National Missile Defense). Občutek nujnosti izgradnje teh mehanizmov, s katerimi bi zaščitili Združene države pred morebitnim jedrskim raketnim napadom, je stal v hudem nasprotju s samozadovoljnostjo glede nadziranja prometne mreže in državnih morskih in kopenskih meja. 10. septembra je le nekaj več kot 300 agentov obmejnega

---

<sup>5</sup> <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>, 357

nadzora, s podporo enega samega analitika, imelo nalogo zaznavanja in prestrežanja ilegalnega prečkanja širne, odprte, 4000 milj dolge kopenske in morske meje s Kanado. Po desetletju proračunskega zanemarjanja je bila Obalna straža – katere naloga je vzdrževati varnost v pristaniščih in nadzirati 95000 milj obale – prisiljena v zmanjšanje števila svojega osebja na najnižjo raven po letu 1964 in v rutinsko kanibaliziranje svojih več desetletij starih ladij in letal za rezervne dele, da je lahko ostale ohranila v delujočem stanju. Medtem ko so na naslovnica prevladovala debate o koristih tehnologij za prestrežanje balističnih raket, ni bilo dejstvo, da so bila ameriška morska in kopenska vrata na stežaj odprta, deležno niti najmanjše omembe. (Flynn v Hoge, 2001: 183)

Napad je poudaril irelevantnost prevladujočih ameriških varnostnih prioritet, ki še vedno temeljijo na hladnovojnem obnašanju in strukturah. Lahko bi rekli, da kar se tiče prevladujočih skupin v varnostni in politični sferi, se hladna vojna zanje ni končala vse do 11. septembra 2001. To se je potrdilo predvsem na treh področjih. Prvo je bil poskus prikazati Rusijo in Kitajsko kot veliki grožnji ameriškim interesom. Drugo je bila strategija razvoja Nacionalne protibalistične zaščite in militarizacije vesolja. In tretje je bila politika do Izraela in njegove okupacije Zahodnega brega in Gaze. Napad 11. septembra je izviral iz muslimanskega sveta in je bil delno motiviran tudi s sovraštvom do Izraela in odkrite ameriške podpore Izraelu. (Lieven v Hoge, 2001: 295–296)

Ugotovimo torej lahko, da je prišlo pred 11. septembrom do hudega neskladja med institucionalnim dojemanjem groženj ameriški domovini in dejanskega stanja na področju nacionalne varnosti. Hladnovojno razmišljanje vodilnih političnih struktur v državi in slaba koordinacija med ameriški obveščevalnimi službami so nehote zameglile dejansko grožnjo, ki je pretila ameriškim vrednotam in nacionalnim interesom, ki naj bi jih omenjene politične strukture in obveščevalna skupnost morale braniti.

Vsaka suverena država ima pravico braniti svoje legitimne interese in njena politika je vedno odraz vrednot njenih državljanov in njihovih izvoljenih predstavnikov. Kako se prepletajo ameriški nacionalni interesi in vrednote in kako vplivajo na delovanje nacionalnovarnostnega sistema, bom opisal v naslednjem poglavju.



### 3.1. Determinante nacionalne varnosti ZDA

Pod pojmom "determinante nacionalne varnosti ZDA" razumem nacionalne interese in vrednote državljanov ZDA in njihovih političnih predstavnikov.

Varnostna politika ZDA obsega osnovna načela, po katerih se ravnaajo ZDA za ohranjanje nacionalnih interesov in državnih ciljev nacionalne varnosti. Varnostna politika je v tem smislu definirana kot del širše zunanje politike ZDA, obe pa tvorita tako imenovano veliko strategijo (grand strategy), ki obsega celotne družbene zmogljivosti (vojaške in nevojaške) v funkciji osnovnega ameriškega nacionalnega interesa – zaščite in varnega nadaljnega razvoja države. V obdobju po koncu druge svetovne vojne so osnovne predpostavke za ohranjanje ameriških nacionalnih interesov:

- a) ZDA imajo odgovornost in dolžnost (zaradi vstopa v drugo svetovno vojno so se po njenem koncu razvile v gospodarsko in vojno-politično supersilo) aktivno sodelovati v svetovnih dogajanjih. Rezultat tega je, da so ustvarjalci ameriške obrambne in zunanje politike po koncu vojne razvili koncept ameriške globalne odgovornosti. Zaradi tega je doseganje vseh svetovnih področij sestavni del tako imenovanega ameriškega nacionalnega interesa.
- b) ZDA so čuvaj in zaščitnik svobode na mednarodnem prizorišču. V tem smislu je Harry S. Truman leta 1947 izjavil, da svobodni ljudje po svetu od Američanov pričakujejo pomoč za branjenje njihove svobode. Ronald Reagan je to stališče podprl s trditvijo, da ameriški narod edini na svetu lahko obvaruje svetovni mir.
- c) Prihodnost sveta je odvisna od pripravljenosti ZDA na delovanje na tujem za dobro sveta.
- d) ZDA morajo biti svetovni voditelj, to pa je položaj, ki so ga v dobri veri sprejele po koncu druge svetovne vojne.

(Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999: 29)

Podobno razmišlja tudi Sarkesian, ko trdi, da na nacionalno varnost ZDA vplivajo nacionalni interesi njihovih državljanov. Nacionalni interesi ZDA so odraz ameriških vrednot, usmerjenih v mednarodno in domačo skupnost. Vloga interesov je v ustvarjanju in vzdrževanju takega mednarodnega okolja, ki je

najbolj ustrezno za miroljubno ohranjanje vrednot. Poznamo tri referenčne točke pri definiranju vloge interesov ZDA: prvič, v središču nacionalnih interesov ZDA so vrednote ZDA, ki se nanašajo na zunanji svet. Drugič, težnja za nacionalnimi interesi ne pomeni, da je strategija ZDA omejena na domača tla. Včasih je potrebno posredovanje s silo v različnih delih sveta, posebno pri boju proti mednarodnemu terorizmu. Tretjič, predsednik ZDA je osrednja figura pri določanju in imenovanju nacionalnih interesov ZDA. (Sarkesian in dr., 2002: 5)

Nacionalni interesi ZDA se po 11. septembru niso spremenili. Ostajajo enaki tistim, ki jih je devet kolonij, ki so se odločile ustanoviti skupno državo, zapisalo v svojo ustavo leta 1787 in katere preambulo bom poskusil prevesti:

*"We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America."*<sup>6</sup>

*"Mi, ljudstvo Združenih držav, z namenom, da bi oblikovali bolj popolno Unijo, uveljavili pravičnost, zagotovili mir doma, poskrbeli za skupno obrambo, izboljšali splošno blagostanje in obvarovali blagoslov svobode za nas in naše zanamce, sprejemamo in uveljavljamo to Ustavo Združenih držav Amerike."*

Če nacionalni interesi ZDA skozi zgodovino ostajajo enaki, bi na podlagi pregleda ravnanja ZDA v mednarodnih odnosih in na domačem političnem prizorišču lahko rekel, da se vrednote in vrednotni sistem ZDA spreminjajo glede na trenutno varnostno-politično stanje.

Vrednote ZDA temeljijo na spoštovanih in bistvenih filozofskih, pravnih in moralnih osnovah, nujnih za delovanje ameriškega sistema. Te lastnosti so globoko ukoreninjene v političnem sistemu in domačem okolju; vplivajo tudi na način, kako javnost dojema pravico v mednarodnem okolju in pravične razloge za vodenje vojn. Z drugimi besedami, vrednote so načela, ki dajejo političnemu sistemu in socialnemu redu ZDA njun prirojen karakter; zagotavljajo jedro

---

<sup>6</sup> <http://www.usconstitution.net/const.html>

ameriške kulture in ustvarjajo nova vodila, po katerih se definirajo nacionalni interesi.

Sodobne ameriške vrednote izvirajo iz judovsko-krščanske in anglosaške zapuščine (vključno z reformacijo, renesanso, filozofijo Johna Locka, Jean-Jacquesa Rousseauja in drugih ter načel, izvirajočih iz ameriške revolucije), razglasitve neodvisnosti in ustave. Navkljub tem številnim zgodovinskim referenčnim točkam prepoznavamo najmanj šest temeljnih vrednot, ki definirajo ZDA in njihov položaj v mednarodnem okolju:

Prvič, pravica do samoodločbe je v tem kontekstu dvojni koncept. Nanaša se ne samo na državo, ampak tudi na ljudi v tej državi. Predpostavljeno je, da ima vsaka država pravico do vodenja svoje politike in da vlada po svoji izbiri, dokler s tem ne ogroža svojih sosed. Istočasno imajo državljani te države pravico do samoodločbe. Z ameriške perspektive to pomeni, da državljani preko svobodnih in poštenih volitev volijo, kdo in kako jim bo vladal, z možnostjo zamenjave teh vladajočih, kadar se državljanom to zazdi potrebno.

Drugič, vsak posameznik je nekaj vreden v razmerju do ostalih, do političnega sistema in družbenega reda. To pomeni, da je vsaka oseba v resnici moralna, pravna in politična entiteta, ki jo mora sistem prepoznati in jo priznati. Vsak posameznik ima pravico doseči vse, česar je sposoben, brez omejitev, razen tistih, ki pomenijo zaščito sodržavljanov, domovine in preživetja. Vrednost posameznika se torej mora odražati v ekonomskem, političnem in pravnem sistemu.

Tretjič, demokratična politična legitimnost je bistvena, saj voditelji dolgujejo svojo moč in odgovornost ljudstvu, ki jih je izvolilo. Ljudstvo je končna avtoriteta, izvoljeni in nameščeni uradniki so vedno dolžni vladati in delovati po moralnih in pravnih načelih, pravica ljudstva, da jih zamenja, pa je absolutna. V tem oziru nobena velika sila ne more nadvladati oblasti ali postaviti svojih razlogov za vladanje. Nadalje, vrednost posameznika zahteva omejeno vladanje brez absolutnega in trajnega žarišča oblasti. Da bi to zagotovili, morata biti vladanje in oblast odprta: odločitve in politika morajo biti sprejete javno, s sodelovanjem vrste formalnih in neformalnih skupin. Sistem vladanja mora biti odprt ljudstvu in njegovim predstavnikom. To je bistvo tega, čemur pravimo "odprti sistemi".

Četrtrič, spremembe in politika v mednarodnem okolju morajo temeljiti na prvih treh vrednotah, poudarjenih zgoraj. Tako so mirne spremembe, sprejete z razumno razpravo med državami, temeljna vrednota. Zatekanje k vojni je sprejemljivo le, če je cilj zaščita domovine ali preživetje ali druga temeljna vrednota, in samo v primeru, ko so vsa ostala sredstva že odpovedala. V tem oziru morajo biti diplomacija in meddržavni odnosi osnovani na obojestransko sprejetih pravilih igre.

Petič, vsak sistem, ki se sklicuje na take vrednote in poizkuša delovati upoštevajoč njihova načela, mora biti zaščiten in podprt. Države, katerih vrednote so združljive z ameriškimi, so najboljše preskrbljene v mednarodnem redu, ki prav tako temelji na teh vrednotah.

Šestič, ameriške vrednote izvirajo iz judovsko-krščanske zapuščine, ki sega dlje v čas kot ustanovitev republike v poznem osemnajstem stoletju. Mnogim Američanom to vceplja občutek humanega, občutljivega v težak položaj in status posameznika ter iskanje božanskega vodenja. Te smernice so dodatna dimenzija v razumevanju pravega in pravičnega v mislih veliko Američanov, mnogi med njimi celo smatrajo, da so te smernice nadrejene pravni definiciji oblasti.

Ne smatramo, da so te vrednote na popoln način utelešene v ameriškem sistemu. Obstaja veliko zgodovinskih primerov popačenja vrednot in njihove zlorabe z namenom prikrivanja drugih namer. Toda te vrednote so cenjene s strani večine Američanov in so utelešene v politično-družbenem sistemu. Nadalje, sistem oblasti in lastnosti političnega sistema sta institucionalizirala te vrednote, pa čeprav ne v popolnosti. Pričakovanja večine Američanov in njihovo ocenjevanje drugih držav je, v nemajhni meri, temelječe na teh vrednotah. (Sarkesian in dr., 2002: 7–9)

### 3.2. Akterji v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA

Politika nacionalne varnosti ZDA danes predstavlja pomemben del njihove celotne državne politike. Odločanje o obrambni in varnostni dejavnosti je sestavni del celotnega procesa političnega odločanja v ZDA, eden od razlogov za to izvira iz prepričanja ameriške ideologije (od Roosevelta do Billa Clintona), da se vse odločitve v zvezi z varnostno in obrambno politiko nanašajo

na eksistencialna vprašanja "življenja in smrti" tako posameznikov kot tudi celotne ameriške družbe. Iz tega lahko predpostavimo, da se varnostna politika lahko postavi kot izhodišče za oblikovanje celotne državne politike ZDA in da imajo na področju odločanja o varnostni politiki številne institucije ameriške družbe vpletene svoje osebne interese.

Če sta sodelovanje med političnimi institucijami in vpliv na vsebino obrambno-političnih odnosov države teoretično gledano najbolj prestižni vprašanji politične moči (npr. razprave o tem, kdo ima večjo vlogo pri odločanju – predsednik ZDA ali Kongres) in institucij, je v resničnem življenju za obstanek in delovanje mnogih nevladnih institucij, skupin in posameznikov velikega pomena vsebina obrambne politike ZDA. Konkretno to pomeni, da so npr. podjetja (in njihovi lastniki ter zaposleni), katerih dejavnosti so večinoma specializirane za vojaško-obrambne namene, zelo zainteresirana za to, da obrambna politika ZDA še naprej izhaja iz globalno definiranih nacionalnih interesov, ki jih ščitijo in branijo vrhunsko opremljene in dobro izurjene oborožene sile ZDA.

V ZDA v procesu oblikovanja odločitev in končnem odločanju v zvezi z vojaško-obrambno dejavnostjo države sodelujejo institucije zvezne administracije, kot tudi druge, nedržavne institucije. Praksa kaže, da ima daleč največjo moč odločanja administracija, sem pa spadajo: predsednik ZDA, Svet za nacionalno varnost, Obrambno ministrstvo, Zunanje ministrstvo, obveščevalne službe in Kongres. Razmerje moči med institucijami, ki odločajo o obrambni politiki, se spreminja. Zelo pogosto je od samega predsednika ZDA odvisno, kakšno vlogo bo dodelil posamezni državni instituciji, a kljub temu te institucije tvorijo temeljno strukturo odločanja o obrambni politiki.

(Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999: 18–19)

Sedanji nabor akterjev, ki oblikujejo politiko nacionalne varnosti ZDA, je bil definiran ob koncu druge svetovne vojne. Vojna izkušnja, tako kot tudi zapoznelo spoznanje, da je potreben učinkovitejši sistem enotnega poveljstva in nadzora, sta vodila k sprejetju Zakona o nacionalni varnosti iz leta 1947, z dopolnili v kasnejših letih.

Do razhajanj lahko pride tako med akterji v nacionalnovarnostnem sistemu kot tudi med samim osebjem predsednika ZDA. Predsednik lahko prispeva tudi k nastanku fenomena, imenovanega "skupinsko razmišljanje"

(group think), pri katerem ena skupina v administraciji privzame njej lasten način razmišljanja in istočasno preprečuje ali ignorira alternativne predloge, lahko izvirajoče tudi izmed lastnega članstva. Rezultati takega razmišljanja so lahko politične katastrofe in strateške napake. (Sarkesian in dr., 2002: 92–94)

V poglavju 3.3. bom poskusil ugotoviti, ali je en primer omenjenega "skupinskega razmišljanja" posredno omogočil, da je do napadov 11. septembra lahko prišlo. V mislih imam kritike nekaterih bivših članov administracije, predvsem pripadnikov obveščevalne skupnosti, ki so svoje nadrejene pravočasno in dovolj resno opozarjali, da se v vrstah Al Kaide pripravlja nekaj velikega, napad na ameriško domovino, a so njihova opozorila naletela na gluha ušesa oziroma so bila enostavno ignorirana.

Pod čigavim vplivom torej in kako deluje sistem nacionalne varnosti ZDA? Kdo so glavni akterji v njem in kakšna je njihova medsebojna interakcija? V nadaljevanju jih bom naštel in okvirno opisal njihove dolžnosti in vpliv v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA.

### 3.2.1. Predsednik ZDA

Tako kot v njeni preambuli je skrb za varnost ameriške republike zapisana tudi v II. členu Ustave ZDA, ki opisuje moč in odgovornost predsednika republike. Preden uradno prevzame dolžnosti vrhovne izvršne oblasti, mora vsak novo izvoljeni predsednik priseči, da bo "ohranil, varoval in branil Ustavo Združenih držav Amerike." (Crabb, Mulcahy, 1991: 3)

Po Ustavi ZDA je predsednik vrhovni poveljnik oboroženih sil, čeprav ima tudi Kongres pomembno vlogo glede napovedi vojne in mobilizacije, finančne podpore ter pravil in načina delovanja oboroženih sil. Predsednik ZDA bi se moral ukvarjati z izvrševanjem zakonov, ki jih je oblikoval in potrdil Kongres. Zgodovinsko gledano je v praksi oblast (moč odločanja) stalno rasla v korist predsednika in ne Kongresa. Mnogi avtorji trdijo, da je leta 1960 predsednik dosegel dokončno prevlado nad odločanjem o vojni ali miru (kar je legitimna pravica samo Kongresa). Takrat je postalo jasno, da predsednik ZDA v praksi najpogosteje odloča o vojaški intervenciji ameriških oboroženih sil izven ZDA, čeprav ima Kongres edini pravico napovedati vojno drugi državi. Čeprav nekatere študije trdijo, da je Kongres še posebno po 1960. letu mnogo bolj

natančno in pogosto razpravljaj o vprašanih obrambne in zunanje politike ZDA, ostaja dejstvo, da ima na področju nacionalne obrambe in zunanje politike predsednik še vedno zadnjo besedo. Niti Kongres niti kateri drug organ oblasti ne more brez odobritve predsednika predlagati ali izpeljati zaključkov glede obrambne politike. Kljub temu da se zdi, da je moč odločanja o obrambni politiki skoncentrirana v predsednikovih rokah, je sam pri tem omejen z najmanj dvema konstantama ameriškega političnega življenja:

1. politične in gospodarske sile v ZDA, ki imajo svoje poglede na vprašanja obrambne politike in svoje ustaljene interese, onemogočajo radikalne spremembe obstoječe obrambne politike
2. neomejeno predsednikovo odločanje na področju obrambne politike ZDA slabi tudi zaradi zapletenosti in zahtevnosti mehanizmov in postopkov odločanja o teh vprašanih. Pogosto različni problemi presegajo predsednikove sposobnosti, tako da je popolnoma odvisen od svojih svetovalcev in ostalih podrejenih v državni upravi. Tako je učinkovitost odločanja pogosto odvisna od mere, v kateri uslužbenci v državni upravi podpirajo predsednika in delajo zanj

(Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999: 20–21)

Sposobnost predsednika, da nadzoruje nacionalnovarnostno okolje ter da pokaže voljo, odločnost in vztrajnost, temelji na treh komponentah: njegovem načinu vodenja, razumevanju njegovega položaja in njegovih svetovnih nazorih. Čeprav predsednik realistično gleda na svet, agresivno uporablja svoje predsedovanje in vodi na učinkovit način, ne bo vedno sposoben v političnem telesu zagotoviti tistega, kar je potrebno za izvajanje nacionalnovarnostne politike in strategije. Vsaj ne brez sinteze zgornjih treh komponent.

Predsednikova imenovanja osebja na ključne položaje v nacionalnovarnostnem sistemu so kritičnega pomena za oblikovanje nacionalnovarnostnega okolja po njegovih nazorih in političnih usmeritvah. Imenovano osebje mora biti sposobno poskrbeti za ustrezno povezavo nacionalnovarnostnega okolja s predsednikom. V tem oziru je najpomembnejši akter Svetovalec za nacionalno varnost.

Močne osebnosti lahko predstavljajo dilemo za kateregakoli predsednika, toda imenovanja ljudi, ki samo posnemajo predsednikovo verzijo nacionalne

varnosti (mentaliteta "skupinskega razmišljanja"), lahko vodijo v nevarne pomanjkljivosti politike nacionalne varnosti. Kljub temu se predsednik ne more stalno ukvarjati z izdelavo politik, da bi s tem zgladil razlike med svojim najbližjim osebjem. Iskrena nesoglasja so lahko koristna, toda pričakovati mora tudi občasna popolna strinjanja. Uskladitev nesoglasij je tudi odgovornost predsednika. Iz tega razloga je predsedniško vodenje kritičnega pomena za učinkovito oblikovanje in izvedbo politike nacionalne varnosti.

(Sarkesian in dr., 2002: 91, 122–124)

### 3.2.2. Svetovalec za nacionalno varnost

Pomembna novost v letih po sprejetju Zakona o nacionalni varnosti iz leta 1947 je bila ustanovitev položaja Svetovalca za nacionalno varnost. Svetovalca imenuje predsednik države, odobritev Kongresa tu ni potrebna. Običajno Svetovalec načrtuje in koordinira sestanke Sveta za nacionalno varnost, vendar je njegova vloga sčasoma prerasla samo koordinacijo nacionalnovarnostne politike. Nekateri opazovalci menijo, da je moč, kakršno sta imela svetovalca Kissinger in Brzezinski, spodkopavala vlogo takratnih državnih sekretarjev. Dejstvo, da svetovalec za nacionalno varnost lahko da predsedniku edinstveno mnenje, neobremenjeno z vidika izvršne oblasti, daje temu mnenju posebno težo. Vpliv Svetovalca za nacionalno varnost na nacionalnovarnostne odločitve je odvisen od predsednikovega stila vodenja in njegovega dojemanja položaja svetovalca.

Izbranec za ta položaj mora uživati popolno zaupanje predsednika in mora biti prepoznan s strani članov Sveta za nacionalno varnost, nacionalnovarnostnega osebja ter državnega in obrambnega sekretarja kot oseba, ki je v posebnem razmerju s predsednikom, kar se tiče nacionalnovarnostnih zadev. Svetovalec za nacionalno varnost je ključni člen v ožjem krogu predsednika. Preko svetovalca za nacionalno varnost postane nacionalnovarnostno osebje podaljšek predsednikove moči in inštrument za uravnavanje tona in stila administracije. Glavni izziv je zagotoviti, da ta posebni odnos med predsednikom ter svetovalcem za nacionalno varnost in nacionalnovarnostnim osebjem ni razumljen s strani državnega in obrambnega



sekretarja kot posegajoč v njune pravice ali kot grožnja njunim vlogam in funkcijam. (Sarkesian in dr., 2002: 91–92)

### 3.2.3. Državni sekretar

Najstarejše in najbolj znano predsednikovo svetovalno telo je zunanje ministrstvo. Ustanovljeno je bilo leta 1789 s Thomasom Jeffersonom kot prvim državnim sekretarjem. Državni sekretar vodi zunanje ministrstvo in je najpomembnejši član predsednikovega kabineta. Tradicionalno področje zunanjega ministrstva so politični odnosi med Združenimi državami in tujimi vladami. Od druge svetovne vojne naprej so predsedniki ZDA imenovali državne sekretarje za svoje glavne svetovalce na področju zunanje politike in jim naložili odgovornost koordiniranja dejavnosti vseh izvršnih agencij, vpletenih v zunanje zadeve. Toda kljub temu da so predsedniki vedno znova izražali veliko zaupanje v državne sekretarje, so se v resnici zanašali na druge svetovalne mehanizme v svoji administraciji, ko so odločali o zunanjepolitičnih odločitvah. Med Nixonovim predsedovanjem je dejansko prišlo do ustanovitve neke vrste rivalskega zunanjega ministrstva v Beli hiši (ki ga je vodil svetovalec za nacionalno varnost, Henry Kissinger), kar se ne bi moglo zgoditi brez vzpodbude in sodelovanja predsednika Nixona. Glavni razlog za slabljenje zunanjega ministrstva je torej nujna vpletenost drugih vladnih agencij v odločanje v nacionalnovarnostnem okolju. Povedano drugače, politika nacionalne varnosti ni tradicionalen subjekt in se z njo ne more ravnati po tradicionalnih organizacijskih metodah. (Crabb, Mulcahy, 1991: 44–45)

Kot samostojna institucija zvezne oblasti je zunanje ministrstvo ZDA legitimno odgovorno za oblikovanje zunanje politike ZDA, za svetovanje predsedniku o zunanjih zadevah, za stike z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami ter za (že omenjeno) koordiniranje aktivnosti drugih zveznih agencij na področju zunanje politike. (Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999: 24)

Ministrstvo je organizirano po dveh osnovnih linijah: funkcionalni in geografski. Državni oddelki delujejo pod nadzorom pomočnikov državnega sekretarja, ki so odgovorni za posamezne regije (tako npr. oddelek za Nigerijo spada pod afriške zadeve). Funkcionalna področja, kot so obveščevalna dejavnost, raziskovanje in politično-vojaške zadeve, pa presegajo geografske

meje. Leta 1993 in 1994 so bili izvršeni načrti za spremembo organizacije, da bi boljše izražala zunanjo politiko Clintonove administracije in poenostavila obremenjujočo strukturo. To je vključevalo ustanovitev Urada državnega sekretarja, kar naj bi zbližalo ločene skupine v ministrstvu in razbistrilo proces poročanja. Poskušali so tudi dati več moči namestnikom državnega sekretarja, dodatno pa je bilo zaprtih nekaj ambasad in konzularnih predstavništev. Kljub takim prizadevanjem avtorji ugotavljajo, da se je tekom Clintonove administracije vloga zunanjega ministrstva v zunanjih in nacionalnovarnostnih zadevah zmanjšala. Vsekakor je vloga Sveta za nacionalno varnost zajela mnogo vidikov zunanje politike. V posebno kritični oceni je Komisija Združenih držav za nacionalno varnost v 21. stoletju (United States Commission on National Security/21st Century) ugotovila: Zunanje ministrstvo je ohromljena institucija, ki jo Kongres strada sredstev zaradi njenih pomanjkljivosti in je s tem še dodatno oslABLJENA. Ministrstvo trpi predvsem zaradi neučinkovite organizacijske strukture, v kateri tekmujejo geografski in funkcionalni cilji in kateri manjka solidno upravljanje, odgovornost in vodstvo. (Sarkesian in dr., 2002: 106–107)

#### 3.2.4. Obrambni sekretar

V nasprotju z 200-letno tradicijo zunanjega ministrstva, je obrambno ministrstvo relativno nova organizacija, ustanovljena po drugi svetovni vojni z Zakonom o nacionalni varnosti iz leta 1947. Obrambne sekretarje so čakali veliki problemi, ko so poskušali centralizirati obrambno politiko. Spremembe so se dogajale v poznih 80. letih in tekom Clintonove administracije (1993–2001). Te spremembe so odražale zmanjšanje dojemanja grožnje vojne in napore administracije zmanjšati obseg oboroženih sil zaradi te zmanjšane grožnje. Obrambno ministrstvo še vedno izvaja reforme v odziv na nove tehnologije informacijske dobe in spreminjajoče mednarodno varnostno okolje. Dodatne spremembe so bile uvedene z administracijo Georga W. Busha, ko je obrambni sekretar Rumsfeld dobil lastno obrambno poročilo in štiriletno obrambno poročilo. Te spremembe so bile še dodatno revidirane v odgovor na 11. september.

Predsednikova odgovornost vrhovnega poveljnika oboroženih sil se ponavadi vrši preko obrambnega sekretarja in operativnih elementov obrambnega ministrstva. Obrambni sekretar opravlja dvojno vlogo: kot svetovalec predsedniku glede obrambne politike in kot vodja operativnih elementov ministrstva. V svetovalni vlogi se obrambni sekretar osredotoča na zvrst oboroženih sil in raven njihovega popolnjevanja, potrebnega za učinkovito doseganje ciljev nacionalne varnosti ZDA. Med dolžnostmi obrambnega sekretarja so načrtovanje sestave sil, nabave oborožitve, urjenja, načrtovanja operacij in njihova operativna izvedba. Operativna veja obrambnega ministrstva so vidno prepričljive oborožene sile. Njihova simbolična, kot tudi dejanska vloga je izrednega pomena za dožemanje zaveznikov in nasprotnikov glede vojaških sposobnosti ZDA. Zato je prispevek obrambnega sekretarja pomemben pri oblikovanju politike nacionalne varnosti.

Vojna proti terorizmu je pod drobnogled postavila sposobnost oboroženih sil, da se lotijo nekonvencionalnih nalog, zato se od velikih revizij obrambne strategije Busheve administracije pričakuje, da bodo redefinirale potrebe po oboroženih silah in njihovo strukturo. (Sarkesian in dr., 2002: 110–113)

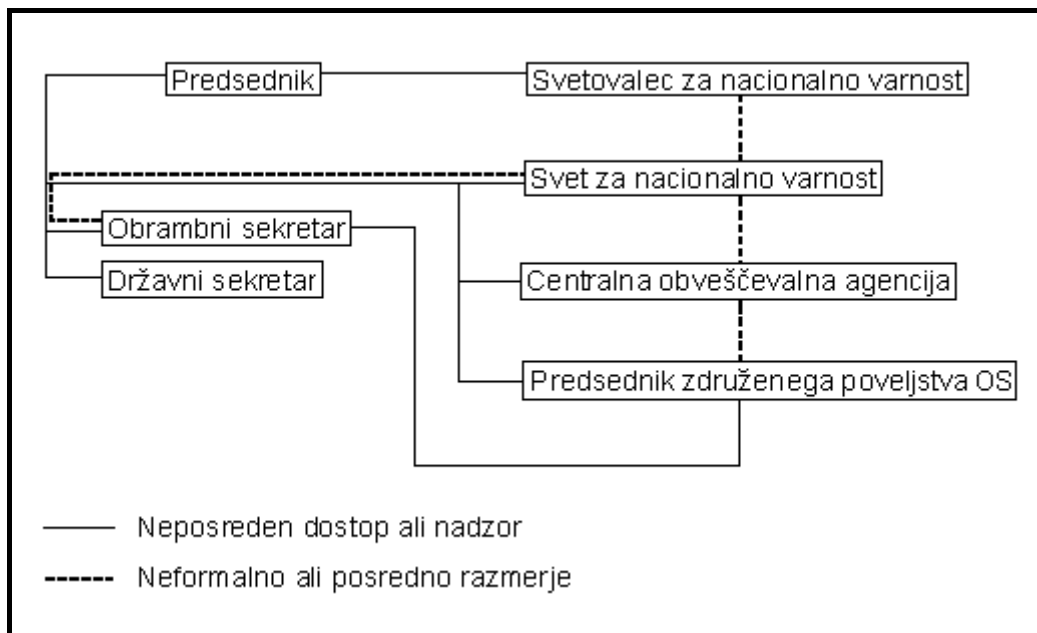
### 3.2.5. Svet za nacionalno varnost

Predsednik ZDA je odvisen od mnogih ljudi pri oblikovanju in izvrševanju politike nacionalne varnosti, koordinirane na najvišjem nivoju skozi Svet za nacionalno varnost. Ta državna institucija je bila uradno osnovana s sprejetjem Zakona o nacionalni varnosti ZDA leta 1947. Dva ključna predsednikova svetovalca – državni in obrambni sekretar – sta glavna člana Sveta za nacionalno varnost, skupaj s podpredsednikom ZDA. Pomočnik predsednika za nacionalnovarnostne zadeve (svetovalec za nacionalno varnost) ni glavni član Sveta. Ti trije posamezniki (oba sekretarja in svetovalec za nacionalno varnost), tvorijo "triado politike nacionalne varnosti" (policy triad). Direktor Cie (uradni naziv je Direktor centralnega obveščanja – Director of Central Intelligence, ali DCI) je glavni svetovalec Sveta za nacionalno varnost, skupaj s predsednikom združenega poveljstva oboroženih sil. Svet za nacionalno varnost in njegovo osebje so v prvi vrsti svetovalna enota; čeprav lahko izda priporočila, ki jih odobri predsednik, so razlaga in izvrševanje priporočil večinoma v domeni

zunanjega in obrambnega ministrstva ter Cie. Tako znotraj Sveta za nacionalno varnost pridejo do izraza pogledi operativnih ministrstev, ki so si velikokrat nasprotujoči. Kot je zaključila Komisija Združenih držav za nacionalno varnost v 21. stoletju, se je "moč določanja politike nacionalne varnosti približala osebju (Sveta za nacionalno varnost). Osebe je prevzelo izdelavo politik in operativno vlogo, zaradi česar trpi njegova sposobnost delovati kot iskren posrednik in koordinator politik. (Sarkesian in dr., 2002: 105)

Poenostavljena shema prikazuje glavne člane Sveta za nacionalno varnost, njihovo medsebojno povezanost in hierarhičen odnos med njimi.

Shema 1.1.: Sestava Sveta za nacionalno varnost ZDA



Prerejeno po: Sarkesian in dr., 2002: 93

Štirje glavni člani Sveta za nacionalno varnost so predsednik, podpredsednik ter državni in obrambni sekretar. Glavna svetovalca sta direktor Centralne obveščevalne agencije in predsednik združenega poveljstva oboroženih sil. Svetovalec za nacionalno varnost ima, kot že rečeno, svetovalno vlogo ter je zadolžen za načrtovanje in koordiniranje sestankov med temi akterji v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA. (Sarkesian in dr., 2002: 93)

Poleg zgoraj omenjenih so drugi člani Sveta za nacionalno varnost še finančni sekretar, državni tožilec, direktor Urada za upravo in proračun ter vodje

nekaterih vladnih organizacij (npr. Agencije za mednarodno komuniciranje, Agencije za mednarodni razvoj, itd.).

Na zasedanja Sveta za nacionalno varnost se, odvisno od vprašanj na dnevnem redu, povabijo tudi različni svetovalci in pomočniki predsednika ZDA. Predsednik se lahko po lastni volji poslužuje Sveta za nacionalno varnost kot izvora različnih nasvetov in lahko v tem smislu menja njegovo sestavo. Sestava, vloga in dolžnosti Sveta za nacionalno varnost so se spreminjali z vsako administracijo, trenutno stanje pa izvira iz časov po Reaganovem predsedovanju. Svet ima na razpolago strokovno službo, to je petdeset strokovnjakov, od katerih jih je tretjina vojaških, tretjina civilnih uslužbencev zvezne administracije, tretjina pa jih prihaja iz akademskih in drugih krogov. (Grizold, Tatalović, Cvrtila: 1999, 20–21)

Leta 2001 so predsednik George W. Bush in njegovi ožji sodelavci že zgodaj vplivali na Svet za nacionalno varnost in njegovo osebje:

"Prvih nekaj tednov službovanja predsednika Georga W. Busha kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil naznanja pomembne spremembe v nacionalnovarnostni areni. Stara posadka, ki se ukvarja z domačo in mednarodno razvejanostjo obrambnih zadev – Cheney, Rumsfeld, Riceova in Powell – prispeva svoje kolektivno znanje k oblikovanju nacionalnovarnostne sestavljanke, ki bo uokvirila politične meje politike vojaških posegov v naslednjih štirih letih. Temeljita prevetritev Sveta za nacionalno varnost se je že zgodila in približno ena tretjina položajev v njem je bila ukinjena. Število strokovnega osebja v Svetu za nacionalno varnost se je pod prejšnjim predsednikom podvojilo, s približno 50 na več kot 100 redno zaposlenih."

(Sarkesian in dr., citirano po John G. Roos, marec 2001: 2)

Ustanovitev Urada za domovinsko varnost septembra 2001 je dodala še eno dimenzijo Svetu za nacionalno varnost in oblikovanju strategije nacionalne varnosti. Koordinacija s Svetom, kot tudi s številnimi drugimi agencijami, je del zadolžitve Urada (sedaj Ministrstva) za domovinsko varnost. Sarkesian tu napove, da če bo Kongres ustanovil Ministrstvo za domovinsko varnost, ki bi nadomestilo Urad, bi to imelo moč, avtoriteto in proračun, enake največjim vladnim ministrstvom. (Sarkesian in dr., 2002: 120–121)

### 3.2.6. Obveščevalna skupnost

Po napadih na WTC in Pentagon 11. septembra 2001 je pomembnost učinkovite obveščevalne skupnosti nesporna. Natančni in pravočasni obveščevalni podatki, realistično analizirani in pravilno uporabljeni, so bistvena sestavina močne nacionalne varnosti. Obveščevalno skupnost ZDA sestavljajo številne agencije in službe, ki se ukvarjajo z zbiranjem domačih in tujih obveščevalnih podatkov, v nadaljevanju pa bom predstavil najpomembnejše izmed njih:

- a) Centralna obveščevalna agencija (CIA – Central Intelligence Agency). Ima analitične sposobnosti vseh virov, ki pokrivajo svet zunaj meja ZDA. Proizvaja vrsto študij, ki pokrivajo praktično vsako področje zanimanja ustvarjalcev politike nacionalne varnosti. Cia tudi pridobiva obveščevalne podatke od človeških virov in občasno, po navodilih predsednika, izvaja tajne operacije. Tajne operacije so aktivnosti vlade ZDA za vplivanje na politične, ekonomske ali vojaške razmere na tujem, kjer je predvideno, da vloga ZDA ni očitna ali javno priznana.
- b) Tri velike obveščevalne agencije obrambnega ministrstva – Nacionalna varnostna agencija (NSA – National Security Agency), Nacionalni urad za izvidovanje (NRO – National Reconnaissance Office) in Nacionalna vesoljsko-obveščevalna agencija (NGA – National Geospatial-Intelligence Agency), porabijo največji delež državnega obveščevalnega proračuna. NRO razvija in upravlja izvidniške satelite. NGA pretvarja podatke, pridobljene iz vesolja v mape, tabele in računalniške baze podatkov, ki nato npr. služijo za vodenje natančno vodenih izstrelkov. Dodatno Obrambna obveščevalna agencija (DIA – Defense Intelligence Agency) skrbi za obveščenost vojaških atašejev in oskrbuje obrambno ministrstvo z vrsto obveščevalnih podatkov.
- c) Urad za obveščanje in raziskave na zunanjem ministrstvu (INR – Intelligence and Research) je ena od manjših komponent obveščevalne skupnosti, vendar je priznana zaradi visoke kvalitete njenih analiz. Urad je strogo analitična agencija; diplomatsko poročanje z ambasad, čeprav zelo uporabno za obveščevalne analitike, se ne smatra kot obveščevalna funkcija (niti ni proračunsko podprto v te namene).

- d) Zvezni preiskovalni urad (FBI – Federal Bureau of Investigation) ima med drugimi znotraj obveščevalne skupnosti najpomembnejši nalogi notranje protiteroristične in protiobveščevalne dejavnosti. Pomembnost slednje je še posebej zrasla po 11. septembru. Zaposlenih je bilo veliko novih analitikov, FBI pa je bil reorganiziran v smislu zagotovitve, da se obveščevalna dejavnost ne bi več podrejala tradicionalnim metodam kazenskega pregona. Najpomembnejše pa je določilo, da se morajo informacije iz FBI posredovati naprej ostalim obveščevalnim službam, za pripravo skupnih obveščevalnih podatkov zbranih iz vseh virov.
- e) Obveščevalne službe štirih vej oboroženih sil – letalstva (AF ISR – Air Force Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), kopenske vojske (Army MI – Military Intelligence), mornarice (ONI – Office of Naval Intelligence) in mornariške pehote (Marine Corps Intelligence) – se ukvarjajo predvsem z zadevami, ki se tičejo specifičnih nalog krovnih vej, ki jim pripadajo. Njihovi analitični izdelki, skupaj z izdelki DIA, dopolnjujejo delo Ciinih analitikov in prispevajo k večji poglobljenosti končnih tehničnih poročil.
- f) Ministrstvo za domovinsko varnost je z Zakonom o domovinski varnosti prevzelo odgovornost za združevanje podatkov obveščevalnih služb in organov kazenskega pregona, ki se nanašajo na teroristične grožnje domovini. Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture sodeluje pri medagencijskih protiterorističnih pobudah in se je skupaj z FBI zavzel, da bo zagotovil državnim in lokalnim uradnikom kazenskega pregona informacije zveznih obveščevalnih agencij o terorističnih grožnjah.
- g) Obalna straža, ki je sedaj del Ministrstva za domovinsko varnost, se ukvarja z informacijami o pomorski varnosti in obrambi ameriške obale.
- h) Ministrstvo za energijo analizira tuje jedrske programe, nadzira neširjenje jedrskega orožja in se ukvarja z energetsko-varnostnimi zadevami. Ima tudi močno protiobveščevalno enoto.
- i) Ministrstvo za finance zbira in predeluje informacije, ki bi lahko vplivale na proračunsko in monetarno politiko ZDA. Pokriva tudi nadzor nad terorističnim financiranjem.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> <http://www.intelligence.gov/1-members.shtml>

Ključna agencija za zbiranje in analizo obveščevalnih podatkov je Cia, ustanovljena z Zakonom o nacionalni varnosti iz leta 1947. V delu njene ustanovne listine piše:

"V namen koordinacije obveščevalnih dejavnosti nekaterih vladnih ministrstev in agencij, bo v interesu nacionalne varnosti naloga Agencije, pod vodstvom Sveta za nacionalno varnost ... da poveže in ovrednoti obveščevalne podatke, povezane z nacionalno varnostjo in da poskrbi za primerno širjenje takih podatkov znotraj vlade, uporabljajoč, kjer je to primerno, obstoječe agencije in povezave." (Sarkesian in dr., 2002: 157)

Na njeni uradni spletni strani so zapisane vizija, poslanstvo in vrednote Centralne obveščevalne agencije:

- *Vizija*: poskrbeti za obveščenenost ter zavarovati nacionalno varnost ZDA in ohraniti ameriški način življenja in ideale.
- *Poslanstvo*: Cia so oči in ušesa države in včasih njena skrita roka. To poslanstvo Cia doseže z zbiranjem bistvenih podatkov, preskrbovanjem s primernimi, pravočasnimi in objektivnimi analizami iz vseh virov ter izvajanjem tajnih operacij pod vodstvom predsednika z namenom preempcije groženj in doseganja ciljev politike ZDA.
- *Vrednote*: sledeč interesom ZDA, je država postavljena pred Cio, Cia pred skupnost in vse našteto pred posameznika. Vse, kar Cia počne, ima pomen. Uspeh Cie je odvisen od njene sposobnosti delovati popolnoma diskretno in zaščititi njenih virov in metod. Cia preskrbi objektivne, nepristranske informacije in analize. Njeno poslanstvo zahteva popolno osebnostno integriteto ter fizično in intelektualno osebno hrabrost pripadnikov. Cia dosega tisto, kar drugi ne morejo, mnogokrat pod velikim tveganjem. Kadar je nevarnost največja, je Cia tam prva. Njeni pripadniki si stojijo ob strani in s hrbtom ob hrbtu. Služenje, žrtvovanje, prilagodljivost, skupinsko delo in tihi patriotizem so njihove odlike.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.cia.gov/cia/information/mission.html>



Cio vodi Direktor Centralnega obveščanja, ki je podrejen Direktorju Nacionalnega obveščanja. Glavne naloge direktorja Cie so:

- a) zbiranje obveščevalnih podatkov preko človeških virov in na ostale načine, vendar nima sodnih, zakonodajnih ali pooblastil kazenskega pregona, niti nima notranjevarnostne funkcije
- b) povezovanje in ocenjevanje obveščevalnih informacij, vezanih na nacionalno varnost in njihovo primerno širjenje
- c) splošno vodenje in koordinacija zbiranja nacionalnovarnostnih obveščevalnih podatkov zunaj ZDA, pridobljenih od človeških virov preko elementov obveščevalne skupnosti, pooblaščenih za tovrstno zbiranje ter, v kombinaciji z drugimi ministrstvi, agencijami ali elementi vlade ZDA, ki so pooblaščenih za tovrstno zbiranje, skrb, da so sredstva učinkovito porabljena in da so grožnje Združenim državam in drugim, povezanim z zbiranjem podatkov, ustrezno ocenjene in
- d) izvajanje drugih dejavnosti in dolžnosti, povezanih z nacionalnovarnostnim obveščanjem, ki jih ukažeta predsednik ZDA ali Direktor nacionalne obveščevalne skupnosti

Ostali pomembni položaji v Cii so:

- a) Namestnik direktorja Cie: njegove zadolžitve so pomoč direktorju in njegovo nadomeščanje, kadar je direktorjev položaj nezaseden, kadar je direktor odsoten ali nesposoben za delo
- b) Izvršni direktor: s pomočjo izvršnega odbora in podporne uprave skrbi za tekoče delovanje Cie. Trenutno je njegova identiteta tajna
- c) Oddelek za obveščevalne podatke: je analitična veja Cie, odgovorna za izdelavo in širjenje analiz obveščevalnih podatkov s področja zunanjih zadev, pridobljenih z vsemi vrstami virov
- d) Oddelek za operacije: je odgovoren za tajno zbiranje obveščevalnih podatkov na tujem. Tudi identiteta direktorja za operacije je tajna
- e) Oddelek za znanost in tehnologijo: izdeluje in uvaja inovativne tehnologije v podporo zbiranja obveščevalnih podatkov
- f) Oddelek za podporo: oskrbuje Cio s temeljnimi podpornimi elementi: osebjem, varnostjo, informacijami, premičninami in nepremičninami ter finančnimi sredstvi

- g) Center za študij obveščevalne dejavnosti: ohranja zgodovinski material agencije in promovira študij obveščevalne dejavnosti kot legitimno in resno disciplino
- h) Pisarna glavnega svetovalca: svetuje direktorju Cie glede pravnih zadev in je glavni vir pravnega svetovanja za celo Cio
- i) Služba za odnose z javnostjo: svetuje direktorju Cie glede medijskih, javnih in odnosov z uslužbenci in je Ciina osrednja komunikacijska točka za medije, javnost in uslužbence<sup>9</sup>

### 3.2.7. Predsednik združenega poveljstva oboroženih sil

Goldwater-Nicholsov zakon o reorganizaciji obrambnega ministrstva iz leta 1986 določa predsednika združenega poveljstva oboroženih sil (OS) kot vodilnega pripadnika oboroženih sil. Kot tak je glavni vojaški svetovalec predsednika ZDA. Lahko prosi za nasvet ali se posvetuje z ostalimi člani združenega poveljstva OS ali bojnimi poveljniki. Kadar ponudi nasvet, ponudi zbirko nasvetov in mnenj, ki jih je prejel, skupaj z individualnimi mnenji ostalih članov združenega poveljstva OS.

Po določbah zakona o reorganizaciji obrambnega ministrstva obrambni sekretar dodeljuje bojnim poveljnikom vse sile, razen tistih, ki so jim naložene službene naloge rekrutiranja, organizacije, oskrbe z zalogami in opremo, urjenja, služenja, mobilizacije, demobilizacije, vodenja in vzdrževanja sil.

Linija vodenja poteka od predsednika preko obrambnega sekretarja direktno do bojnih poveljnikov. Predsednik združenega poveljstva OS lahko prenaša sporočila predsednika ali obrambnega sekretarja poveljnikom bojnih poveljstev, vendar nima vojaškega poveljstva nad bojnimi silami.

Zakon daje predsedniku združenega poveljstva OS tudi nekaj funkcij in odgovornosti, ki so bile prej dodeljene korporativnemu telesu združenega poveljstva OS. Pri izvajanju svojih dolžnosti se predsednik združenega poveljstva OS posvetuje in išče nasvete pri ostalih članih združenega poveljstva OS in bojnih poveljnikih, kakor se mu zdi primerno.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <http://www.cia.gov/cia/information/info.html>

<sup>10</sup> [http://www.jcs.mil/chairman/chairman\\_resp.html](http://www.jcs.mil/chairman/chairman_resp.html)

Združeno poveljstvo OS pomaga predsedniku združenega poveljstva OS pri doseganju njegovih odgovornosti za: združeno strateško usmerjanje bojnih sil, njihovo delovanje pod skupnim poveljstvom in njihovo integracijo v učinkovito skupino kopenskih, morskih in zračnih sil. Združeno poveljstvo OS je sestavljeno iz približno enakega števila častnikov kopenske vojske, mornarice z marinci in zračnih sil. V praksi zavzemajo častniki marincev 20 odstotkov mest, dodeljenih mornarici. Statut iz leta 1947 prepoveduje združenemu poveljstvu OS delovanje kot generalštab, zato nima izvršne oblasti nad oboroženimi silami. Predsednik združenega poveljstva OS po posvetovanju z ostalimi člani poveljstva in po odobritvi obrambnega sekretarja določi direktorja združenega poveljstva OS, ki pomaga voditi poveljstvo. Kljub temu je usmeritev združenega poveljstva OS po zakonu odvisna samo od njegovega predsednika.

Z zadevami nižjega ranga, ki jim združeno poveljstvo OS ne posveča toliko pozornosti, ali se jim posveti po predhodni obravnavi namestnikov, se ukvarjajo namestniki poveljnikov v sodelovanju z direktorjem združenega poveljstva OS. Z izjemo direktorja to telo ne spada pod združeno poveljstvo OS. Obstaja tudi nadomestno telo namestnikov poveljnikov, ki sodelujejo z namestnikom direktorja združenega poveljstva OS.

Zadeve se v teh telesih obravnavajo pod politiko, določeno s strani združenega poveljstva OS. Direktor združenega poveljstva OS je pooblaščen pregledati in odobriti zadeve, kadar ni nesoglasij med rodovi oboroženih sil, kadar zadeve ne potrebujejo pozornosti združenega poveljstva oboroženih sil, kadar je predlagan ukrep v soglasju s politiko predsednika združenega poveljstva OS ali kadar zadeva ni bila predložena s strani člana združenega poveljstva OS. Ukrepi, predlagani s strani namestnikov poveljnikov ali njihovih namestnikov, naj bi bili enake veljave kot ukrepi združenega poveljstva OS.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> [http://www.jcs.mil/cjs/jcs\\_mission\\_statement.html](http://www.jcs.mil/cjs/jcs_mission_statement.html)

### 3.2.8. Kongres

Po Ustavi ZDA ima Kongres pomembne zakonske pravice do sodelovanja pri oblikovanju ameriške obrambne in zunanje politike, še posebej glede:

- napovedi vojne in sprejemanja zakonov z obrambnega področja
- podpisovanja pogodb z drugimi državami in
- odobrevanja finančnih sredstev za izvedbo programov s področja obrambne in zunanje politike

(Grizold, Tatalović, Cvrtila, 1999: 26)

Kongres je imel v preteklosti pomembnejšo vlogo, kot jo ima danes, saj so bile njegove razprave in sklepi celo odločilni za vodenje zunanje in obrambne politike. V petdesetih letih pa se je njegova vloga zmanjšala v korist predsednika ZDA. Ta sprememba je izhajala iz potreb po hitrih odločitvah v kriznih situacijah, katerih Kongres zaradi narave svojega delovanja ni zmožal zagotoviti, saj v njegovi sestavi deluje približno trideset različnih odborov in drugih organov, v katerih se razpravlja o vprašanih nacionalne varnosti. Največja vloga Kongresa je sprejemanje proračuna ZDA, s čimer se tudi izvaja civilni nadzor nad sredstvi, dodeljenimi za zagotavljanje nacionalne varnosti. Posredno pa Kongres izpolnjuje svoje obveznosti glede nacionalne varnosti prek razprav in sklepov zgoraj omenjenih odborov, odgovornih za posamezna področja. Kongres je že večkrat sprejel odločitve, ki so bile v nasprotju z namerami ali akcijami izvršne oblasti, velikokrat je prihajal tudi navzkriž z Belo hišo in samim predsednikom, kar bi lahko kazalo na ponovno vzpostavitev ravnotežja med Kongresom in predsednikom ZDA. (Grizold, 2000: 37)

Dogodki 11. septembra so za nekaj časa zaustavili trend izenačevanja moči med Kongresom in predsednikom ZDA. Nova, širša pooblastila predsednika Busha, ki so mu bila podeljena v smislu boljše in hitrejše reakcije na grožnje terorizma, so v marsičem prevzela ali okrnila naloge Kongresa. Nedavno objavljeni sporni tajni ukrepi in pooblastila, ki jih je predsednik naložil obveščevalnim službam in drugim varnostnim agencijam, so tako v ameriški kot tudi tuji javnosti sprožila debate o tem, ali ni šel ameriški nacionalnovarnostni sistem pri lovljenju teroristov predaleč in s tem globoko posegel na področje človekovih pravic in svoboščin. Prisluškovanja telefonskim pogovorom,

odpiranje zasebne pošte in aretacije brez sodnih nalogov so trije ukrepi, ki dajejo slutiti, da ameriški politični vrh izkorišča očitno še vedno prisoten strah pred terorizmom v namene, ki niso popolnoma podvrženi zagotavljanju nacionalne varnosti. Prav gotovo pa ti ukrepi niso v skladu z ameriškimi vrednotami, zato bo še zanimivo spremljati odziv ameriške javnosti nanje.

### 3.2.9. Neformalne institucije – mediji, stranke in interesna združenja

Javni nadzor nad vladnimi odločitvami je temeljno načelo demokracije. Orodja za vzpostavljanje, negovanje in širjenje predsednikovih vezi z ljudstvom in obratno so mediji, politične stranke in interesna združenja. Smatramo jih kot povezovalne institucije, saj povezujejo ljudi z vlado in predsednikom. Mediji prenašajo slike, informacije, mnenja in odnos ljudi do predsednika in obratno. Lastniki medijev skozi njih zasledujejo tudi svoje lastne interese in s tem postajajo dejavni akterji v političnem procesu. Politične stranke poskušajo mobilizirati ljudstvo za doseg zmage na volitvah in so glavno orodje za organizacijo Kongresa ter nadzor nad zakonodajno oblastjo in zakonodajnim procesom. Interesne skupine so sredstvo posameznikov za izražanje njihovih mnenj.

Splošno gledano ima javnost široke poglede na politiko in praviloma ne izraža izdelanih mnenj o specifičnih zadevah. Lahko bi rekli, da je javno mnenje o političnih zadevah nepopolno in poenostavljeno. Toda javno mnenje je možno spremeniti v specifične politične teme s pomočjo interesnih skupin in političnih strank. Interesna skupina je vsaka organizacija, ki poskuša doseči svoje cilje z vplivanjem na politični proces in politike in se lahko spremeni v ciljnoosredotočeno skupino, ki mobilizira ljudstvo.

Odnos javnosti in mera javne podpore sta faktorja, ki vplivata na relativni uspeh predsedniške politike. To velja posebno za zadeve na domačem področju in tudi za zadeve nacionalnovarnostnega značaja. Javna podpora je na dolgi rok nujno potrebna za zagotavljanje uspeha nacionalnovarnostne strategije in politike. To velja posebno v primerih, ko mora predsednik ukazati uporabo oboroženih sil ZDA ali ko se ljudstvo počuti neposredno ogroženo, kot se je pokazalo 11. septembra. (Sarkesian in dr., 2002: 211–212)

Takoj po 11. septembru je predsednik Bush užival še nikoli tako visoko zabeleženo podporo ameriškega ljudstva. Šokirano in pod vtisom ogroženosti je bilo pripravljeno podpreti ukrepe vlade, ki bi v mirnih časih zagotovo izzvali proteste in nasprotovanja širše javnosti. Nenavadna enotnost demokratske in republikanske stranke in patriotski pridih poročanja medijev so za nekaj časa dajali vtis združene Amerike, ki pa je z meseci in leti zbledel ter državo končno zopet razdelil na dva pola: na tiste, ki podpirajo politiko predsednika Busha, in na njene kritike. Lep primer razdeljenosti ameriške javnosti glede smiselnosti ukrepov za zagotavljanje nacionalne varnosti je nedavni škandal glede prisluškovanja sumljivim pogovorom brez sodnega naloga.

Anketa družb CNN, USA Today in Gallup na vzorcu 1003 oseb je pokazala, da jih 50% podpira prisluškovanje brez naloga osebam, ki bi lahko imele vezi s teroristi v tujini, medtem ko jih 46% temu nasprotuje, 4% pa so brez mnenja. Predsednik Bush še vedno zagovarja tajne ukaze Nacionalni obveščevalni agenciji, naj prisluškuje sumljivim komunikacijam med ameriški državljani in tujino, njegova administracija pa kot pravno podporo za to navaja kongresno resolucijo, sprejeto po 11. septembru, ki je dala predsedniku široka pooblastila za zaščito domovine. V tej resoluciji je zapisana tudi pravica do prisluškovanja telefonskim pogovorom brez predhodne odobritve posebne skupine sodnikov, ustanovljene prav za odobravanje prisluškovanja.<sup>12</sup>

Navkljub vedno novim pretresom na področju nacionalne varnosti (katastrofalen odziv na posledice orkana Katrina, prisluškovalne afere, vedno glasnejši pozivi k umiku iz Iraka, tajni zapori Cie, itd.), se zdi, da ameriška javnost še vedno nekako stoično tolerira napake svoje vlade. Iskanje razlogov in interpretacij za tako apatično stanje v ameriški civilni družbi bi lahko našlo mesto v posebnem diplomskem delu, zato bom izrazil le kratko mnenje. Specifičnost ameriškega predsedniškega sistema, kjer je predsednik vrhovni poveljnik oboroženih sil (Commander-in-Chief) in postseptembrska obsedenost z varnostjo, združeni s pregovornim ameriškim patriotizmom so sprva omogočili konsolidiranje ameriške javnosti k enotnemu cilju – zavarovanju domovine pred novimi terorističnimi napadi. V dneh in mesecih po napadih 11. septembra se je vsak ukrep za zvišanje varnosti, čeprav je v sebi skrival tudi določene negativne

---

<sup>12</sup> <http://www.cnn.com/2006/POLITICS/01/11/poll.wiretaps/index.html>

posledice, zdel smiseln in ni naletel na odpor javnosti. Pričakovati bi bilo, da se bo z normaliziranjem stanja in umiritvijo strasti pojavil tudi bolj kritičen vzorec razmišljanja ameriške javnosti, a se ni. Seveda ne trdim, da tak vzorec sploh ne obstaja, vendar zaenkrat ni videti kakšnih posebnih učinkov bolj kritičnega razmišljanja. Vzroke za to bi mogoče lahko našel v dejstvu, da si večina medijev, ki so v privatni lasti, ne upa odločno nastopiti proti administraciji, saj bi s tem izgubili velik del svoje podpore. Tako civilni družbi ostanejo na voljo le izstopajoči posamezniki in kritiki oblasti, ki sicer privlačijo dokaj številne množice privržencev, a je ves njihov trud kmalu pozabljen ali preslišan. Med njimi je vredno omeniti Michaela Moora in Cindy Sheehan, ki sta s svojimi kritikami in akcijami dosegla svetovno slavo. To pa še vedno ne zadostuje za mobilizacijo večine ameriškega prebivalstva, ki ga notranjepolitične zdrahe ne zanimajo toliko kot njihov vsakodnevno prizadevanje za ohranitev trenutnega materialnega položaja. Lahko bi torej zaključil, da je ameriško ljudstvo in njegovo (ne)odzivanje na odločitve vlade odvisno od trenutne volje in zadovoljenosti osnovnih potreb. Dokler čutijo, da sistem ohranja ameriški način življenja in ameriške vrednote, se jim ne zdi vredno razmišljati o daljnosežnosti nekaterih ukrepov s področja nacionalne varnosti, ki jih mi, neprizadeti opazovalci, smatramo za sporne, če že ne protiustavne.

### 3.3. Pomanjkljivosti nacionalnovarnostnega sistema ZDA pred 11. septembrom

*"Trije tedni so minili od tragičnih dogodkov 11. septembra, 2001. Čiščenje Svetovnega trgovinskega centra in Pentagona se je komaj začelo. Reševalci so še vedno vlekli trupla izpod ruševin in število mrtvih se je naglo bližalo trem tisočem. Jeza je tlela v vsakem kotičku države. Ljudje so bili prestrašeni in zmedeni. "Kako se je to lahko zgodilo", se jih je mnogo spraševalo. "Kaj bomo storili glede tega?", so hoteli vedeti drugi. "Pobijte vrage", je bila pogosta opazka, "zbombardirajte Afganistan nazaj v kameno dobo. Dajte Talibanom in Al Kaidi lekcijo, ki je ne bodo kmalu pozabili." V Washingtonu, med izrednimi sejami Sveta za nacionalno varnost, se je iskanje krivcev že začelo. Cia in FBI sta nosili glavno breme krivde, nekateri so ju obtoževali zastarelega razmišljanja, ujetega v hladnovojne miselne vzorce, ki so ignorirali nove grožnje državi." (Brzezinski, 2004: xx)*

V tem poglavju bom predstavil pomanjkljivosti v ameriškem nacionalnovarnostnem sistemu in najbolj izpostavljene agencije in organizacije, odgovorne za te pomanjkljivosti. Pomagal si bom s pričevanji uglednih kritikov in nekdanjih uslužbencev v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA.

The New York Times je dva tedna po napadih 11. septembra poročal, da je "ameriškim obveščevalnim uradnikom in organom kazenskega pregona po lastni krivdi spodletelo ustrezno deliti informacije ali koordinirati njihova prizadevanja in da so jih napadi popolnoma presenetili. Washington ni zgradil močne mednarodne koalicije, osredotočene na uničenje Al Kaide, ki je bila s strani drugih držav prepoznana kot ameriški problem." Od leta 1996 je imel FBI dokaze, da se teroristi v ameriških letalskih šolah učijo pilotirati velika potniška letala. Dva od ugrabiteljev sta bila s strani Cie označena kot potencialna terorista, toda njuni imeni nista bili dani na seznam Imigracijske in naturalizacijske službe (INS – Immigration and Naturalization Service), dokler nista že vstopila v državo; ušla sta tudi nadzoru širšega Medagencijskega sistema za nadzor meja (Interagency Border Inspection System). Lovska letala so bila 11. septembra prepozno poslana v akcijo, da bi imela kakršenkoli učinek. NORAD ni imel vzpostavljenih direktnih telefonskih linij do Zvezne letalske administracije (FAA – Federal Aviation Administration). NORAD-ov poveljujoči častnik se je kasneje pritožil: "Če bi nas nekdo poklical in rekel, 'Imamo ugrabljeno letalo, 100 milj stran, prihaja iz smeri Evrope ali Južne Amerike, na krovu so teroristi ki so prevzeli kontrolo', bi bil to scenarij, kakršnega smo že vadili. Nismo pa vadili – a želim si da bi – scenarija, kjer letalo vzleti v Bostonu in nekaj minut kasneje trešči v New York. To je popolnoma nova igra."

Ko so bili ustvarjeni novi programi, so bili pogosto slabo koordinirani in premalo finančno podprti. Protiteroristični proračun 10 milijard ameriških dolarjev je bil v veliki meri zbirka ločenih prioritet agencij. Na primer, štirje različni raziskovalni programi biosenzorjev, financirani s strani vlade, niso bili medsebojno koordinirani. Hitro rastoči program za pripravljenost na teroristično uporabo orožja za množično uničevanje je bil po besedah Richarda Falkenratha in Robyna Pangija iz Harvard's Kennedy School of Government "rezultat serije nekoordiniranih zakonodajnih določb, ki so dovoljevale niz relativno majhnih programskih iniciativ v posameznih zveznih agencijah. Ko so bili vzpostavljeni,



so ti programi postali objekt nelagodnega sodelovanja med posameznimi zakonodajalci in agencijami izvršne veje oblasti". Ni bilo "vodstvene strategije, koncepta ali programske arhitekture". Glavna proračunska pisarna (GAO – General Accounting Office) je poročala, da je bilo vladno načrtovanje o bioterorizmu "tako nepovezano, da se vpletene agencije niso mogle strinjati niti glede tega, kateri biološki agensi predstavljajo največjo grožnjo. Uradniki v Centru za nadzor in preprečevanje bolezni (CDCP – Center for Disease Control and Prevention), na primer, smatrajo virus črnih koz za veliko grožnjo. Toda FBI tega virusa niti ni dal na svoj seznam".

Pravosodno ministrstvo je pred 11. septembrom ustanovilo Center za notranjo pripravljenost (CDP – Center for Domestic Preparedness), da bi izuril reševalce – policiste, gasilce in uslužbence civilne zaščite – toda v treh letih je izuril samo 6000 od načrtovanih 11 milijonov reševalcev v državi. Proračun 15 milijonov ameriških dolarjev ni zadostoval niti za ohranitev obratovanja centra s polno kapaciteto. Še več, sklicujoč se na Glavno proračunsko pisarno, je obstajalo premalo koordinacije s podobnimi programi, ki sta jih vodila FEMA in obrambno ministrstvo. Državna zveza mest (NLC – National League of Cities) je poročala, da skoraj polovica urbanih skupnosti nima načrtov za obrambo pred terorističnim napadom ali odgovor nanj. Administracija splošnih služb (GSA – General Services Administration), ki upravlja s skoraj 8000 zveznimi stavbami in pisarnami, je porabila preko 1.2 milijarde ameriških dolarjev za zaščito zveznih delovnih mest po terorističnem napadu na stavbo v Oklahoma Cityju leta 1995, toda leta 2000 je tajnim agentom Glavne proračunske pisarne uspelo neopaženo priti mimo varnostnih točk v vseh 19 zveznih stavbah, v katere so se hoteli pretihotapiti, vključujoč v stavbe Pentagona, Cie in pravosodnega ministrstva. Kot trdi Thomas Inglesby z John Hopkins University, je obrambno ministrstvo "porabilo 264 milijard dolarjev za odvratanje regionalnih konfliktov, 28 milijard dolarjev za zaščito pred jedrskim napadom in 3 milijarde za zaščito pred vsemi ostalimi biološkimi, kemičnimi, kibernetnimi ali jedrskimi napadi". Kongres je za fiskalno leto 2000–2001 namenil 9.7 milijarde dolarjev za boj proti terorizmu, toda po besedah poročila Stimson Centra, so bila ta sredstva razpršena preko "zapletenega labirinta agencij, pisarn, uradov, posebnih in delovnih skupin". Preko 46 zveznih uradov in pisarn in 20 agencij je vključenih v protiteroristične dejavnosti. (Nye v Hoge, 2001: 201–204)

Najboljšo razlago, zakaj je do 11. septembra prišlo kljub vsej tej razvejani mreži agencij, ki so se (z vidika 11. septembra), sicer neuspešno ukvarjale s terorizmom, je dal neimenovani upokojeni častnik Cie s skrivnostnega Direktorata za operacije (DO – Directorate of Operations). Je veteran mnogih bližnjevzhodnih intrig in bran avtor. Dejal je: "11. september ni bil posledica pomanjkanja obveščevalnih podatkov ali varovanja. Bil je posledica pomanjkanja domišljije. Nismo naredili intelektualnega preskoka z letalskih šol in Cessn, napolnjenih z eksplozivom, na tesarske nožke in Boeinge 767, napolnjene z gorivom." (Brzezinski, 2004: xxii)

Ali je ameriškim obveščevalnim službam res primanjkovalo domišljije, ko so analizirale vse k njim stekajoče se podatke? Ali je morda domišljije primanjkovalo vodilnim v nacionalnovarnostnem sistemu – tistim, ki odločitve dejansko sprejemajo, na osnovi opozoril in priporočil svojih analitikov? Dva od izstopajočih predstavnikov in obenem kritikov obveščevalne skupnosti ZDA sta Richard A. Clarke, ki se je pred 11. septembrom z nacionalno varnostjo na najvišji ravni ukvarjal že 30 let in bil tistega dne predsednik CSG (Counterterrorism Security Group); in anonimni avtor knjige *Imperial Hubris*, v kateri nam razkrije, da je že 22 let častnik Cie, in da že 17 let dela na področjih terorizma, islamskega uporništv, militantnega islama in zadev Južne Azije – Afganistana in Pakistana. Leta 2004, kmalu po izidu njegove druge knjige je bil v medijih imenovan kot Mike Scheuer, vendar se bom pri navajanju držal pravil in upošteval njegovo nekdanjo željo po anonimnosti.

Sicer pa Scheuerju preboj iz anonimnosti ni kaj dosti koristil, saj so mu kmalu po objavi njegovih stališč preprečili govoriti o načrtovanih reformah obveščevalne skupnosti Georga W. Busha. Neimenovani predstavnik Cie za odnose z javnostjo je dejal, da je "neprimerno za uslužbenca Cie, da javno komentirajo tekoče dogodke, razen ko jim je to izrecno naročeno". Dejal je tudi, da mora Scheuer odslej Ciini službi za odnose z javnostjo 5 dni pred načrtovanim intervjujem to najaviti in v poročilu za odobritev natančno predstaviti, kaj namerava povedati.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.washingtontimes.com/upi-breaking/20040807-051621-3840r.htm>

Scheuer je sicer velik kritik odtekanja informacij iz Cie, kot to večkrat omeni v svoji knjigi, vendar le v tistih primerih, ko prihaja do takih napak, ki grozijo z izgubo vira informacij in nevarnostjo neuspeha kakšne operacije. Kljub tej navidezni kontradiktornosti dobro opozori na bistven problem obveščevalne skupnosti ZDA, ki se ga bom lotil v tem poglavju, in sicer na sledeč način:

"Da bi prikrili grožnje, proti katerim nočejo ravnati; da bi ohranili lažno fasado nemotenega sodelovanja v obveščevalni skupnosti ter prikrili nesposobnost in zanemarjanje dolžnosti nekaterih agencij; da bi se izognili nacionalnovarnostnim debatam, ki bi se morale osredotočiti na politično občutljive teme, kot so vera, Izrael in zahrbtnost režima Savdske Arabije ter najbolj pomembno – da bi se izognili tveganjem, ki bi omejevala njihove kariere, zaposlovanje po obdobju služenja v vladnih službah, ali politične ambicije, je veliko vodilnih v obveščevalni skupnosti ZDA poskrbelo, da so bili tisti častniki, ki so še pred 11. septembrom 2001 prepoznali razsežnosti Bin Ladnove grožnje, prerazporejeni na jezikovna izobraževanja, zadolžitve, ki niso bile povezane z Bin Ladnom, ali bili izvzeti iz sestankov, na katerih bi si lahko privoščili iskreno predstavitev svojih izsledkov."

Scheuer v zaključku predgovora v knjigi še pove, da je nezmožnost mnogih, da bi opravili svojo nalogo, osrednji razlog, zaradi katerega je tri tisoč Američanov umrlo 11. septembra 2001. (Anonymus, 2004: xi–xii)

Medtem ko Scheuer v svoji knjigi zelo ostre kritike naslovi ožje na obveščevalno skupnost ZDA, pa je Richard A. Clarke neprizanesljiv do same administracije predsednika G. W. Busha. Primer "skupinskega razmišljanja", ki je omenjen v poglavju 3.2, je razviden iz reakcij vodilnih akterjev v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA na Clarkova opozorila o resnosti grožnje Al Kaide, še preden je prišlo do napadov 11. septembra. Paul Wolfowitz, tedanji namestnik obrambnega sekretarja, je na sestankih zavračal vsa Clarkova opozorila glede Al Kaide in namesto tega poskušal v ospredje debat o nacionalni varnosti vriniti vprašanje Iraka in orožja za množično uničevanje.

Na nekem sestanku je celo izrazil mnenje, da Clarke preveč verjame v grožnje Bin Ladna in da ta ni sposoben izvesti česa tako velikega, kot je bil denimo prvi napad na Svetovni trgovinski center leta 1993, vsaj ne brez države sponzorice terorizma. Wolfowitz je s tem dejansko znova obudil dolgo let

raziskovano in na koncu popolnoma ovrženo teorijo, da naj bi bil Irak v ozadju napadov na WTC leta 1993. (Clarke, 2004: 231–232)

Obsedenost administracije Georga W. Busha z Irakom je razvidna iz še enega pričevanja. Clarke nam razloži, da so se ideje o napadu na Irak pojavljale že pred 11. septembrom in da sta obrambni sekretar Rumsfeld in njegov namestnik Wolfowitz neumorno iskala razloge za napad in povezovala Bin Ladna z režimom Sadama Huseina. Najbolj pretresljiv pa je Clarkov spomin na večer 12. septembra, ko je vstopil v "situation room" v Beli hiši in tam našel predsednika Busha, ki je Clarka in nekaj sodelavcev zbral okoli sebe in jih nagovoril: "Poglejte, vem, da imate veliko dela, toda hočem, da takoj, ko boste lahko, pregledate vse za nazaj, vse. Ugotovite, ali je Sadam kriv za to. Ugotovite, ali je vpleten na kakršenkoli način." (Clarke, 2004: 32)

Da so nekateri glavni akterji v nacionalnovarnostnem sistemu pred 11. septembrom ignorirali jasno grožnjo Al Kaide, ki jo je nenehoma poudarjal Clarke, je razvidno iz zavlačevanja njegove predstavitve te grožnje tako pred namestniki glavnih članov Sveta za nacionalno varnost kot tudi pred glavnimi člani.

V tednu, ko je zaprisegel predsednik Bush leta 2000, je Clarke od svetovalke za nacionalno varnost Riceove in njenega namestnika zahteval srečanje na najvišji ravni. Najprej je prišlo do srečanja na ravni namestnikov, in sicer aprila 2001, ki se ni končalo dobro, saj je takrat Paul Wolfowitz izrazil že omenjeno mnenje o povezanosti Iraka s prvim napadom na WTC. (Clarke, 2004: 230–232)

Do srečanja na najvišji ravni je prišlo šele 4. septembra 2001, po skupnem, skoraj enoletnem pritiskanju Clarka in Georga Teneta, direktorja Cie. Tudi Tenet je bil izredno zaskrbljen glede Al Kaide in prav tako frustriran, da so njegova opozorila in zahteve po izrednih sestankih, na katerih bi odločali o načinih obvladovanja grožnje terorizma, večinoma naletela na gluha ušesa.

Sestanek na najvišji ravni je bil bolj kot ne neproduktiven. Tenet in Clarke sta zavzeto predstavila resnost grožnje Al Kaide in nujnost ukrepanja v zvezi z njo. Nihče ni izrazil nestrinjanja. Tedanji državni sekretar Colin Powell je predstavil agresiven načrt diplomatskega soočenja s Pakistanom, ki naj bi se postavil na stran ZDA v boju proti Al Kaidi in Talibanom. Obrambni sekretar Rumsfeld med srečanjem ni kazal posebnega zanimanja, zavzel je

Wolfowitzovo pozicijo in dejal, da obstajajo tudi druge teroristične grožnje, npr. Irak in da mora biti vse v zvezi z bojem proti Al Kaidi, povezano tudi z Irakom. Direktor Cie George Tenet je napovedal vrsto agresivnejših ukrepov za soočenje z Al Kaido in opozoril, da bodo za to potrebna nova pooblastila Cie ter večja finančna sredstva. Ni pa povedal, kako in kje bi se ta sredstva zbrala. Najbolj razgreta razprava se je odvijala okoli vprašanja, ali bi nad Afganistan poslali oborožena brezpilotna letala Predator, z namenom napasti Al Kaido in njeno vodstvo. Toda niti Cia, niti obrambno ministrstvo nista hotela prevzeti takšnega programa. Tako je svetovalka za nacionalno varnost Riceova srečanje zaključila brez rešitve. (Clarke, 2004: 237–238)

Teden dni po sestanku najpomembnejših akterjev v ameriškem nacionalnovarnostnem sistemu je prišlo do največjega in najpomembnejšega terorističnega napada v zgodovini. Bi ga bilo z malo več domišljije in politične volje možno preprečiti? Vprašanje je sicer izredno zanimivo, vendar se z njim ne bom ukvarjal, temveč bom v nadaljevanju predstavil možne razloge, zakaj je do takšne situacije prišlo.

"Skupinsko razmišljanje" je očitno razdelilo glavne akterje v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA na tiste, ki so prepoznali resnost grožnje Al Kaide, in tiste, ki so zagovarjali stališče, da je potrebno namesto z Bin Ladnom obračunati s Sadamom Huseinom.

Na zgrešenost skupinskega razmišljanja Busheve administracije je opozoril tudi bivši predsednik ZDA Jimmy Carter, ko je v intervjuju za CNN 4. novembra 2005 izjavil, da je bilo ameriško ljudstvo očitno zavedeno okoli vojne v Iraku in da je politika predsednika Busha "radikalen odklon od politik kateregakoli predsednika." Dejal je, da je bila Busheva administracija odločena napasti Irak pod pretvezo "lažnih in izkrivljenih trditev po 11. septembru."<sup>14</sup>

Še en pomemben prispevek Richarda A. Clarka k pojasnjevanju dogodkov pred in po 11. septembru 2001 je njegovo pričanje pred komisijo za 11. september. V njem razloži, da se je na grožnje terorizma Clintonova vlada, v kateri je služil, odzivala odgovorno, a ne dovolj odločno. Cia je leta 1999 sicer imela podatke o skrivnih oporiščih in gibanju vodilnih mož Al Kaide, vendar ni

---

<sup>14</sup> <http://www.cnn.com/2005/POLITICS/11/04/carter.lookback/index.html>

bila nikoli popolnoma prepričana v njihovo kvaliteto in jih zato ni pravočasno posredovala naprej, da bi na njihovi osnovi izvedli vojaške napade.

Decembra 1999 so obveščevalni podatki jasno kazali, da Al Kaida pripravlja nove napade na ZDA. Predsednik Clinton je ukazal redna zasedanja glavnih članov Sveta za nacionalno varnost, da bi se napadi preprečili. Ta zasedanja na kabinetni ravni so se odvijala ves december, obveščevalni podatki so se pregledovali in razvijali so se protiukrepi. Načrtovane napade Al Kaide jim je uspelo odvrniti.

Medtem ko se je s protiameriškim terorizmom v tujini večinoma ukvarjala Cia, je imel FBI nalogo najti aktivnosti in pripadnike Al Kaide v ZDA. Med leti 1996 in 1999 je redno poročal Clarku in svetovalcu za nacionalno varnost, da v ZDA ni aktivnosti ali pripadnikov Al Kaide. Med obiski zveznih izpostav FBI je Clarke ugotovil, da v nobeni od njih Al Kaida ni bila glavna prioriteta, razen v izpostavi v mestu New York. Kljub prigovarjanju nekaterih vodilnih znotraj FBI, da se nameni več sredstev za odkrivanje virov financiranja, rekrutiranja kadrov in drugih aktivnosti Al Kaide v ZDA, za to ni bilo dovolj interesa.

Po napadu na ameriški rušilec Cole v Jemnu leta 2000 je prišlo do nekaterih pozitivnih odzivov. Glavni člani Sveta za nacionalno varnost so odredili nadgradnjo politično-vojaškega načrta proti Al Kaidi z nekaterimi dodatki. Med njimi sta bila pomoč afganistanskim frakcijam v boju proti Talibanom in Al Kaidi in izdelava oborožene izpeljanke brezpilotnega letala Predator.

Da bi se zoperstavili rastoči grožnji Al Kaide, je prišlo do globalnih prizadevanj, ki so vključevala obveščevalne dejavnosti, tajne operacije, diplomacijo, ukrepe organov kazenskega pregona, finančne ukrepe in krepitev vojaških zmogljivosti. Kljub vsemu je organizacija še naprej uživala zatočišče v Afganistanu.

V zaključku svojega pričevanja Clarke ugotovi, da čeprav je obstajalo nekaj ljudi v FBI, Cii, obrambnem in zunanjem ministrstvu in Beli hiši, ki so si močno prizadevali uničiti Al Kaido, preden bi ta povzročila katastrofalno škodo ZDA, je obstajalo veliko več ljudi, ki so ocenjevali možnost večjega napada Al Kaide kot ne zelo verjetno. V Cii in vojski je na najvišjih ravneh odločanja primanjkovalo odločnosti uporabiti vse zmogljivosti, ki so bile na voljo. Izogibali so se tveganjem. FBI je bil ves čas organiziran, zaseden in opremljen na tak

način, da je bil neučinkovit pri obvladovanju terorističnih groženj Al Kaide v ZDA.

Na vrhovni ravni političnega odločanja v Clintonovi administraciji je obstajalo jasno razumevanje terorističnih groženj, še posebno Al Kaidinih. Iz tega razumevanja je izšel učinkovit program za soočenje z Al Kaido, ki je vključeval smrtonosne tajne operacije, ni pa vključeval bombardiranja Afganistana. Dogodki na Balkanu, v Iraku, mirovni proces na Bližnjem Vzhodu in politični procesi v ZDA, ki so se odvijali istočasno kot protiteroristična prizadevanja, so odigrali svojo vlogo in preusmerili pozornost nase, namesto na pravi vir groženj.

Busheva administracija je pred 11. septembrom smatrala politiko do terorizma kot pomembno, ne pa nujno. S težavo dosežen prvi sestanek glavnih članov Sveta za nacionalno varnost o protiteroristični politiki in njihovo omejeno sodelovanje sta poslala usodne signale birokraciji o odnosu administracije do grožnje Al Kaide.<sup>15</sup>

Mnenja posameznikov, pa naj bodo povezani s sistemom nacionalne varnosti ZDA ali ne, so vedno lahko pristranska iz več razlogov. Vsakemu avtorju je možno pripisati pisanje iz političnih vzgibov, nezadovoljstvo z odločitvami nadrejenih, svojevrstne poglede na reševanje preučevane problematike in še kaj. Vsak avtor, ki se je ukvarjal s problemom 11. septembra, se je z očitki pristranskosti zagotovo že srečal, zato je toliko bolj pomemben zadnji vir v tem poglavju, to je neodvisna Komisija za 11. september, ki je leta 2004 izdala izčrpno končno poročilo svojih ugotovitev, osnovanih na natančnem pregledu dogodkov pred, med in po 11. septembru in zaslišanju najpomembnejših akterjev nacionalnovarnostnega sistema ZDA in tudi ostalih.

Napadi 11. septembra na WTC in Pentagon so bili daleč bolj dovršeni, natančni in uničujoči kot prejšnji napadi Al Kaide na ameriške cilje (npr. napada na ambasadi v Keniji in Tanzaniji ali napad na rušilec Cole v Jemnu). Toda do septembra 2001 so izvršna veja ameriške oblasti, Kongres, mediji in ameriška javnost prejeli jasna opozorila, da želijo islamistični teroristi pobiti veliko število Američanov.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> [http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11\\_commission/040324-clarke.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/040324-clarke.pdf), 3–5

<sup>16</sup> [http://www.9-11commission.gov/report/911Report\\_Exec.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.pdf), 3

Kaj je šlo torej narobe? Katere so bile glavne napake v ameriškem nacionalnovarnostnem sistemu po mnenju preiskovalne Komisije za 11. september? Splošna ugotovitev je, da je bil 11. september posledica pomanjkanja domišljije, politike, sposobnosti in vodstva.

Glavni akterji nacionalnovarnostnega sistema ZDA si pred 11. septembrom niso znali razložiti, ali je grožnja Al Kaide res tako velika in radikalna, kot so opozarjali nekateri analitiki, ali pa gre samo za eno izmed oblik terorizma, s katerim so se ZDA soočale že desetletja. Terorizem ni bil glavna skrb v sistemu nacionalne varnosti, niti v Clintonovi niti v Bushevi administraciji pred 11. septembrom. Politični izzivi so bili povezani s pomanjkanjem domišljije. Zato so uradniki v Clintonovi in Bushevi administraciji pred 11. septembrom smatrali ukrepe, kot je na primer popolna invazija Afganistana kot neizvedljive.

Pred 11. septembrom so ZDA poizkušale opraviti z grožnjo Al Kaide na načine, kakršne so uporabljale proti koncu hladne vojne in takoj po njej. To ni zadostovalo. Cia je imela minimalne sposobnosti za opravljanje paravojaških operacij pred 11. septembrom in jih niti ni poizkusila izboljšati. Ravno tako bi morala povečati sposobnost zbiranja obveščevalnih podatkov od svojih človeških virov. Na nobeni točki pred 11. septembrom se obrambno ministrstvo ni ukvarjalo z nalogo uničenja Al Kaide, ki je bila tisti čas morda najpomembnejši zunanji sovražnik, ki je grozil ZDA. Notranja obramba ZDA pa je bila obrnjena navzven. NORAD je komajda vzdrževal nekaj svojih baz na nivoju pripravljenosti. Imel je sicer izdelan scenarij za ukrepanje v primeru ugrabitve letal, ki so letela proti ameriškim tarčam, a le za letala, ki so prihajala iz tujine. Najbolj nesposobne agencije so se nahajale v domači areni. FBI ni bil sposoben povezati skupnih informacij agentov s terena z nacionalnimi prioritetami. Ostale domače agencije pa so samo prispevale k nesposobnosti FBI. Sposobnosti FAA so bile majhne. Vsaka resna preučitev možnosti samomorilske ugrabitve letala bi lahko rezultirala v odpravi najbolj očitnih pomanjkljivosti – razširitvi seznamov prepovedanih potnikov, preiskavi potnikov, ki jih identificira sistem CAPPS, razvrstitvi varnostnikov na domače lete, ojačitvi vrat pilotske kabine, opozarjanju posadk na nove načine ugrabitve, na katere jih niso pripravili med usposabljanjem,... Vendar FAA ni prilagodila svojega in skupnega usposabljanja z NORAD-om da bi upoštevala še druge grožnje poleg tistih, s katerimi se je že srečala v preteklosti.



Zgrešene priložnosti preprečiti napade 11. septembra so bile tudi simptomi širše nesposobnosti vlade, da prilagodi svoj način soočanja z izzivi 21. stoletja. Odgovorni uradniki bi morali biti s svojim znanjem o Al Kaidi sposobni pritegniti vso pozornost vlade. Vodstvo bi moralo poskrbeti, da so informacije in naloge razdeljene med agencijami, ne glede na to, ali delujejo na domačem ali tujem področju. Obstajali so tudi širši problemi vodstva glede določanja prioritet in sredstev. Vlada ZDA ni našla načina zbiranja informacij in njihove uporabe pri načrtovanju in določanju odgovornosti za skupne naloge, v katerih bi sodelovale tako različne entitete, kot so Cia, FBI, zunanje ministrstvo, oborožene sile in ostale agencije, vključene v domovinsko varnost.<sup>17</sup>

Specifične ugotovitve komisije so, da so za 11. september odgovorni neuspešna diplomacija proti talibanskemu režimu, pomanjkanje vojaških opcij, problemi znotraj obveščevalne skupnosti, problemi znotraj FBI, preveč prepustne državne meje in imigracijski nadzor, premajhna letalska varnost, dopuščanje financiranja Al Kaide, improvizirana domača obramba, neustrezen odziv reševalcev in odnos Kongresa do terorizma.

Da je bilo pred 11. septembrom praktično nemogoče prepričati ameriško javnost in snovalce nacionalnovarnostne politike o resnosti teroristične grožnje, potrjuje tudi Nye, ki zapiše: "Sama narava ameriške družbe otežuje priprave na ta problem. Manj verjetno je, da bi vzpostavili ustrezno obrambo, dokler ne utrpimo napada." in še ko citira opažanja Richarda A. Clarka v intervjuju leta 1999: "Obstaja problem prepričati ljudi, da obstaja grožnja. Obstajata dvom in odpor. Večina ljudi ne razume."

(Nye v Hoge, 2001: 200–2001)

Glede na nezaščiteno stanje kritične ameriške infrastrukture in njihovo neopravičljivo zanemarjanje s strani glavnih organov kazenskega pregona je presenetljivo, da so se ZDA uspele toliko časa izogibati katastrofalnemu terorističnemu napadu. Zdaj, ko je postavljen ta precedens, je postalo zmanjševanje ranljivosti Amerike skozi primerne zaščitne ukrepe toliko bolj kritično iz treh razlogov:

Prvič, če bi snovalci ameriške politike menili, da so možnosti odkritja in preprečitve terorističnega napada majhne in posledice velike, bi bili pod velikim

---

<sup>17</sup> [http://www.9-11commission.gov/report/911Report\\_Exec.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.pdf), 9–11

pritisikom, da izsledijo, aretirajo ali odstranijo potencialne storilce. Cena sodelovanja drugih pri takih prizadevanjih – pogosto je to neka vrsta diplomatskega popuščanja ali gledanja vstran – bi se lahko na dolgi rok izkazala za zelo visoko. Zato je pomembno ponovno vzpostaviti občutek, da se je možno soočiti s terorističnimi grožnjami Združenim državam in dati snovalcem manevrski prostor za tvorjenje premišljenih odločitev o protiteroristični politiki.

Drugič, defetistično razmišljanje o možnostih za ustavitev terorizma ali njegovih sredstev nalaga veliko breme na domačo politiko in civilno zaščito. Če je privzeto, da se bodo teroristi vedno uspeli izogniti nadzoru in se ustaliti na ameriških tleh, potem je argument odobritve bolj vsiljivega domačega nadzora s strani organov kazenskega pregona in obveščevalnih agencij neubranljiv. To bi lahko tudi vodilo v nalaganje izredno dragega "varnostnega davka" na pomembnih področjih življenja naroda.

Tretjič, odsotnost zanesljive sposobnosti filtriranja nezakonitih čezmejnih dejavnosti postavlja trgovino ZDA pod tveganje pogostih hudih motenj. To tveganje ne izvira toliko iz terorističnih dejanj kot iz odzivov nanje. V urah, ki so sledile napadom 11. septembra, je bil kombiniran rezultat protiukrepov (prizemljitve civilne letalske flote, ustavitve vseh ladij, namenjenih v največja pristanišča v državi in dvig s 4. na 1. stopnjo pripravljenosti ob kopenskih mejah) popolna zaustavitev transportnih arterij, ki hranijo državno gospodarstvo. Ta brezobzirna reakcija je bila razumljiva, glede na začetno negotovost, ki je obkrožala napade. Katerokoli letalo, vlak, ladja ali tovornjak bi lahko bili bomba. Toda obstaja tveganje, da bi lahko tako drastično ukrepanje postalo standardna procedura, ne samo kot posledica bodočega napada, ampak tudi, ko bi odločilni akterji v nacionalnovarnostnem sistemu prejeli verodostojne informacije o možnem napadu. (Flynn v Hoge, 2001: 191–192)

Predstavil bi še eno zanimivo mnenje uglednega avtorja, ki pa se namesto s spremembami znotraj nacionalnovarnostnega sistema ZDA ukvarja z nujnimi radikalnimi spremembami države ZDA na mednarodnem področju. Anatol Lieven, novinar, pisec in zgodovinar, ki je sodeloval z znanimi ustanovami, kot so Carnegie Endowment, Institute for Strategic Studies v Londonu in U.S. Institute of Peace, trdi, da je v desetletju pred 11. septembrom ameriška hegemonija v svetu bila izvajana na včasih blag, včasih aroganten, a večino časa len, nezavzet, odsoten način. En razlog za tako obnašanje je, kakor so

pokazala vse ankete javnega mnenja in volitve, da je velika večina Američanov, sicer ponosnih na "vodilno vlogo v svetu" svoje države, tudi globoko nezainteresiranih za detajle izvrševanja te vloge.

Razlog za takšno pomanjkanje zanimanja je bilo mišljenje večine Američanov do 11. septembra, da jih svet ni sposoben resno ogroziti. Izjema so bili le majhni toda močni etnični lobiji in ostale izredno zavzete skupine, katerih organizacija in odločnost sta jim dale upoštevanja vredno moč v primerjavi s precej večjo, toda ravnodušno in neorganizirano množico ameriškega ljudstva.

Druga plat ameriškega unilateralizma je bilo prepričanje ljudstva o neranljivosti njihove domovine, kjer naj bi sistem Nacionalne protibalistične zaščite dopolnil imidž "trdnjave Amerika". Vendar je bilo v to trdnjavo vdrto na način, ki ga ne bi mogel noben unilateralni odgovor preprečiti. Tu se skriva paradoks: na kratki rok je odločno unilateralno ravnanje ZDA najbrž nujno za kaznovanje in odvracanje krivcev, toda na dolgi rok bi bilo nadaljevanje ameriškega unilateralizma velika grožnja zmagi v vojni proti terorizmu.

Sedaj ZDA, kot druge hegemonске države pred njimi, plačujejo ceno imperija. Čas nezavzetosti je mimo. Mimo je tudi čas evropske nagnjenosti k sprejemanju ameriške pomoči ob hkratnem nenehnem pritoževanju čez ameriško politiko – brez poguma upreti se in zahtevati spremembe. Velika Britanija in ostala Evropa morajo sodelovati v vojni proti terorizmu. Toda če bo Evropa sodelovala z ZDA in z njimi delila tveganje, potem nima samo pravice, ampak tudi dolžnost vplivati na ameriško politiko in ji zagotoviti kolikor se le da veliko zaveznikov po celem svetu. Prvi, enostavnejši korak k temu je končanje hladnovojnih politik do Rusije in Kitajske. Drugi je sprememba ameriške politike do izraelsko-palestinskega konflikta, ki bo precej težja in bo zahtevala več časa, čeprav je nujna za dosego zmage v vojni proti terorizmu.

(Lieven v Hoge, 2001: 305–306)

Situacija, v kakršni so se znašle ZDA po napadih 11. septembra, je torej terjala, da se zaznavanje groženj, kazenski pregon in krizno upravljanje izboljšajo z zvrhano mero ukrepov, ki naj bi odpravili čim več mogočih ranljivih točk v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA. Kako to poteka v organizacijskem smislu, bom opisal v naslednjem poglavju.

#### **4. KLJUČNE SPREMEMBE V NACIONALNOVARNOSTNEM SISTEMU ZDA PO 11. SEPTEMBRU**

V novem varnostnem okolju 21. stoletja, zaznamovanem z napadi 11. septembra, je postal položaj nacionalnih interesov in nacionalne varnosti ZDA zapleten, velikokrat nejasen in včasih celo protisloven – ne toliko zaradi neposredne grožnje konvencionalnega spopada, temveč zaradi nepredvidljive, nejasne in zmedene narave mednarodne skupnosti. Običajna nestrinjanja in spore znotraj nacionalnovarnostnega sistema, Kongresa in javnosti je preglasila močna enotnost, ki je sledila napadom 11. septembra in posledični vojni v Afganistanu. Čeprav so se kmalu pojavila vprašanja glede nacionalnih interesov, nacionalne varnosti in vloge ZDA v svetu, je grožnja mednarodnega terorizma zasenčila vse – vsaj za nekaj časa. Toda na dolgi rok bo zelo pomembno, kako bodo ZDA odgovorile na ta ključna vprašanja.

(Sarkesian in dr., 2002: 3)

Še pred 11. septembrom je Komisija ZDA za nacionalno varnost v 21. stoletju v svojem poročilu zaključila: "Dramatične spremembe v svetu zadnjega pol stoletja in po koncu hladne vojne niso bile pospremljene s kakšno bistveno institucionalno spremembo izvršne veje oblasti v ZDA. Obstajajo resne pomanjkljivosti, ki jih lahko popravijo le pomembne organizacijske spremembe. Najbolj pereč problem je pomanjkanje strateškega ogrodja, ki bi vodilo izdelavo politik in razporeditev sredstev v sistemu nacionalne varnosti ZDA. Jasni cilji in prednostne naloge so redko postavljeni. Proračuni so pripravljani in porabljeni na način, kot so bili med hladno vojno."<sup>18</sup>

Ne spreminja se samo mednarodno okolje, morajo se spremeniti tudi mehanizmi, s katerimi medsebojno vplivata ZDA in svet. Hladnovojni mehanizmi so delovali na občudovanja vreden način, saj niso dopustili, da bi to tekmovanje prešlo v vročo fazo (vojno). Izginotje te grožnje kaže na potrebo po prilagoditvi teh mehanizmov "novemu svetovnemu redu". (Sarkesian in dr., citirano po Snow in Brown, 1994: 274)

Kljub vsemu politična triada skupaj s predsednikom ZDA tvori spoštovanja vreden center moči, ki je v jedru politike nacionalne varnosti in je

---

<sup>18</sup> <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/phaseIIIfr.pdf>, X

gonilna sila nacionalnovarnostnega okolja. Ta center moči postane še močnejši, kadar ena stranka obvladuje tako Ovalno pisarno kot tudi Kongres. Kot zaključí Hilsman, je "Politika izdelana skozi politični proces. Moč je v politiki element. Toda deljena moč lahko vodi v zlo ravno tako kot skoncentrirana moč. V tem tiči ironija." (Sarkesian, citirano po Hilsman in dr., 1993: 340, 343)

#### 4.1. Strategija nacionalne varnosti ZDA (september 2002)

V tretjem poglavju Strategije nacionalne varnosti ZDA, na katero je močno vplival 11. september, so okvirno opisani ukrepi, ki jih nameravajo izvajati ZDA doma in na tujem, da bi zaščitile svoje nacionalne interese in zagotovile svojim državljanom varnost pred novimi terorističnimi napadi. Osredotočil se bom na tri poglavja, ki se mi zdijo najbolj povezana z mojim diplomskim delom.

V tretjem poglavju piše, da tisoči izurjenih teroristov ostajajo na prostosti s celicami v Severni Ameriki, Južni Ameriki, Evropi, Afriki, Bližnjem Vzhodu in Aziji. Prioriteta ZDA bo najprej razbiti in uničiti teroristične organizacije s svetovnim dosegom in napasti njihove voditelje, poveljstvo, nadzor in komunikacije ter njihovo materialno podporo in financiranje. To bo onemogočilo teroriste, da bi načrtovali in izvajali napade. ZDA bodo vzpodbujale svoje regionalne partnerje k koordinirani akciji za osamitev teroristov in tem partnerjem pomagale z vojaško, kazensko, politično in finančno podporo dokončati nalogo. ZDA bodo nadaljevale boj proti terorizmu na finančnem področju z iskanjem in blokiranjem finančnih virov, zamrznitvijo računov, zaščito dobrodelnih organizacij pred zlorabami teroristov in preprečitvijo prometa s premoženjem teroristov preko alternativnih finančnih mrež.

ZDA nameravajo uničiti teroristične organizacije na sledeče načine:

- a) direktna in neprekinjena akcija z uporabo vseh elementov nacionalne in mednarodne moči. Osredotočilo se bo na teroristične organizacije s svetovnim dosegom in tiste teroriste ali državne sponzorje terorizma, ki si prizadevajo priti do orožja za množično uničevanje ali zadev, povezanih z njim
- b) zaščita Združenih držav, ameriškega ljudstva in njihovih interesov doma in na tujem s prepoznavanjem in uničenjem grožnje, še preden ta doseže meje

ZDA. Čeprav si bodo ZDA stalno prizadevale pridobiti podporo mednarodne skupnosti, se ne bodo obotavljale delovati na lastno pest, kadar bo to potrebno zaradi samoobrambe in preemptivnega ukrepanja proti teroristom, ki želijo škodovati ljudem in državi

- c) preprečevanje nadaljnjega sponzoriranja, podpore in dajanja zatočišča teroristom s prepričevanjem ali prisiljevanjem držav k sprejemanju njihovih suverenih dolžnosti

Sledijo ukrepi za ideološki spopad s terorizmom, ki vključujejo:

- a) uporabo vpliva ZDA po svetu za obsodbo terorizma na vseh ravneh
- b) podporo zmernim in modernim vladam, še posebno tistim v muslimanskem svetu, pri njihovem prizadevanju, da se pogoji in ideologije, ki promovirajo terorizem, ne naselijo na njihovih tleh
- c) zmanjševanje osnovnih pogojev, ki vzpodbujajo terorizem z vključitvijo mednarodne skupnosti, da osredotoči svoja prizadevanja na najbolj ogrožena področja
- d) uporabo učinkovite javne diplomacije za promoviranje prostega pretoka informacij in idej, ki naj vzpodbudijo upe in želje po svobodi tistih v družbi, ki jim vladajo sponzorji globalnega terorizma<sup>19</sup>

V kar nekaj alinejah je moč začutiti odločenost Busheve administracije, da za vsako ceno obračuna z Irakom. Ob branju zgornjih ukrepov se hitro lahko spomnimo na utemeljevanja razlogov za vojaški obračun z Irakom, ki so vključevala trditve, da je Irak državni sponzor terorizma, povezan z Al Kaido, da si prizadeva pridobiti oz. že proizvaja in kopiči orožje za množično uničevanje ter da iraški režim zatira svoje ljudstvo, ki si želi svobode. Zadnje sicer najbrž drži, toda glavni razlogi za vojno z Irakom še do danes niso bili utemeljeni. To torej potrjuje moje pisanje v prejšnjih poglavjih o "skupinskem razmišljanju" Busheve administracije, škodljivem tako za ameriško nacionalno varnost kot tudi za mednarodno skupnost. Vztrajanje pri vojaškem obračunu z Irakom je od ZDA oddaljilo evropske in druge zaveznice, ki so takoj po 11. septembru pokazale brezpogojno pripravljenost pomagati ZDA in njihovim državljanom.

---

<sup>19</sup> <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 5–6

Mednarodna skupnost je skorajda postala talka nove, agresivnejše politike zaščite ameriških interesov. Na domačem političnem prizorišču je "skupinsko razmišljanje" o Iraku polariziralo javnost, obračun z Irakom in boj proti terorizmu pa sta bile dve od glavnih tem predsedniških volitev leta 2004. Leto kasneje, v obdobju jesenskih tropskih neviht in orkanov, še najbolj po orkanu Katrina, pa so se končno pojavile tudi hude kritike pošiljanja pripadnikov Narodne garde v Irak in na druga tuja bojišča, medtem ko na domačih tleh primanjkuje sil za ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah. Kritike so odnesle tudi direktorja Zvezne agencije za krizno upravljanje (FEMA), s hudimi očitki se je moral soočiti njegov nadrejeni, sekretar za domovinsko varnost Michael Chertoff, vse skupaj pa je vrglo zelo slabo luč na administracijo Geoga W. Busha, ki je očitno zaradi zasledovanja vsaj spornih interesov popustila na kar nekaj domačih področjih. Zaradi trenutnega stanja in razkritih pomanjkljivosti v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA se zdijo nekatere napovedi novih ukrepov v Strategiji nacionalne varnosti ZDA neprimerne oz. težko izvedljive.

Medtem ko ugotavljajo, da je dober napad najboljša obramba, snovalci Strategije tudi krepijo domovinsko varnost za odvratanje napadov in zaščito pred njimi. Administracija prvega Bushevega mandata je predlagala največjo vladno reorganizacijo, odkar je Trumanova administracija ustvarila Svet za nacionalno varnost in Ministrstvo za obrambo. Osredotočen na novo Ministrstvo za domovinsko varnost ter vključujoč nov poenoten sistem vojaškega poveljevanja in temeljito preoblikovanje FBI, zdajšnji obširen načrt zaščite domovine zajema vse nivoje vlade in predpostavlja sodelovanje javnega in privatnega sektorja. Na mednarodnem področju predvideva sodelovanje z regionalnimi organizacijami in državami, ki same ne zmorejo zagotoviti sredstev za uspešen boj proti terorizmu. Pri obnovi Afganistana računa na podporo Združenih Narodov kakor tudi nevladnih organizacij ter držav, ki naj bi prispevale humanitarno, politično, ekonomsko in varnostno pomoč.

Na koncu III. poglavja nas Strategija opomni, da je vojna proti globalnemu terorizmu v končni fazi boj za ameriške demokratične vrednote in način življenja. Skozi vodenje globalnega spopada s terorizmom se kujejo nova,

produktivna zaveznitva in redefinirajo stara na načine, kakršni so primerni za izzive enaindvajsetega stoletja.<sup>20</sup>

Boj proti mednarodnemu terorizmu torej, vsaj v glavah vodilnih akterjev nacionalnovarnostnega sistema ZDA, zaseda prvo mesto med ameriškimi nacionalnimi interesi in vrednotami in je nadomestil hladnovojni *raison d'etre* nacionalne varnosti – boj proti komunizmu in globalno konfrontacijo s Sovjetsko zvezo. Huda nasprotja znotraj Nata tik pred napadom na Irak, enostransko in subjektivno zagovarjanje reorganizacije ZN s strani novega ameriškega veleposlanika Johna Boltona, neučinkovita in počasna odprava posledic orkana Katrina so samo tri od mnogih spornih vprašanj, ki mečejo senco dvoma na iskrenost, s katero je bila pisana Strategija nacionalne varnosti ZDA. Zato ne preseneča dejstvo, da je v eni od nedavnih raziskav javnega mnenja George W. Bush dobil najnižje ocene do sedaj. Raziskava podjetij CNN, USA Today in Gallup je bila opravljena med 11. in 13. novembrom 2005, na vzorcu 1006 prebivalcev ZDA. Rezultati so sledeči:

37 % anketirancev na splošno odobrava Bushevo vladanje, kar je dva odstotka manj kot meseca oktobra. 60 % njegovega vladanja ne odobrava, 3 % pa nimajo mnenja oz. ne znajo odgovoriti. Zdrsnila je tudi ocena Busheve politike do terorizma, saj se prvič po 11. septembru manj kot polovica – 48 % anketirancev s to politiko ne strinja, 49 % pa se jih strinja. Približno polovica anketirancev je odgovarjala na vprašanje, ali se je izplačalo iti v Irak; 60 % jih meni da ne, 38 % pa jih meni, da se je izplačalo. Glede učinkovitosti Busha pri nadzoru porabe zveznih sredstev je 71 % anketirancev nezadovoljnih in 26 % zadovoljnih. 61 % anketirancev se ni strinjalo z Bushevo ekonomsko politiko, medtem ko se jih je 37 % strinjalo. Mnenje o tem, ali je George W. Bush močen ali šibek predsednik, je razdeljeno na dva enaka dela, kjer vsak znaša 49 odstotkov. Približno 50 % anketiranih je izjavilo, da Busha ne marajo, medtem ko jih 6 % trdi, da ga sovražijo. Prvič med njegovim vladanjem več kot polovica ljudi meni, da Bush ni iskren in vreden zaupanja – 52 % proti 46 %.<sup>21</sup>

1. junija 2002, ko je bil George W. Bush še na vrhuncu popularnosti, je v svojem govoru na akademiji West Point izjavil, da "največja grožnja svobodi leži

---

<sup>20</sup> <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 6–7

<sup>21</sup> <http://www.cnn.com/2005/POLITICS/11/14/bush.poll/index.html>



na križišču radikalizma in tehnologije". S tem je seveda mislil na prizadevanja terorističnih organizacij in odpadniških držav, da se dokopljejo do orožja za množično uničevanje in ga uporabijo proti ameriškim tarčam. Najpomembnejše sporočilo tega govora je bila odločenost za preemptivno posredovanje in pripravljenost spopasti se s sovražnikom, še preden ta uspe zadati prvi udarec. (Freedman v Freedman, 2002: 40–41)

Tovrstno razmišljanje, podobno "skupinskemu razmišljanju" Busheve administracije, se ponovno dobro zrcali v V. poglavju Strategije nacionalne varnosti ZDA, kjer so zapisani načini, kako preprečiti ogrožanje ZDA, njihovih zaveznikov in prijateljev s strani sovražnika, ki poseduje orožje za množično uničevanje. Strategija zajema naslednje ukrepe:

- aktiven in učinkovit boj proti širjenju orožja za množično uničevanje. Zagotovljeno mora biti odvracanje in zaščita pred grožnjo, še preden je ta aktivirana, ter sposobnost protiukrepov. Ti trije elementi morajo biti integrirani v novo obrambno doktrino in v sistem domovinske varnosti. Preprečevanje širjenja orožja za množično uničevanje mora ravno tako dopolnjevati doktrino, urjenje in opremljanje oboroženih sil ZDA in njenih zaveznic.
- okrepljene ukrepe proti odpadniškim državam in teroristom, ki si prizadevajo pridobiti materiale, tehnologijo in znanje, potrebne za proizvodnjo orožja za množično uničevanje. To naj bi dosegli z izboljšanjem diplomacije, nadzora trga in izvoza orožja ter s prepovedjo kupčevanja z materiali in tehnologijami, nujno potrebnimi za izdelavo tovrstnega orožja. Ukrepi zajemajo tudi dejavnost na mednarodnem političnem področju in sporazum na vrhu G-8 o namenitvi 20 milijard ameriških dolarjev globalnemu partnerstvu proti širjenju orožja za množično uničevanje je velik korak naprej na tem področju.
- učinkovito odpravo posledic uporabe orožja za množično uničevanje s strani teroristov ali sovražnih držav. Sposobnost učinkovite odprave posledic napada s tovrstnim orožjem bi lahko odvrnilo napadalce, da ga uporabijo in jih prepričalo, da z orožjem za množično uničevanje ne morejo podpreti groženj za doseg svojih ciljev. Združene države morajo biti tudi pripravljene na soočenje z uporabo orožja za množično uničevanje proti svojim oboroženim silam na tujem in proti svojim zaveznikom in prijateljskim državam.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 14

Verjetno najbolj sporen del V. poglavja logično sledi seznanitvi z grožnjo orožja za množično uničevanje. Objava nove doktrine preemptivnega napada je dvignila veliko prahu v mednarodni skupnosti in med drugim izzvala ravno tako sporen odziv s strani Rusije, ki je razglasila, da si tudi sama pridržuje pravico preemptivno vojaško ukrepati proti državam, ki bi jo utegnile napasti ali ogroziti njene interese. Hladnovojni status quo med dvema velesilama, njuno zavedanje vzajemnega uničenja ob morebitni zrušitvi strateškega ravnovesja, točno poznana pravila igre, vse to je že zgodovina. ZDA so danes soočene z novimi grožnjami, na katere morajo odgovoriti z novimi strategijami in doktrinami. Zato po mnenju snovalcev nove strategije nacionalne varnosti ZDA ne pride več v poštev povračilni napad, ampak preemptivno delovanje proti državam in teroristom, ki so šele v fazi načrtovanja ali priprave napada na ZDA. Zgodnje ukrepanje utemeljujejo z razlogom, da ZDA ne morejo stati ob strani in čakati, da se zgodi napad z orožjem za množično uničevanje, ki bi zahteval še več žrtev, kot so jih terjali napadi 11. septembra. Snovalci strategije se pri utemeljevanju preemptivnega napada sklicujejo na dejstvo, da v mednarodnem pravu že stoletja velja pravilo, da državam ni potrebno utrpeti napada, preden ukrepajo proti silam, ki predstavljajo neposredno grožnjo. 42. člen VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov je to pravilo malce omejil in tako je zapisano, da lahko Varnostni svet z zračnimi, kopenskimi ali pomorskimi silami izvede tako akcijo, kakršna bi se mu zdela potrebna za ohranitev ali vzpostavitev mednarodnega miru in varnosti.

Tako kot 42. člen, tudi 51. člen Ustanovne listine ZN ne more (navkljub nekaterim teorijam) služiti snovalcem Strategije nacionalne varnosti ZDA kot osnova za legitimizacijo preemptivnega napada, saj govori le o "naravni pravici do individualne ali kolektivne samoobrambe v primeru oboroženega napada na člana Združenih narodov, dokler Varnostni svet ne ukrene, kar je potrebno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti."<sup>23</sup>

Na doktrino preemptivnega napada je bilo naslovljenih veliko polemičnih kritik, zato se del strategije nacionalne varnosti, kjer je zapisano, da ZDA ne bodo vedno uporabile sile, kadar bodo preemptivno ukrepale proti nastajajočim grožnjam, bere kot slaba tolažba. Napad na Irak in še do danes neutemeljeni

---

<sup>23</sup> <http://www.un.org/aboutun/charter/chapter7.htm>

glavni razlogi zanj mečejo slabo luč na navidezno plemenite cilje snovalcev Strategije, ki so zapisali, da ZDA ne morejo stati križem rok, medtem ko se grožnje kopičijo in da bodo vedno ukrepale premišljeno, tehtajoč posledice svojih dejanj. V podporo preemptivnim možnostim pa naj bi:

- a) gradile boljše, bolj povezane obveščevalne sposobnosti za oskrbo s pravočasnimi, natančnimi informacijami o nastajajočih grožnjah, kjerkoli bi se te pojavile
- b) koordinirale delo z zaveznicami s ciljem osnovanja skupne ocene najnevarnejših groženj
- c) nadaljevale s preobrazbo oboroženih sil, da bi zagotovile sposobnost izvajanja hitrih in natančnih operacij za doseg odločujočih rezultatov<sup>24</sup>

Glavne institucije nacionalne varnosti ZDA so bile zasnovane v nekem drugem obdobju, da bi se soočale z drugimi izzivi. Sedaj jih je potrebno preoblikovati. Prišel je čas, ko je potrebno ponovno potrditi ključno vlogo ameriške vojaške moči. Da bi oborožene sile uspešno branile ZDA, morajo:

- a) zagotoviti podporo zaveznikov in prijateljskih držav
- b) izogniti se morebitni bodoči oboroževalni tekmi
- c) odvrniti grožnje ameriškim interesom, zaveznikom in prijateljem
- d) odločujoče premagati kateregakoli nasprotnika, če odvratanje ne uspe

Oborožene sile ZDA se morajo preoblikovati iz toge hladnovojne strukture v prilagodljivo moderno vojsko, osredotočeno bolj na način bojevanja kot na čas in prostor, kjer bi do spopada lahko prišlo. Prisotnost ameriških čet na tujih tleh je simbol predanosti ZDA svojim zaveznicam in prijateljskim državam ter pripravljenosti, da ohranijo ravnotežje moči v prid svobodi. Da bi se lahko soočile z negotovostjo in mnogimi varnostnimi izzivi, bodo ZDA potrebovale baze znotraj in izven meja Zahodne Evrope in Severovzhodne Azije kot tudi začasna oporišča za namestitve svojih sil. Poleg preobrazbe vojaškega dela, se je potrebno lotiti tudi preoblikovanja načina vodenja obrambnega ministrstva, predvsem pridobivanja, upravljanja in zadrževanja finančnih sredstev. Istočasno mora biti ob boju proti terorizmu zagotovljeno, da

---

<sup>24</sup> <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 15–16

ima predsednik ZDA na voljo širok izbor vojaških možnosti za odvrčanje kakršnekoli oblike agresije proti ZDA ali izsiljevanja njihovih zaveznic in prijateljskih držav. Da bi odvrnile poskuse drugih držav, da dosežejo ali presežejo njihovo vojaško moč, morajo biti ZDA vedno v prednosti in sposobne premagati kakršnokoli grožnjo.

Obveščevalna dejavnost in način, kako je uporabljena, je prva obrambna linija proti teroristom in sovražnim državam. Po tem, ko se je dolga leta ukvarjala z zbiranjem informacij o mogočnem, določenem objektu – sovjetskem bloku, je sedaj obveščevalna skupnost soočena z izzivom sledenja veliko bolj kompleksnega in težko določljivega nabora tarč. Zato se mora obveščevalna skupnost preoblikovati in se primerno vključiti v obrambne sisteme in sisteme organov kazenskega pregona. Potrebno je zaščititi obveščevalne sposobnosti, da ne bi sovražnikov oborožili z znanjem, kako najbolje presenetiti obveščevalne službe, ovirati preventivno in reševalno dejavnost in doseči čim večje število žrtev.

Izboljšati je potrebno sistem analiziranja in opozarjanja o obveščevalnih podatkih za pripravo enotne ocene groženj nacionalni in domovinski varnosti. Ker se lahko grožnje tujih vlad in skupin lahko realizirajo na ozemlju Združenih držav, je potrebno zagotoviti primerno zlitje informacij obveščevalnih in notranjevarnostnih služb. Iniciative na tem področju bodo vključevale:

- a) okrepitev avtoritete Direktorja centralnega obveščanja (Director of Central Intelligence), ki bo nadziral razvoj in ukrepe zunanjih obveščevalnih služb
- b) vzpostavitev novega ogrodja za obveščevalna opozorila, ki bo zagotovilo nemoteno in enotno opozarjanje o celotnem spektru groženj državi in zaveznikom
- c) nadaljevanje razvoja novih načinov pridobivanja informacij za ohranitev prednosti na obveščevalnem področju
- d) vlaganje v prihodnost obveščevalne dejavnosti z njeno večjo zaščito in zmanjšanjem ogroženosti
- e) zbiranje obveščevalnih podatkov na vladni ravni o teroristični grožnji z analizo vseh virov

Tako kot se vlada ZDA zanaša na oborožene sile, da bodo zavarovale nacionalne interese, se zanaša na diplomacijo, da bo ohranjala vezi s tujimi

državami. Zunanje ministrstvo mora prejeti zadosti sredstev za nemoteno delovanje diplomacije, ki mora enako spretno sodelovati z drugimi vladami, mednarodnimi in nevladnimi organizacijami. Diplomati na tujem se morajo soočiti z zapletenimi pogajanjmi, državljanskimi vojnami in drugimi humanitarnimi katastrofami. Učinkovito mednarodno sodelovanje je potrebno za odpravo posledic tovrstnih problemov in ZDA so tu pripravljene odigrati svojo vlogo. Kakor diplomacija se mora tudi sistem javnega obveščanja prilagoditi novim mednarodnim razmeram in pomagati ljudem po svetu učiti se in razumeti, kaj Amerika predstavlja. Vojna proti terorizmu ni spopad civilizacij, temveč spopad znotraj civilizacije – bitka za prihodnost muslimanskega sveta. Je boj idej in področje, kjer se morajo ZDA odrezati najboljše.

Sprejeti bodo ukrepi, ki bodo zagotavljali, da ameriška prizadevanja za globalno varnost in zaščito ameriških državljanov ne bodo ovirana z morebitnimi preiskavami in obtožbami Mednarodnega kazenskega sodišča, katerega sodna oblast, ki jo ZDA ne priznavajo, ne zajema njihovih državljanov. S sodelovanjem s tujimi vladami bodo preko bilateralnih in multilateralnih sporazumov odpravljene težave v vojaškem sodelovanju. Svoje državljane bodo ZDA zaščitile s polnim izvrševanjem Zakona o zaščiti ameriškega vojaškega osebja (American Servicemembers Protection Act).<sup>25</sup>

#### 4.2. Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA

Teroristični napadi 11. septembra 2001 so odkrili vrsto pomanjkljivosti v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA, ki so klicale po nujnih spremembah. Površno delo obveščevalnih služb, slaba koordinacija med elementi nacionalnovarnostnega sistema in obotavljanje pri deljenju podatkov so samo nekatere od mnogih napak, ki jih je ugotovila Komisija za 11. september. Ob vseh teh ugotovitvah se zdi čudno, da ni do katastrofalnega napada prišlo že prej, čeprav ne smemo pozabiti na prvi poskus uničenja WTC leta 1993 in preprečenih načrtov za uničenje stavbe Združenih narodov, predorov Hudson in Lincoln, urada FBI na Manhattnu in preprečene operacije Bojinka, katere namen je bila sestrelitev 11 ameriških potniških letal nad Pacifikom. Odgovorne

---

<sup>25</sup> <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 29–31

službe, predvsem Cia in FAA so se zavedale nevarnosti uporabe ugrabljenih potniških letal kot orožja za množično uničevanje, vendar je bila, čeprav se sliši grozno, potrebna šele dejanska izvedba takega načrta, da so se zganile in pričele pripravljati ustreznejše protiukrepe.

Z vidika naraščajoče teroristične dejavnosti po svetu se porajajo vprašanja o sposobnosti držav in družbe, da se spopadejo s terorizmom na nacionalni in mednarodni ravni na osnovi tradicionalnih strategij. Te strategije so bolj primerne za boj proti kriminalu kot proti novemu valu terorizma. Teroristična dejanja, v katerih veliko ljudi izgubi življenje in ki povzročijo veliko materialno škodo so za voditelje držav pomembna le, če ti voditelji pridobivajo svojo moč iz ljudstva in je njihov obstoj odvisen od dobre volje tega ljudstva. To zagotovo velja za ZDA, kjer bo vlada za vedno odgovorna tudi za samo eno izgubljeno življenje kot posledico terorističnega dejanja, za katerega bi javnost smatrala, da bi se ga dalo preprečiti. Terorizem ima številne izvire in enako širok nabor protiukrepov je potreben za borbo proti terorizmu. Če se mora država ostro odzvati na domači ali mednarodni terorizem, se mora temu prilagoditi tudi domače prebivalstvo in se pripraviti na stres, ki ga sprožajo ali naključna nasilna dejanja ali pa specifične situacije. Obstajajo politike in metodologije ki jih lahko odločne vlade sprejmejo, da bi zmanjšale možnost izvedbe terorističnih dejanj na njihovem ozemlju. (Junaid, 2005: 54–56)

V nadaljevanju se bom posvetil najpomembnejšemu in najobsežnejšemu ukrepu ameriške vlade po 11. septembru na področju nacionalne varnosti – ustanovitvi Ministrstva za domovinsko varnost.

Eden od glavnih razlogov za ustanovitev Ministrstva za domovinsko varnost je bila želja po združitvi in boljši povezanosti razvejane mreže zveznih agencij in organizacij, ki skrbijo za varnost ameriške domovine. Da bi izboljšali medsebojno sodelovanje in priskrbeli osnovne napotke 180 000 zaposlenim v novem ministrstvu, je to razvilo svoj strateški načrt. Vizija ministrstva je ohranjanje svoboščin in zaščita ameriške domovine. Njegove naloge so preprečevanje in odvrčanje terorističnih napadov, zaščita pred grožnjami in odziv nanje, zagotavljanje varnih meja, nadzor nad priseljevanjem in pospeševanje prostega toka dobrin. Strateški cilji omenjenega načrta pa predstavljajo temelje za delovanje novega ministrstva:

- zavedanje groženj in ranljivosti znotraj sistema nacionalne varnosti

- preventivno delovanje proti, zaščita pred, učinkovit odziv na in uspešno odpravljanje posledic terorističnih dejanj ter naravnih ali drugih nesreč
- predano služenje državljanom in učinkovita organizacijska urejenost<sup>26</sup>

Ministrstvo za domovinsko varnost je z vidika velikosti predvidenega proračuna za leto 2006 (34.2 mrd \$) peto največje ministrstvo v ZDA. Pred njim bodo več sredstev dobili obrambno ministrstvo (419.2 mrd \$), ministrstvo za zdravje in socialne zadeve (67.2 mrd \$), prometno ministrstvo (57.5 mrd \$) in šolsko ministrstvo (56 mrd \$).<sup>27</sup>

Da bi bolje razumeli ta ogromni proračun, pogledajmo, katere različne funkcije opravlja novo ministrstvo: vsak dan službe ministrstva pregledajo 1.5 milijona letalskih potnikov in preiščejo 57006 tovornjakov in ladijskih kontejnerjev, izvedejo 266 aretacij in 24 zaplemb prepovedanih drog; vsak dan ministrstvo pregleda 2200 obveščevalnih poročil, izda ducat obveščevalnih objav več kot 18000 prejemnikom, uri 3500 zveznih uradnikov iz 75 različnih agencij; vsak dan ministrstvo razpošlje 108 patroljnih letal, ima floto skoraj 100000 vozil, upravlja z 238 daljinsko vodenimi nadzornimi sistemi in straži preko 8000 zveznih objektov in delov kritične infrastrukture.

V Washingtonu je dobro znano, da Busheva administracija nikoli ni bila preveč navdušena nad idejo ustanovitve Ministrstva za domovinsko varnost, ki jo je prvi izrazil demokratski senator Joe Lieberman. Že sam pojem tako velikega ministrstva je v nasprotju z republikanskim zaklinjanjem proti "obsežni vladi". Velika reorganizacija, birokratski spopadi za oblast, možnost velikih napak, ki bi vplivale na javno mnenje – vse to in še kaj je za vladajočo administracijo, ki se je pripravljala na nove volitve, predstavljalo določeno tveganje. Vendar pa je javnost zahtevala od vlade, da stori nekaj proti terorizmu in ustanovitev Ministrstva za domovinsko varnost je zagotovo dala vtis, da se vlada proti terorizmu zares bori – ne samo na tujem, ampak tudi doma. Še več, Kongres je celo soglasno podprl idejo o združitvi vseh domačih protiterorističnih ukrepov pod novo, učinkovito upravo z bolj tekočim načinom delovanja in brez tradicionalne, ovirajoče opozicije. Ker Ministrstvo za domovinsko varnost ni bilo

<sup>26</sup> [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0413.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0413.xml)

<sup>27</sup> <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/budget.html>

priljubljen projekt predsednika Busha, je torej nastalo iz politične nuje. Toda, ali je bilo ustvarjeno z resnimi nameni ali je – kot nekateri ciniki že omenjajo – le papirnati tiger oz. način pomirjanja Kongresa in javnosti, ne da bi bistveno spreminjali status quo? (Brzezinski, 2004: 176–179)

Upam, da bom lahko odgovor na to vprašanje podal v sklepnem delu. Še prej pa bom predstavil nastanek, strukturo in delovanje novega ministrstva. Ta predstavitev je velikega pomena, saj bo tvorila dovršen del idej, iz katerih bom črpal ideje za svoje dokončne zaključke.

#### 4.2.1. Nastanek

Predsedniški izvršni ukaz številka 13228 je 8. oktobra 2001 uradno zaznamoval pričetek največjih sprememb v ameriškem nacionalnovarnostnem sistemu po 2. svetovni vojni. S tem ukazom je bil ustanovljen Urad za domovinsko varnost. Njegova naloga je bila nadzirati in koordinirati razvoj obsežne nacionalne strategije za zavarovanje ZDA pred terorističnimi grožnjami in napadi. Urad je v sodelovanju z ministrstvi in agencijami izvršne oblasti, zvezno in lokalnimi vladami ter privatnim sektorjem skrbel za primerno strategijo zaznavanja, pripravljanja na, preprečevanja, zaščite pred, odzivanja na in okrevanja po terorističnih grožnjah ali napadih znotraj ZDA in je redno pregledoval in koordiniral popravke tej strategiji, kadar je bilo to potrebno.

Z isto predsedniško direktivo je bil ustanovljen tudi Svet za domovinsko varnost, ki je odgovoren za svetovanje in pomoč predsedniku na vseh področjih domovinske varnosti. Svet služi kot mehanizem za učinkovito koordinacijo na področju domovinske varnosti med ministrstvi in zveznimi agencijami in za učinkovit razvoj in izvrševanje politike domovinske varnosti. Stalni člani Sveta za domovinsko varnost so predsednik, podpredsednik, finančni sekretar, obrambni sekretar, glavni državni tožilec, sekretar za zdravje in socialne zadeve, prometni sekretar, direktor Zvezne agencije za krizno upravljanje, direktor FBI, direktor Cie, pomočnik predsednika za domovinsko varnost in še nekateri zvezni uradniki, ki jih predsednik občasno povabi k sodelovanju v Svetu. Občasno na sejah Sveta poleg naštetih načelnikov sodelujejo tudi njihovi namestniki, Svet pa lahko k sodelovanju povabi še uradnike iz različnih področij



domovinske varnosti. Kot lahko ugotovimo, ima Svet za domovinsko varnost predvsem posvetovalno funkcijo, čeprav ima ravno tako izvršna pooblastila.<sup>28</sup>

Ker ustanovitev in delovanje Urada za domovinsko varnost na kabinetni ravni v Beli hiši ni bil končni cilj reorganizacije nacionalnovarnostnega sistema, je predsednik George W. Bush 18. junija 2002 Kongresu predlagal ustanovitev Ministrstva za domovinsko varnost, ki je bila nato potrjena s sprejetjem Zakona o domovinski varnosti 19. novembra 2002.

#### 4.2.2. Struktura

Prve organizacijske enote ministrstva so začele delovati 24. januarja 2003. Ministrstvo vodi državni sekretar oz. sekretar za domovinsko varnost. Prvi sekretar je bil Tom Ridge, ki ga je 15. januarja 2005 nasledil Michael Chertoff. Ustanovitev ministrstva je zahtevala integracijo 22 zveznih agencij ali njihovih enot, ki so organizirane pod štirimi najpomembnejšimi komponentami oz. direktorati ministrstva: Direktorat za varnost meja in transporta, Direktorat za krizno pripravljenost in odzivanje, Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture in Direktorat za znanost in tehnologijo.

Te komponente vodijo podsekretarji, ki jih predlaga predsednik in potrdi Senat. Poleg omenjenih direktoratskih v glavni okvir Ministrstva sodijo še Uprava ministrstva (Management), Služba za državljanstva in imigracijo (Citizenship and Immigration Services), Obalna straža (Coast Guard), Tajna služba (Secret Service) in Pisarna generalnega inšpektorja (Inspector General).<sup>29</sup>

**Direktorat za varnost meja in transporta** varuje meje in prometne poti ZDA in uveljavlja imigracijske zakone. Pod njegovo okrilje spadajo štiri prej samostojne agencije:

a) Administracija za transportno varnost (TSA – Transport Security Administration), katere naloga je varovati transportne poti z zagotavljanjem

---

<sup>28</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=59&content=312>

<sup>29</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9&content=4624>

- prostega gibanja ljudi in dobrin, njene najpomembnejše zadolžitve pa so zagotavljanje varnosti na letališčih ter pregledovanje potnikov in prtljage.<sup>30</sup>
- b) Agencija za carine in zaščito meja (CBPA – Customs and Border Protection Agency) kombinira inšpekcijske zmogljivosti in široka obmejna pooblastila 41000 uslužbencev carinske in imigracijske službe, inšpekcijske službe za zdravstveni nadzor živali in rastlin ter celotne obmejne policije.<sup>31</sup>
  - c) Imigracijski in carinski organi kazenskega pregona (ICE – Immigration and Customs Enforcement) so največje preiskovalno telo novega ministrstva, ki je odgovorno za identificiranje in odpravljanje ranljivosti na državnem področju obmejne, ekonomske, transportne in infrastrukturne varnosti.<sup>32</sup>
  - d) Zvezni center za urjenje pripadnikov organov kazenskega pregona (FLETC – Federal Law Enforcement Training Centre) pripravlja in uri poklicne pripadnike organov kazenskega pregona za varno in učinkovito izvajanje njihovih nalog. S svojimi storitvami podpira 81 zveznih agencij, ki potrebujejo tovrstna urjenja.<sup>33</sup>

**Direktorat za krizno pripravljenost in odzivanje** na podlagi dolgoletnih izkušenj Zvezne agencije za krizno upravljanje zagotavlja pripravljenost države na naravne nesreče ali teroristična dejanja, koordinira delo reševalcev in nadzira vladni program za odzivanje na incidente in okrevanje po njih. To dosega na osnovi obširnega programa kriznega upravljanja, ki temelji na pripravljenosti, preprečevanju, odzivanju in okrevanju. Pospešuje evolucijo kulture programa kriznega upravljanja iz takega, ki reagira na nesreče, v takega, ki proaktivno pomaga skupnostim in državljanom izogniti se statusu žrtev nesreč. Direktorat dodatno razvija in upravlja Nacionalni sistem za urjenje in ocenjevanje, ki izdeluje učne načrte, postavlja standarde ter ocenjuje in nagraduje lokalne, državne in zvezne programe urjenja. Nadaljuje s prakso izogibanja tveganj nesreč, ki jo je izvajala že FEMA. To pomeni, da vzpodbuja gradnjo zgradb in skupnosti, ki so v primeru naravnih ali drugih nesreč zaradi svoje zasnove odpornejše in tako utrpijo manj škode. Direktorat sodeluje s

---

<sup>30</sup> <http://www.tsa.gov/public/display?theme=7>

<sup>31</sup> <http://www.cbp.gov/xp/cgov/toolbox/about/mission/cbp.xml>

<sup>32</sup> <http://www.ice.gov/graphics/about/index.htm>

<sup>33</sup> [http://www.fletc.gov/pao/about\\_fletc.htm](http://www.fletc.gov/pao/about_fletc.htm)

privatnim sektorjem, zavarovalnicami, hipotekarnimi in nepremičninskimi hišami, gradbeniškimi združenji, državljani in ostalimi, z namenom ustanovitve zglednih skupnosti na območjih z visokim tveganjem. Direktorat je v sestavi ministrstva tudi prvi, ki ukrepa v primeru radiološkega ali biološkega napada in koordinira vključevanje drugih zveznih sistemov, npr. Narodne garde.<sup>34</sup>

**Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture** pomaga odvrnati, preprečevati in zmanjševati učinke terorističnih dejanj z ugotavljanjem pomanjkljivosti nacionalnovarnostnega sistema v kontekstu stalno spreminjajočih se groženj. Teroristi želijo izkoristiti ranljivost sistema in v njem iščejo nezaščitene točke za napad, zato ta Direktorat s svojo dejavnostjo krepi nacionalno obrambno držo ter deli pravočasne in natančne informacije zveznim, državnim, lokalnim, privatnim in mednarodnim partnerjem. Pod njegovo okrilje spadajo tri ključne enote:

- a) Operativni center domovinske varnosti (HSOC – Homeland Security Operations Centre), ki predstavlja državno stičišče za deljenje informacij in krizno upravljanje, s čimer dramatično izboljša vertikalno komunikacijo med zveznimi, državnimi, krajevnimi in lokalnimi partnerji ter partnerji iz privatnega sektorja. Z zbiranjem in zlivanjem informacij iz številnih virov vsak dan odvrta, zaznava in preprečuje teroristična dejanja. Z nenehnim delom zagotavlja stalno situacijsko zavedanje in nadzor domovine, koordinira ukrepe ob incidentih in v sodelovanju z Uradom za analizo informacij in zaščito infrastrukture pripravlja svetovalna poročila s svarili in priporočenimi protiukrepi. Center predstavlja več kot 35 agencij, razdeljenih na obveščevalni del in organe kazenskega pregona. Sem poročajo tako državni in lokalni organi kazenskega pregona kot tudi zvezne obveščevalne službe. Taka sestava Centra ob zlitju ugotovitev obeh operativnih polovic v enotno poročilo zagotavlja hitro in učinkovito soočanje z grožnjami in njihovo odpravo.<sup>35</sup>
- b) Analiza informacij (Information Analysis), kadar je učinkovita, lahko privede do zaustavitve ali priprtja teroristov, igra glavno vlogo v primarnem

---

<sup>34</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=51&content=206>

<sup>35</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3814>

poslanstvu Ministrstva. Pravočasna in natančna analiza in širjenje informacij o teroristih in njihovih načrtih bo izboljšala vladno sposobnost preprečevanja terorističnih dejanj in dajanja koristnih informacij privatnemu sektorju in svojim državljanom. Ministrstvo je partner in uporabnik informacij vseh obveščevalnih agencij, kot so NSA, Cia, FBI in druge. Analiza groženj in opozorilne funkcije Ministrstva pomagajo predsedniku ZDA in, kadar on tako odredi, drugim sprejemalcem odločitev, ki so zadolženi za varnost domovine. Direktorat tudi skrbi za delovanje svarilnega sistema Ministrstva za domovinsko varnost (barvna lestvica, ki označuje stopnjo ogroženosti).<sup>36</sup>

- c) Zaščita kritične infrastrukture (Critical Infrastructure Protection) je nujna, saj so napadi 11. septembra dokazali, da so teroristi sposobni zadati ogromno škodo, če je njihova tarča pomembna državna infrastruktura. Sem spadajo hrana, voda, kmetijski pridelki, zdravstvene in reševalne storitve, energetski viri, promet, telekomunikacije, bančni in finančni sistemi, poštne storitve in ostale pridobitve moderne družbe, nujne za njen obstoj. Zaščita kritične infrastrukture je deljena odgovornost zvezne, državnih in lokalnih oblasti v partnerstvu s privatnim sektorjem, ki je približno 85-odstotni lastnik vse kritične infrastrukture v državi. Koordinacija aktivnosti znotraj Direktorata za analizo informacij in zaščito infrastrukture je prinesla zvezni, državnim in lokalnim oblastem skupno kontaktno točko za ugotavljanje njihovih pomanjkljivosti, izdelavo strateških načrtov in izvedbo vaj.<sup>37</sup>

**Direktorat za znanost in tehnologijo** služi kot primarni raziskovalni in razvojni oddelek Ministrstva za domovinsko varnost in opremlja zvezne, državne in lokalne uslužbence s tehnologijo in sposobnostmi za varovanje domovine. Osredotočen je na katastrofični terorizem – grožnje varnosti, ki bi lahko posledično zahtevale ogromno človeških žrtev in veliko ekonomsko škodo. Strateški cilji tega direktorata so:

- razvoj in uporaba vrhunske tehnologije z majhnimi obratovalnimi stroški za preprečevanje, odkrivanje in zmanjševanje učinkov kemičnega, biološkega, radiološkega, jedrskega ali napada z eksplozivom

---

<sup>36</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=52&content=207>

<sup>37</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=52&content=207>

- razvoj opreme, postopkov in urjenja za odziv in okrevanje v primeru zgornjih napadov
- izboljšanje tehničnih sposobnosti Ministrstva in ostalih zveznih, državnih in lokalnih elementov domovinske varnosti
- razvoj metod za ugotavljanje in testiranje groženj in pomanjkljivosti, preprečevanje tehnoloških presenečenj in predvidevanje nastajajočih groženj
- razvoj tehnoloških standardov in ustanovitev kvalificiranih laboratorijev za ocenjevanje tehnologij za domovinsko varnost in krizno upravljanje
- podpora vodilni vlogi ZDA na področju znanosti in tehnologije

Pod okrilje Direktorata za znanost in tehnologijo spadajo trije uradi in ena agencija:

- a) Urad za načrtovanje, programe in proračun (PPB – Office of Plans, Programs and Budget). Predstavlja strateško in tehnično vizijo Direktorata in njegove raziskovalne, razvojne in ocenjevalne dejavnosti. Primarni cilji Urada so uskladitev raziskav in razvoja z nalogami in cilji Ministrstva, ugotavljanje potreb uporabnikov in izdelava tehničnih investicijskih načrtov za doseg rezultata.<sup>38</sup>
- b) Agencija za napredne raziskovalne projekte domovinske varnosti (HSARPA – Homeland Security Advanced Research Projects Agency) ima ključno vlogo pri doseganju ciljev Ministrstva in Direktorata preko raziskav in razvoja tehnologij v privatnem sektorju (industriji in akademskih krogih). Njeni primarni cilji so: zadoščanje operativnim potrebam, izvajanje hitre prototipizacije in komercializacije tehnologij ter raziskovanje revolucionarnih možnosti novih tehnologij. Raziskovalna področja Agencije so kemične, biološke, radiološke, jedrske in eksplozivne snovi, napredne tehnologije in tehnologije za podporo nalogam Ministrstva.<sup>39</sup>
- c) Urad za raziskave in razvoj (Office of Research and Development) izvaja raziskave, razvoj, testiranja in ocenjevanja programov Direktorata v nacionalnih in zveznih laboratorijih, ustanavlja Univerzitetne centre odličnosti in ohranja nacionalni program raziskav in razvoja, namenjen domovinski

<sup>38</sup> [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0532.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0532.xml)

<sup>39</sup> [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0534.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0534.xml)

varnosti. Njegovi primarni cilji so zagotavljanje sposobnosti države na področju raziskav, razvoja, testiranja in ocenjevanja, nadzorstvo nad znanstvenim in tehnološkim kompleksom domovinske varnosti in ohranitev in razširitev vodstva ZDA na področju znanosti in tehnologije. Pod odgovornost Urada spadajo pomembne ustanove, kot so Laboratorij za okoljske meritve (Environmental Measurements Laboratory), Center za bolezni živali v Plum Islandu (Plum Island Animal Disease Centre), Državni center za analizo biološke obrambe in protiukrepov (National Biodefense and Countermeasures Centre), univerzitetni programi (Centri odličnosti), Ministrstvo pa ima sklenjeno tudi partnerstvo z nekaterimi največjimi državnimi laboratoriji.<sup>40</sup>

- d) Urad za sistemski inženiring in razvoj (Office of Systems Engineering and Development) nadzira prehod velikih in pilotnih sistemov na ciljna področja preko programskih pisarn, ki iz laboratorijev skozi hiter, učinkovit in discipliniran proces upravljanja s projekti dostavijo zrele tehnologije končnim uporabnikom. Primarni cilji Urada so izdelava sistemskih rešitev, hitro načrtovanje, izvajanje testov in prenos zrelih tehnologij v proizvodnjo. Pod odgovornost Urada spadajo štiri posebne iniciative: Urad za interoperabilnost in kompatibilnost, ki se ukvarja predvsem z enotnimi standardi na področju komunikacijskih zvez; program Counter-MANPADS, ki se ukvarja z razvojem sistemov za civilna letala za zaščito pred prenosnimi izstrelki zemlja-zrak; program Biowatch, ki se ukvarja s sistemi za zaznavo izpusta bioloških agensov v ozračje in Program za testiranje protiukrepov (Counter Measures Test Bed), ki se ukvarja z razvojem in testiranjem tehnologij za zaznavanje, prestrežanje in preprečevanje groženj z radiološkimi, kemičnimi, biološkimi, jedrskimi ali eksplozivnimi materiali.<sup>41</sup>

Celotna struktura Ministrstva je seveda zastavljena širše od naštetih štirih direktorats, vendar se v opis ostalih enot zaradi njihove manj aktivne vloge ne nameravam spuščati, z izjemo Obalne straže in Tajne službe:

---

<sup>40</sup> [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0533.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0533.xml)

<sup>41</sup> [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0535.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0535.xml)

Obalna straža že več kot 210 let služi domovini kot ena od petih vej oboroženih sil. Po statutu je oborožena sila, ki spada pod skupno poveljstvo oboroženih sil. Kot specializirana sila deluje pod okriljem mornarice samo v času vojne ali kadar tako določi predsednik države. Odgovorna je za varovanje ameriške obale, pristanišč in notranjih vodnih poti. Izvaja dejavnosti za izboljšanje luške varnosti, obrambe pristanišč in operacij obalnega bojevanja in urjenja. Po 11. septembru so vsa trgovska, tankerska in potniška plovila podvržena poostrenemu nadzoru Obalne straže.<sup>42</sup>

Tajna služba ali Secret Service je 1. marca 2003 postala pomembna komponenta Ministrstva za domovinsko varnost ZDA. Njene glavne naloge so varovanje predsednika ZDA in ostalih visokih predstavnikov izvršne oblasti ter zaščita ekonomske in finančne infrastrukture. Čeprav po novem deluje znotraj sistema domovinske varnosti, njene naloge in način delovanja ostajajo nespremenjene. Novost je dostop do obveščevalnih podatkov Ministrstva za domovinsko varnost in izboljšana koordinacija z ostalimi agencijami, kar povečuje njeno učinkovitost. Posebno pozornost posveča ekonomski varnosti, saj se zadnja leta kaže trend rasti tehnološkega kriminala. Kraje identitete, tehnološke prevare, kiberterorizem in ostale dejavnosti bi lahko resno škodovala ameriškim potrošnikom in industriji, zato Tajna služba tem grožnjam stalno prilagaja svoje preiskovalne metode in preventivno zasnovano urjenje.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=55&content=211>

<sup>43</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=56>

Spodnja tabela prikazuje proračunske deleže podsistemov Ministrstva za domovinsko varnost. Z njo bi želel prikazati, kateri programi imajo v sistemu domovinske varnosti trenutno največjo prioriteto:

Tabela 1.1.: Stroški komponent Ministrstva za domovinsko varnost ZDA

|  | Stanje          | Ocena  |        |
|--|-----------------|--------|--------|
|  | 2004            | 2005   | 2006   |
| <b>Komponente</b>                              | V milijonih USD |        |        |
| Varnost meja in transporta                     | 13,508          | 14,642 | 16,099 |
| Obalna straža ZDA                              | 5,668           | 6,321  | 6,947  |
| Krizna pripravljenost in odzivanje             | 2,886           | 3,082  | 3,257  |
| Znanost in tehnologija                         | 913             | 1,116  | 1,368  |
| Analiza informacij in zaščita infrastrukture   | 834             | 894    | 873    |
| Koordinacija z državnimi in lokalnimi oblastmi | 4,193           | 3,985  | 3,565  |
| Ostali elementi skupno                         | 1,888           | 1,950  | 2,043  |
| Skupno (bruto)                                 | 29,890          | 31,990 | 34,152 |
| <i>Projekt Bioshield</i>                       | 885             | 2,508  | /      |

Vir: Budget of the United States Government, FY 2006<sup>44</sup>

Kot lahko ugotovimo, največ sredstev zahteva nadzor meja in transporta, kar ob velikosti ZDA in gostoti civilnega in trgovskega prometa ni nič presenetljivega. Isto velja za Obalno stražo, ki je zadolžena za nadzor tisočih milj morskih in rečnih obal ZDA in na katero so v preteklosti letele kritike, da je v slabem stanju. Oba proračuna torej naraščata, skladno z naraščajočim pretokom blaga in ljudi v državo in potrebami po nadzoru tega pretoka. Nasprotno se zmanjšujejo sredstva za koordinacijo z državnimi in lokalnimi oblastmi. To si razlagam z dejstvom, da je Ministrstvo za domovinsko varnost še sveže in na začetku potrebuje več časa, sredstev in ljudi za uspešno sodelovanje z državnimi in lokalnimi oblastmi. Sčasoma, ko naj bi sistem deloval vedno bolj tekoče, se bodo ta sredstva začela zmanjševati in v napovedanem proračunu že lahko opazimo tak trend. Precej zle slutnje pa vzbujata močno povečano financiranje projekta Bioshield, katerega cilj je razvoj in

<sup>44</sup> <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/dhs.html>



izdelava modernih zdravil in cepiv za zaščito pred kemičnim, biološkim, radiološkim in jedrskim orožjem. Ta porast, v kombinaciji z opozorili strokovnjakov, nekako potrjuje največje strahove ameriške administracije, da bo novi "11. september" vključeval orožje za množično uničevanje.

Kaj počne Ministrstvo za domovinsko varnost, da do novega 11. septembra ne bi prišlo, bom opisal v naslednjem poglavju.

#### 4.2.3. Delovanje

Ministrstvo za domovinsko varnost ZDA ima glavno vlogo pri uresničevanju funkcij domovinske varnosti, ki jih Nacionalna strategija domovinske varnosti deli na sledečih šest ključnih področij: obveščevalno dejavnost in opozarjanje, mejno in transportno varnost, notranjo protiteroristično dejavnost, zaščito kritične infrastrukture, obrambo proti katastrofičnemu terorizmu in krizno pripravljenost in odzivanje. Prve tri naloge so izrazito protiterorističnega značaja, naslednji dve imata cilj zmanjšati notranjo ranljivost, zadnja pa se ukvarja predvsem z odpravo posledic terorističnih dejanj, ki se že zgodijo.<sup>45</sup>

Naloge Ministrstva za domovinsko varnost, zapisane v prvi točki Zakona o domovinski varnosti, so:

- a) preprečiti teroristične napade znotraj ZDA
- b) zmanjšati ranljivost ZDA zaradi terorizma
- c) zmanjšati škodo in pomagati pri okrevanju po terorističnih napadih, ki se zgodijo znotraj ZDA
- d) izvajati vse naloge agencij, združenih pod Ministrstvom, vključno z osrednjo vlogo pri odzivanju na človeške ali naravne nesreče in kriznem upravljanju
- e) zagotoviti, da naloge agencij in pododdelkov Ministrstva, ki nimajo neposredne vloge pri domovinski varnosti, niso zmanjšane ali zapostavljene, razen na osnovi izrecnega zakona Kongresa
- f) zagotoviti, da splošna ekonomska stabilnost ZDA ni zmanjšana zaradi naporov, dejavnosti in programov namenjenih zavarovanju domovine

---

<sup>45</sup> [http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/nat_strat_hls.pdf), VIII

g) nadzirati povezavo med trgovino z drogami in terorizmom, koordinirati dejavnosti za preprečevanje tovrstnih povezav in drugače prispevati k naporom za preprečevanje trgovine z drogami

Pod drugo točko Zakona je zapisana odgovornost za preiskovanje in kazenskopравни pregon dejanj terorizma. Razen kadar bo to specifično določeno z zakonom, ki pokriva agencije pod novim Ministrstvom, odgovornost za preiskovanje in kazenskopравни pregon terorističnih dejanj ne bo pripadala Ministrstvu za domovinsko varnost, temveč zveznim, državnimi in lokalnim pravosodnim agencijam s sodno oblastjo nad tem področjem.<sup>46</sup>

Nova agenda, katere določila so bila sprejeta 13. julija 2005, še vedno določa Ministrstvu glavno vlogo pri uresničevanju nalog domovinske varnosti, zapisanih v Nacionalni strategiji domovinske varnosti. Spremembe pa naj bi bile:

- povečanje splošne pripravljenosti, predvsem v primeru katastrofičnih dogodkov
- izboljšanje varnostnih sistemov v prometni infrastrukturi
- izboljšanje obmejne in notranje varnosti in reforma imigracijskih postopkov
- izboljšanje deljenja obveščevalnih podatkov med partnerji
- izboljšanje finančnega upravljanja ministrstva, upravljanja s človeškimi viri, nabave in obveščevalne tehnologije
- prestrukturiranje Ministrstva za izboljšanje njegovega delovanja<sup>47</sup>

Ministrstvo za domovinsko varnost svoje naloge opravlja že več kot dve proračunski leti, odkar je bilo ustanovljeno marca 2003. Proračun za leto 2006 z novimi programi nadgrajuje dosedanje delo in dosežke Ministrstva. Ti programi oz. ukrepi so najboljši indikator delovanja Ministrstva, zato jih bom na kratko predstavil:

- Izboljšanje varnostnih ukrepov na vstopnih točkah v ZDA. Za teroriste je sedaj težje neopaženo vstopiti v ZDA preko kopnega, zraka ali morja.

---

<sup>46</sup> [http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf), 8

<sup>47</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=10&content=4604>

- Ustvarjena je bila nova komunikacijska mreža, ki zagotavlja operativne varnostne informacije v realnem času tistim, ki jih najbolj potrebujejo. Pred 11. septembrom je bilo malo uradnih kanalov za pretok varnostno-obveščevalnih informacij do državnih ali lokalnih oblasti in privatnega sektorja, torej tistim, ki so dejansko najbolj odgovorni za izvajanje nacionalnovarnostnih nalog.
- Zaradi Ministrstva je danes težje napasti fizične in računalniške sisteme, ki podpirajo ključne poslovne, vladne in družbene dejavnosti, zveze in omrežja. Ministrstvo je sestavilo prednostni seznam kritične infrastrukture in takoj pričelo izvajati nove varnostne ukrepe, zaradi česar je danes najpomembnejša infrastruktura bolje zaščitena kot kadarkoli prej.
- Ministrstvo je priskrbelo neprimerljivo visoka finančna in druga sredstva partnerjem iz državnega, lokalnega in privatnega sektorja, da bi zaščitilo in pripravilo ameriške skupnosti in posamezne državljane. Nadaljuje z dejavnostmi za izboljšanje opremljenosti reševalcev, njihovega urjenja in sposobnosti komuniciranja znotraj sistema civilne zaščite.
- Tehnologija za ugotavljanje statusa imigrantov in obiskovalcev ZDA (US – VISIT ali United States – Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) je bila uspešno uvedena na vseh 115 mednarodnih letališčih v ZDA in v 14 pristaniščih in je takoj pokazala rezultate, ko je preprečila vstop v državo posameznikom s kriminalno preteklostjo in imigracijskimi prestopki. Kot dodatek temu uspehu je bil sistem US – VISIT decembra 2004 vpeljan tudi na 50 najbolj prometnih kopenskih vstopnih točkah v ZDA.
- Obalna straža ZDA je izdelala, pregledala in odobrila 9000 načrtov za izboljšanje varnosti domačiega ladjevja, 3200 načrtov za izboljšanje varnosti domačih morskih sistemov in preverila izvajanje novih varnostnih postopkov na 8100 tujih plovilih. Obalna straža je prestregla skoraj 11000 ilegalnih prebežnikov, ki so poskušali priti v državo preko morja. Rešila je skoraj 5500 brodolomcev in se odzvala na več kot 32000 klicev v sili.
- Ministrstvo je ustanovilo "One-Stop-Shop", kontaktno točko zvezne vlade, ki predstavlja enoten vir subvencij za reševalce.
- Tajna informacijska mreža domovinske varnosti sedaj pokriva vseh 50 zveznih držav.
- Direktorat za varnost meja in transporta je v sodelovanju z uvozniki, prevozniki, trgovci in ostalimi razvil pregledno, varnostno ozaveščeno trgovsko

okolje, odporno na grožnje mednarodnega terorizma. Carinsko-trgovsko partnerstvo proti terorizmu (C-TPAT – Customs-Trade Partnership Against Terrorism) je največje partnerstvo vlade in privatnega sektorja, izhajajoče iz dogodkov 11. septembra.

- Zvezna agencija za krizno upravljanje je priskrbelo 4.9 milijard ameriških dolarjev sredstev za pomoč skupnostim, ki so jih prizadele nesreče, vključno s pomočjo za področja, prizadeta od orkanov. Ministrstvo je v proračunskem letu 2004 ukrepalo ob 65 razglašeni nesrečah in sedmih krizah.

- Pregledovanje potnikov je v proračunskem letu 2004 preprečilo, da bi se 6501193 prepovedanih predmetov znašlo na krovu potniških letal.

- Skupno 428 milijonov ljudi, vključno z 262 milijoni tujcev, je bilo pregledanih na kopenskih, zračnih in morskih vstopnih točkah v državo. Od tega se je za 634000 oseb smatralo, da po zakonih ZDA nimajo pravice vstopa v državo.

- Imigracijski in carinski organi pregona so dosegli 112-odstotno povečanje aretacij ilegalnih prebežnikov v 7200 aretacijah. Več kot 150000 ilegalnih prebežnikov, od katerih je bilo 53 % kriminalcev, so vrnil v matične države.

- Agenti obmejnih patrolj so na vstopnih točkah v državo pridržali skoraj 1.2 milijona ilegalnih prebežnikov.

- Avtomatizirani sistem biometrične identifikacije (IDENT – Automated Biometric Identification System) in Integrirani sistem avtomatskega prepoznavanja prstnih odtisov (IAFIS – Integrated Automated Fingerprint System) s primerjavo prstnih odtisov med Ministrstvom za domovinsko varnost in FBI-jem omogočata hitro prepoznavanje posameznikov, za katerimi so razpisane tiralice. Oba sistema sta v operativni rabi na vseh postajah obmejnih patrolj, na vsakem letališču, v vsakem pristanišču in na 50 najbolj prometnih kopenskih vstopnih točkah v državo.

- Pobuda za varnost kontejnerjev (CSI – Container Security Initiative) vključuje predhodno pregledovanje kontejnerjev, če vsebujejo teroristično orožje ali druge prepovedane materiale. Razširila se je na 21 držav, tako se sedaj njene dejavnosti izvajajo v 34 lukah v Evropi, Aziji in Afriki.

- Približno 600 milijonov kosov prtljage so leta 2004 pregledali z naprednimi tehnologijami za odkrivanje eksplozivov.

- Leta 2004 je bilo 15560 zveznih uslužbencev vključenih v operacije odzivanja na nesreče, vključno z več kot 11000 uslužbenci Feme in 1900 zdravniškimi specialisti za nesreče.
- Izvedli so več kot 2500 kriminalnih preiskav, ki so vključevale preiskave ilegalnega izvoza orožja in strateških tehnologij (tudi tehnologij za orožje za množično uničevanje).
- Zvezni center za urjenje pripadnikov organov kazenskega pregona je izvedel osnovna in napredna urjenja več kot 44750 udeležencev iz 81 zveznih agencij, kot tudi državnih, lokalnih in mednarodnih pripadnikov organov kazenskega pregona.
- Tajna služba je načrtovala, izdelala in izvedla varnostne ukrepe ob petih "posebnih dogodkih nacionalne varnosti" (Nagovor o stanju v državi, vrh G8, pogreb bivšega predsednika Ronalda Reagana in Nacionalni konvenciji demokratske in republikanske stranke). Aretirala je 30 posameznikov, vpletenih v globalno kiberkriminalno dejavnost, doma in na tujem. Strokovnjaki za industrijo ocenjujejo, da je bila preprečena škoda v višini 1 milijarde USD.
- Direktorat za znanost in tehnologijo je uresničil pobude na področju ukrepov proti kemičnemu, biološkemu, radiološkemu, jedrskemu in eksplozivnemu orožju, varnosti tovora, mejne in transportne varnosti, interoperabilnosti, komunikacijskih standardov za reševalce in na področju računalniške varnosti. Vse te pobude so izboljšale varnost ameriških meja, transportnih sistemov in kritične infrastrukture, njihova posledica pa je večja pripravljenost na nove izzive nacionalni varnosti ZDA.<sup>48</sup>

Zgornji sestavek govori o širše zastavljeni institucionalni pripravljenosti, Ministrstvo za domovinsko varnost pa pod svojim okriljem izvaja tudi bolj k posameznemu uporabniku usmerjen program, imenovan Ready.gov, katerega cilj je osveščati in poučevati javnost, kako naj (p)ostane pripravljena v primeru izrednih stanj in tudi ob možnosti terorističnih napadov.<sup>49</sup>

Ready.gov je v bistvu neke vrste program civilne samozaščite, namenjen izobraževanju javnosti preko interneta. Predvsem vsebuje nasvete, kako ravnati v primeru naravnih nesreč ali biološkega, kemičnega, radiološkega ali

---

<sup>48</sup> [http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/Budget_BIB-FY2006.pdf), 1–3

<sup>49</sup> <http://www.ready.gov/america/about.html>

jedrskega napada. Nekateri ukrepi za pripravljenost na nepričakovano so enaki tako v primeru naravnih ali pa človeško povzročenih izrednih stanj, denimo sestava zalog in izdelava načrta komunikacije z zunanjim svetom. Obstajajo pa tudi pomembne razlike med možnimi terorističnimi napadi, ki vplivajo na odločitve, ki jih mora prizadeto prebivalstvo sprejeti. Z zlitjem dobrega načrtovanja in zdrave pameti prebivalstva je program Ready.gov koristen preventivni element v sistemu domovinske varnosti ZDA.<sup>50</sup>

Čeprav se zdijo nasveti v primeru jedrskega napada (poiščite kritje, izogibajte se sevanju) skorajda smešni, ne smemo v celoti gledati na program kot nesmiseln. Bojazni varnostnih analitikov, da bo naslednji velik teroristični napad na ZDA vključeval orožje za množično uničevanje, so velika vzpodbuda za ta in podobne programe osveščanja ameriške javnosti o pripravljenosti na take situacije in ukrepanje ob njih. Vsekakor je bolje, da obstajajo neka navodila, naj bodo še tako smešna ali absurdna, kot da bi se vlada pretvarjala, da teroristična grožnja ne obstaja in da zato protiukrepi niso potrebni. Gledano z zgodovinskega vidika pa nam je jasno, da je bilo prebivalstvo še ob vsaki naravni ali človeško povzročeni nesreči najprej odvisno samo od sebe, šele nato se je lahko zaneslo na ukrepe oblasti. Zato so po mojem mnenju tovrstni, "do-it-yourself" preventivni programi koristni in dobrodošli.

Na teroristične grožnje, uperjene proti ZDA in njihovim državljanom, v največji meri opozarja obveščevalna skupnost ZDA, ki jo bom opisal v naslednjem poglavju.

#### 4.3. Obveščevalna skupnost ZDA

Ameriška obveščevalna skupnost je eden najbolj razvitih, zapletenih in kompleksnih obveščevalnih sistemov na svetu. Bolj intenzivno se je začela razvijati po 2. svetovni vojni, ko so se obveščevalne dejavnosti osredotočale predvsem na znane nasprotnike in so bila pravila igre jasna in enostavna. 11. september je svetu predstavil fenomen asimetričnega vojskovanja, za obveščevalno skupnost ZDA pa je bil buditveni klic, da se mora preoblikovati za boljše soočanje z novimi grožnjami 21. stoletja, predvsem pa z mednarodnim

---

<sup>50</sup> <http://www.ready.gov/america/overview.html>

terorizmom. Izraz obveščevalna skupnost zajema vse agencije ali dele agencij, ki se pod izvršno oblastjo v celoti ali delno ukvarjajo z obveščevalno dejavnostjo. (Raščan, 2005: 83)

Grizold nam ponuja dodatno pomoč pri definiranju obveščevalne skupnosti, ko trdi, da "razvejan in zapleten obveščevalni sistem ZDA oskrbuje zvezno vlado z različnimi podatki in informacijami (gospodarskimi, političnimi, vojaškimi, itd.) ter tako pomembno sodeluje pri oblikovanju vsebine ameriške nacionalnovarnostne politike." (Grizold in Ferfila, 2000: 37)

V ZDA kot definicijo obveščevalne skupnosti smatrajo tudi predsedniški izvršni ukaz št. 12333 z dne 4. decembra 1981, v katerem je zapisano:

"Obveščevalne dejavnosti ZDA bodo priskrbele predsedniku in Svetu za nacionalno varnost potrebne informacije, na podlagi katerih se bo odločalo o vodenju in izvajanju zunanje, obrambne in ekonomske politike ter zaščiti nacionalnih interesov ZDA pred zunanjimi varnostnimi grožnjami. Vsa ministrstva in agencije bodo polno sodelovala, da bo ta cilj dosežen."

Kaj naj bi bile obveščevalne dejavnosti, lahko razberemo iz preambule izvršnega ukaza št. 12333:

"Vse pravočasne in natančne informacije o aktivnostih, zmožnostih, načrtih in namerah tujih sil, organizacij, oseb in njihovih agentov so bistvenega pomena za nacionalno varnost ZDA. Uporabljena morajo biti vsa razumna in zakonita sredstva, da se zagotovi Združenim državam, da bodo prejemale najboljše možne obveščevalne podatke."<sup>51</sup>

Če združim teh nekaj definicij oz. opisov obveščevalne skupnosti ZDA, lahko ugotovim, da je to skupek vladnih agencij, ki si z zbiranjem in širjenjem obveščevalnih podatkov prizadevajo obraniti ameriške nacionalne interese, ključne pri zagotavljanju nacionalne varnosti in obrambe domovine.

Obveščevalni podatki so pomemben element mednarodne dejavnosti ZDA, zato so vključeni v vrsto aktivnosti, tudi v izdelavo nacionalnih politik, vojaškega načrtovanja in operacij, aktivnosti organov kazenskega pregona in protiobveščevalnih dejavnosti. Največji porabniki storitev obveščevalne

---

<sup>51</sup> <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html#Preamble>

skupnosti ZDA so predsednik, vodstva različnih organizacij, osebje in podrejeni v teh organizacijah, terenski agenti in operativno osebje po celem svetu.<sup>52</sup>

Največje grožnje, ki jih trenutno zaznava obveščevalna skupnost ZDA, so poleg tradicionalnih (in trenutno neaktualnih) vojaških groženj predvsem terorizem, širjenje jedrskega orožja, kemično orožje, biološko orožje, napadi na informacijsko infrastrukturo in trgovina z drogami. Vsak dan številne obveščevalne agencije in uradi skrbijo, da se te grožnje ne bi uresničile. Pri tem je izredno pomembno mednarodno sodelovanje ZDA s svojimi zaveznicami in prijateljskimi državami oz. z njihovimi obveščevalnimi službami.

Kot trdi Charles Grant, so teroristični napadi 11. septembra zelo zbližali Evropo in Ameriko. ZDA so zelo cenile pomoč, ki so jim jo ponudile evropske vlade. Sodelovanje evropskih držav na področju kazenskega pregona, sodnih in varnostnih ukrepov je naredilo Evropo bolj učinkovito v boju proti terorizmu in s tem na dolgi rok tudi koristnejšo partnerico ZDA. Od 11. septembra naprej je transatlantsko obveščevalno sodelovanje skladno. Cia je zadovoljna z informacijami, ki jih prejema od evropskih agencij in poudarja da še nobena njena prošnja evropskim partnericam ni bila zavrnjena. Kljub temu je prišlo jeseni 2001 do negodovanja evropskih agencij, da je pretok obveščevalnih informacij enosmeren in da prejemajo premalo v povračilo za njihovo pomoč. Do pomladi 2002 so se te napetosti pomirile skladno z ameriško pripravljenostjo deliti več informacij obveščevalnega značaja. Največje deljenje informacij med ZDA in Evropo poteka preko "velike peterice" – Velike Britanije, Francije, Nemčije, Italije in Španije. (Grant v Freedman, 2002: 148–149)

Kako bodo sporna ameriška invazija Iraka, lažni obveščevalni podatki o iraškem orožju za množično uničevanje in nedavni škandal v zvezi s tajnimi zapori Cie in prevozi terorističnih osumljencev čez ozemlja članic EU vplivali na obveščevalno sodelovanje, bomo še videli.

Kar je pomembno za moje diplomsko delo pa je uradno zagotovilo ameriške vlade, da obveščevalna skupnost ZDA tesno sodeluje z novim Ministrstvom za domovinsko varnost in sledi predsednikovim navodilom za "izvedbo največjih možnih varnostnih ukrepov proti terorizmu z združevanjem najboljših obveščevalnih podatkov. V vojni proti terorizmu je najmočnejše orožje

---

<sup>52</sup> <http://www.intelligence.gov/2-customers.shtml>



znanje." Stotine uslužbencev obveščevalne skupnosti dela noč in dan in si skupaj z ostalimi vladnimi elementi prizadeva odvrniti in premagati terorizem.<sup>53</sup>

#### 4.3.1. Sodelovanje med članicami obveščevalne skupnosti ZDA

Članica obveščevalne skupnosti je v zvezni vladi vsaka agencija, služba, urad ali druga organizacija izvršne veje oblasti, ki igra vlogo v nacionalnem obveščevalnem sistemu. Obveščevalna skupnost ZDA vsebuje številne take organizacije. Razen Cie, ki je samostojni člen, so vse ostale obveščevalne agencije komponente ministrstev z drugačnimi vlogami in nalogami. Kljub temu te agencije igrajo dvojno vlogo, in sicer sodelujejo v obveščevalni skupnosti ter služijo v podporo ostalih nalog njihovih krovnih ministrstev.<sup>54</sup>

Po 11. septembru se je izkazalo, da je bilo v preteklosti sodelovanje med ameriškimi obveščevalnimi in varnostnimi agencijami slabo, kar je na žalost posredno tudi omogočilo uspešno izvedbo terorističnih napadov. Ob večjem deljenju informacij in sodelovanju obveščevalne skupnosti bi morda te napade lahko preprečili. Informacije, ki so jih agencije in službe ljubosumno držale vsaka zase, so bile kot majhni koščki sestavljanke, ki bi, če bi jih združili, pokazali širšo sliko celotnega dogajanja in morda sprožili alarm. To se ni zgodilo. V nadaljevanju bom preveril, kako članice obveščevalne skupnosti sodelujejo v sedanosti.

Eden od pomembnejših ukrepov za izboljšanje sodelovanja znotraj obveščevalne skupnosti je bila ustanovitev Integracijskega centra pred terorističnimi grožnjami (TTIC – Terrorist Threat Integration Center), dne 1. maja 2003, ki ga je nasledil Državni protiteroristični center (NCTC – National Counterterrorism Center) leto pozneje. Kot direkten odgovor na spoznanja po 11. septembru, je TTIC združeval obveščevalne podatke najpomembnejših varnostnih in obveščevalnih služb: Cia, FBI, DIA, NRO in Direktorata za analizo informacij in zaščito infrastrukture (IAIP) iz Ministrstva za domovinsko varnost. Poslanstvo TTIC je bilo zbiranje in analiziranje dnevni informacij o grožnjah in njihovo posredovanje predsedniku in ostalim pomembnim vladnim

---

<sup>53</sup> <http://www.intelligence.gov/2-current-affairs.shtml>

<sup>54</sup> <http://www.intelligence.gov/1-members.shtml>

prejemnikom. Ali povedano drugače, njegova naloga je bila zapolniti praznino, ki je do 11. septembra vladala med domačo protiteroristično dejavnostjo in zbiranjem informacij o terorizmu na tujem. TTIC je vodil višji vladni uradnik, ki ga je imenoval Direktor centralnega obveščanja. (Vertovšek, 2004: 69–70)

Kot že rečeno je bil nato čez dobro leto iz TTIC ustanovljen NCTC, ki naj bi kmalu tudi dobil svoje prostore, kar bo še bolj okrepilo tako želeno avtonomijo delovanja. NCTC bom podrobneje predstavil v poglavju 4.4.

#### 4.3.2. Položaj Direktorja nacionalnega obveščanja

Leta 2004 je bil sprejet Zakon o reformi obveščevalne dejavnosti in preprečevanju terorizma (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004). Sprejet je bil zaradi ugotovitev, da obveščevalnemu sistemu manjka večja stopnja povezanosti in koordinacije.

Komisija za 11. september je zapisala, da se obveščevalna skupnost pred 11. septembrom ni zavedala resnosti grožnje terorizma zaradi ogromnega števila priorit, šibkih proračunov, zastarele strukture in birokratskega rivalstva. Zato je bila med številnimi priporočili Komisije zapisana tudi ustanovitev novega položaja Direktorja nacionalnega obveščanja ZDA. Do sedaj je takšna vloga pripadala Direktorju centralnega obveščanja, ki je moral opravljati tri naloge: voditi Cio, koordinirati 15 obveščevalnih agencij in biti predsednikov glavni obveščevalni analitik. Nihče od dosedanjih direktorjev ni bil sposoben opravljati tako obsežnega dela. Zato se zdi ustanovitev Direktorja nacionalnega obveščanja, toliko bolj smiselna. Njegovi glavni zadolžitvi naj bi bili:

1. usmerjanje nacionalnih obveščevalnih centrov, ki združujejo strokovnjake z vseh obveščevalnih področij proti skupnemu cilju
2. nadzor agencij, ki sodelujejo v nacionalnem obveščevalnem programu, kar vključuje določanje splošnih standardov za osebje in informacijsko tehnologijo<sup>55</sup>

Vrhovni poveljnik obveščevalne skupnosti ZDA se uradno imenuje Direktor nacionalnega obveščanja (DNI – Director of National Intelligence).

---

<sup>55</sup> [http://www.9-11commission.gov/report/911Report\\_Exec.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.pdf), 12 in 22

Deluje kot glavni svetovalec predsedniku, Svetu za nacionalno varnost in Svetu za domovinsko varnost pri zadevah, ki se nanašajo na nacionalno varnost. Nadzira in usmerja Nacionalni obveščevalni program. Predsednik imenuje Direktorja nacionalnega obveščanja s konsenzom Senata. Direktorju pri delu pomaga ravno tako v Senatu potrjen glavni pomočnik – namestnik Direktorja nacionalnega obveščanja.<sup>56</sup>

Nalogo upravljanja Obveščevalne skupnosti ZDA ima Urad Direktorja nacionalnega obveščanja. Sem spadajo glavni pomočnik – namestnik direktorja nacionalnega obveščanja, drugi namestniki direktorja, kot jih sam določi, Svet za nacionalno obveščanje, glavni svetovalec, zadolženec za zaščito državljanских pravic, direktor za znanost in tehnologijo, nacionalni izvršni direktor protiobveščevalnih služb, ostali uradniki in uradi, ki bi jih lahko zakonsko ustanovili, vključno z nacionalnimi obveščevalnimi centri.<sup>57</sup>

Kot prvi Direktor nacionalnega obveščanja je 18. maja 2005 zaprisegel nekdanji ameriški ambasador v Združenih Narodih, John Negroponte. V svojem prvem večjem govoru na tem položaju je dne 29. septembra 2005 v letalski bazi Bolling opisal strateško vizijo za obveščevalno skupnost: načrtovanja, politike in dejavnosti obveščevalne skupnosti morajo biti organizirane na tak način, da bodo zagotavljale natančne in pravočasne podatke, ki bodo pomagali obraniti se neposrednih groženj, izogniti se pretečim nevarnostim in zaznati dinamiko sprememb v svetu, ki bi morale biti bolj v pomoč kot škodo. Nekaj primerov specifičnih zadolžitvev obveščevalne skupnosti je tudi naštel:

- Pomagati mora ZDA in njenim zaveznicam premagati teroriste doma in na tujem in prevzeti iniciativo od globalnih ekstremistov.
- Podpirati mora ameriške diplomate, poveljnike in pripadnike kazenskega pregona pri preprečevanju širjenja orožja za množično uničevanje in ukrepanja proti njemu.
- Uporabiti mora svoje analitično razumevanje in pomagati ustvarjalcem politik pospeševati rast demokracije in prostega trga v miroljubnih demokratičnih državah.
- Razviti mora inovativne pristope za vdor v najtrše obveščevalne tarče in njihovo analizo.

---

<sup>56</sup> <http://www.intelligence.gov/4leadership.shtml>

- Pomagati sprejemalcem odločitev predvideti dogodke strateškega pomena, vedno zavedajoč se, da so lahko priložnosti ravno tako odločujoče kot pomanjkljivosti, kadar gre za varovanje ameriških življenj, vrednot in interesov.

S tem ko se je obveščevalna skupnost predala zgornjim nalogam, bo morala tudi najti način, kako reorganizirati svoje institucije in procese v času, ko tradicionalne meje ne pomenijo nič tistim, ki želijo ZDA storiti zlo. Zelo pomembno je zavedanje, da se sovražniki hitro prilagajajo spremembam nacionalnovarnostnih politik in dejanj ZDA, zato je potrebno v načrte obveščevalne skupnosti še hitreje vnašati inovacije. To pomeni, da bo obveščevalna skupnost počasi postala učeča skupnost, pripravljena na naključja, kupčije in spremembe. Poseben poudarek mora biti na zagotavljanju zavedanja pripadnikov organov kazenskega pregona in uradnikov domovinske varnosti o potencialnih ali nastajajočih tujih grožnjah domovini. Če stranke obveščevalne skupnosti – naj bodo državne, lokalne ali zvezne – potrebujejo več informacij ali želijo z njo kaj deliti, mora biti ta organizirana tako, da bo odgovarjala njihovim potrebam in bo dovzetna za njihove skrbi. Istočasno se mora nadgraditi analitično strokovno znanje, preoblikovati in izboljšati način zbiranja podatkov ter pridobiti in združiti raznoliko, multitalentirano delovno silo, še posebno na področju tujih jezikov, znanosti in tehnologije.<sup>58</sup>

Kot lahko ugotovimo, ima novi Direktor za nacionalno obveščanje oz. Direktor obveščevalne skupnosti ZDA v primerjavi s primerljivimi uradniki iz preteklosti v organizacijskem smislu povečano vlogo v nacionalnovarnostnem sistemu. Ni več samo svetovalec predsednika in nadzornik obveščevalnih dejavnosti, temveč tudi njihov koordinator in stična točka za vse elemente nacionalnovarnostnega sistema, ki se ukvarjajo z zaznavanjem in preprečevanjem terorističnih in drugih groženj ameriški domovini.

---

<sup>57</sup> <http://www.intelligence.gov/4-management.shtml>

<sup>58</sup> [http://www.odni.gov/jmic\\_conference.html](http://www.odni.gov/jmic_conference.html)

#### 4.4. Povezanost obveščevalne skupnosti ZDA in Ministrstva za domovinsko varnost ZDA

V prvem poglavju diplomskega dela, na 6. strani v prvi delovni hipotezi predpostavljam, da se je po 11. septembru izboljšalo sodelovanje med podsistemi nacionalnovarnostnega sistema ZDA. Ko sem postavljal to hipotezo, ideja o Državnem protiterorističnem centru morda sploh še ni obstajala, vsekakor pa jaz zanj še nisem vedel. Toda sedaj bi se njegove glavne značilnosti lahko izkazale za ključne pri ugotavljanju, kako dobro res sodelujeta obveščevalna skupnost in Ministrstvo za domovinsko varnost, pa tudi ostala ministrstva in obveščevalne agencije.

14. februarja 2003 je predsednik Bush ustanovil že omenjeni Integracijski center pred terorističnimi grožnjami – TTIC. Iz njega se je potem razvila ideja o večjem, nacionalnem centru, katerega funkcija naj bi bila koordinirana protiteroristična obveščevalna dejavnost.

Julija 2004 je Komisija za 11. september predlagala ustanovitev Državnega protiterorističnega centra (NCTC – National Counterterrorism Center), ki bi služil kot center za "združeno operativno načrtovanje in združeno obveščanje z osebjem iz različnih agencij. 27 avgusta 2004 je predsednik Bush podpisal izvršni ukaz št. 13354, ki je ustanovil Državni protiteroristični center, opredelil njegovo vlogo in naloge njegovega vodstva ter razmerja poročanja med vodstvom NCTC, agencijami članicami in tudi Belo hišo. Decembra 2004 je nato Kongres sprejel Zakon o reformi obveščevalne dejavnosti in preprečevanju terorizma, v katerem so poleg številnih drugih pobud predpisane tudi naloge in odgovornost NCTC in njegovega vodstva.<sup>59</sup>

Novoustanovljeni center sicer ni edini ukrep za povečanje medagencijskega obveščevalnega sodelovanja, je pa najobširnejši in najbolj ambiciozno zastavljen projekt na tem področju po ustanovitvi Ciinega protiterorističnega centra (CTC – Counter-Terrorism Center) v 80. letih prejšnjega stoletja. Njegove naloge so bile predvidevati, zmotiti in premagati teroriste oz. njihova dejanja.

---

<sup>59</sup> <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL32816.pdf>, 2

Naloge novega NCTC so:

- a) zaznavanje, preprečevanje, motenje, preempcija in zmanjševanje učinkov dejanj mednarodnega terorizma proti teritoriju, ljudem in interesom ZDA
- b) izmenjava terorističnih informacij med vladnimi agencijami
- c) izmenjava terorističnih informacij med agencijami in državnimi in lokalnimi vladami
- d) zaščita sposobnosti nadaljnjega pridobivanja tovrstnih informacij

Funkcije NCTC, kot so zapisane v izvršnem ukazu št. 13354, so sledeče:

- služiti kot primarna vladna organizacija za analizo in integracijo vseh obveščevalnih podatkov v lasti vlade, ki se nanašajo na terorizem in protiterorizem, razen podatkov, ki se izključno navezujejo na domači terorizem. Center lahko v skladu z veljavno zakonodajo sprejema, shranjuje in deli informacije zvezne, državne ali lokalne vlade ali drugih virov, nujne za izvajanje njegovih nalog. Agencije, avtorizirane za izvajanje protiterorističnih nalog, pa lahko od centra zahtevajo katerekoli informacije, ki bi jim bile v pomoč pri njihovih nalogah
- med agencijami izvajati strateško operativno načrtovanje za protiteroristične dejavnosti, vključujoč vse instrumente nacionalne moči, vključno z diplomatskimi, finančnimi, vojaškimi in obveščevalnimi dejavnostmi ter dejavnostmi kazenskega pregona ter domovinske varnosti
- določiti z zakoni usklajene operativne odgovornosti, ki bodo vodile agencije pri njihovih protiterorističnih nalogah. Center bo zagotovil, da bodo agencije imele dostop do obveščevalnih podatkov in jih bodo prejemale za dosego točno določenih nalog. Center ne bo nadziral izvajanja operacij. Agencije bodo obveščale Svet za nacionalno varnost in Svet za domovinsko varnost o svojih nasprotovanih določbam in nalogam Centra v zvezi z načrtovanjem in koordinacijo protiterorističnih dejavnosti
- služiti kot osrednja in med agencijami deljena banka znanja o znanih in osumljenih teroristih in mednarodnih terorističnih skupinah, kakor tudi o njihovih ciljih, strategijah, zmožnostih in podpornih mrežah

- zagotoviti agencijam dostop do in prejemanje obveščevalne podpore iz vseh virov, potrebnih za izvajanje njihovih protiterorističnih načrtov ali neodvisnih, alternativnih analiz<sup>60</sup>

Če NCTC na prvi pogled deluje kot velika in okorna krovna organizacija za vsa protiteroristična prizadevanja, lahko za eno komponento Ministrstva za domovinsko varnost rečem, da je njegovo pravo nasprotje. To je Operativni center domovinske varnosti (HSOC – Homeland Security Operations Centre), ki sem ga na kratko opisal že v poglavju 4.2.2. (Struktura Ministrstva za domovinsko varnost) na strani 62. V njegovem jedru deluje Informacijska mreža domovinske varnosti (HSIN – Homeland Security Information Network), ki skrbi za komunikacijo med Operativnim centrom in njegovimi partnerji v realnem času. HSIN je prek interneta delujoče protiteroristično komunikacijsko orodje, ki z informacijami zalaga vseh 50 zveznih držav, Washington D.C. in več kot 50 velikih urbanih naselij. Podatki o grožnjah so deljeni z državnimi in lokalnimi partnerji na občutljivi, toda ne tajni ravni. Načrtovano širjenje programa bo vključevalo dodajanje novih mest in okrožij, komunikacijo na tajni ravni in povečevanje sodelovanja privatnega sektorja. Sistem HSIN je kodiran, uporablja varne povezave in vključuje vrsto aplikacij, kot npr. kartografijo in nadzor z videonapravami. V sistemu HSIN sodelujejo župani, svetovalci za domovinsko varnost, državne pisarne Nacionalne garde, krizni centri, reševalci in oddelki civilne zaščite ter ostali ključni partnerji v sistemu domovinske varnosti. Vsi so deležni urjenja za sodelovanje v sistemu deljenja informacij za boj proti terorizmu in izboljšanje protiterorističnega situacijskega zavedanja.<sup>61</sup>

Po 11. septembru je torej prišlo do velikih premikov znotraj obveščevalne skupnosti. Nekatere novoustanovljene strukture, kot npr. NCTC, na prvi pogled delujejo precej birokratsko okorno, vendar mislim, da bo za pomembnejše zaključke in analizo njihove uspešnosti potrebnega več časa. Ravno zaradi NCTC in njegove predvidene združevalne funkcije, pa se ne morem znebiti vtisa, da v ameriškem nacionalnovarnostnem sistemu in še posebno v obveščevalni skupnosti zopet prihaja do vzporednih, konkurenčnih programov,

---

<sup>60</sup> <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040827-5.html>

<sup>61</sup> <http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3814>

za katere se bojim, da bodo obudili desetletja stare vzorce tekmovalnega obnašanja in nezaupanja, ki jih je zvezna vlada z reformami obveščevalne skupnosti v bistvu hotela odpraviti. K sreči je prišlo tudi do takoj prepoznavnih pozitivnih sprememb, kjer mislim predvsem na Informacijsko mrežo domovinske varnosti – HSIN, katere poslanstvo je bistvenega pomena predvsem za samo prebivalstvo ZDA in ne toliko za uradnike, politike, analitike in ostale sprejemalce odločitev v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA; to je nudenje takojšnjih in učinkovitih, večinoma lokalnih informacij v zvezi s terorističnimi in ostalimi grožnjami, na osnovi katerih je moč ukrepati na najboljši možni način.

Sodelovanje med Obveščevalno skupnostjo in Ministrstvom za domovinsko varnost torej je dvosmerno in zaznavno. Po prebranem bi lahko zaključil, da informacije, ki jih NCTC med drugim deli tudi prejemnikom v Ministrstvu za domovinsko varnost, točneje Direktoratu za Analizo informacij in zaščito infrastrukture ter povratne informacije, ki jih iz tega direktorata pošilja HSIN, pričajo o sodelovanju med tema dvema vladnima strukturama. Večji problem je ugotavljanje učinkovitosti tega sodelovanja. K sreči še ni prišlo do resnične krizne situacije oz. terorističnega napada, ki bi pokazal, koliko to sodelovanje pripomore k odpravljanju posledic oz. kako učinkovito to sodelovanje dejansko je. Ker bi le resnični teroristični napad dal odgovore na taka in podobna vprašanja, lahko le upamo, da sistem deluje, da preprečuje človeško povzročene krizne situacije in da ga nikoli ne bo potrebno preizkusiti.

## **5. SKLEPNI DEL IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ**

Obstaja dovolj kritik in ocen strokovnjakov, ki se z analiziranjem učinkovitosti reformiranega nacionalnovarnostnega sistema ZDA ukvarjajo na teoretični ravni. Njihove ugotovitve bom s svojim razmišljanjem združil v zaključnem poglavju.

Po objavljenem končnem poročilu Komisije za 11. september 22. julija 2004 se je ta v skladu s svojim ustanovnim statutom razpustila 21. avgusta 2004. Toda vseh deset članov komisije je bilo mnenja, da je potrebno javnost izobraziti o terorizmu in o tem, kaj se da storiti za izboljšanje varnosti države. Da ne bi bilo delo Komisije zaman in pozabljeno, so se njeni nekdanji člani odločili nadaljevati z izobraževanjem in javnim diskurzom o grožnjah terorizma



in odzivanju nanje. Tako so ustanovili Projekt javne razprave o 11. septembru, ki stremi k izpolnitvi originalnega mandata Komisije za 11. september – zaščiti pred bodočimi terorističnimi napadi. Nova skupina si je zadala cilj v enem letu analizirati uresničevanje priporočil, ki jih je kot Komisija za 11. september zapisala v svoje končno poročilo.<sup>62</sup>

5. decembra 2005 je izšlo končno poročilo Projekta javne razprave o 11. septembru o uresničevanju priporočil Komisije za 11. september. Njegovi rezultati niso ravno navdušujoči, za moje diplomsko delo pa sta pomembna predvsem prvi in drugi del poročila, ki ocenjujeta področje domovinske varnosti in reformo vladnih institucij. Projekt je izvajanje priporočil ocenjeval po šolskem sistemu ocen od A do F, kjer je A najvišja in F najnižja ocena:

### **1. Področje domovinske varnosti**

a) Najslabše ocenjena izvajanja priporočil:

- vzpostavitev ustreznega radijskega spektra za reševalce: F
- dodeljevanje sredstev na osnovi ocen ogroženosti: F
- ocena ranljivosti in ogroženosti kritične infrastrukture: D
- izboljšanje elektronskega predpreverjanja letalskih potnikov: F
- izboljšanje preverjanja prijavljene letalske prtljage: D
- mednarodno sodelovanje na obmejni varnosti in dokumentih: D

b) Najbolje ocenjena izvajanja priporočil:

- vzpostavitev biometričnega nadzora vstopanja v državo in izstopanja iz nje (sistem US – VISIT): B
- standardizacija državno izdanih dokumentov za rabo na zvezni ravni: B-

### **2. Področje reform vladnih institucij**

a) Najslabše ocenjena izvajanja priporočil:

- vzpodbujanje deljenja informacij: D
- deljenje informacij na zvezni ravni: D

b) Najbolje ocenjena izvajanja priporočil:

- ustanovitev položaja Direktorja nacionalnega obveščanja: B
- ustanovitev Državnega protiterorističnega centra (NCTC): B
- zaščita domačega zračnega prostora: B-<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> <http://www.9-11pdp.org/about/index.htm>

<sup>63</sup> [http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05\\_report.pdf](http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_report.pdf), 3–5

Kot trdijo njegovi avtorji, namen poročila Projekta ni hvaliti ali kritizirati sprejete oz. nesprejete ukrepe. Njegov pravi namen je konstruktivno pokazati na tista področja, ki še zahtevajo pozornost in napredek. Najbolj bode v oči neprimerno dodeljevanje sredstev na osnovi ocen ogroženosti. Komisija za 11. september je določila, da bi se morale zvezne subvencije najpomembnejšim reševalnim službam (lokalnim organom kazenskega pregona, gasilcem in medicinskim tehnikom) razdeljevati na osnovi ocene njihovega tveganja in ogroženosti, saj so te službe prve na licu mesta, kadar pride do nezgode, napada ali druge krizne situacije. Vendar trenutna formula za razdeljevanje teh sredstev ne vsebuje ocene tveganja ali meril, ki bi služila financiranju. Morda bo prišlo do sprememb, ko se bo decembra v Kongresu odločalo o sprejetju formule za dodeljevanje sredstev, ki bo temeljila na oceni groženj in ranljivosti znotraj sistema domovinske varnosti.

Neuspeh pri deljenju obveščevalnih informacij pred 11. septembrom je Američane drago stal, zato je izboljšanje medagencijskega deljenja informacij obveščevalnega značaja najpomembnejši samostojni ukrep na tem področju. Sprejeti Zakon o reformi obveščanja in preprečevanju terorizma je ustanovil mesto Programskega vodje za izboljšanje deljenja informacij na vladni ravni in predsednik je na to mesto napolnil izkušenega uradnika. Vendar pa je navkljub tem korakom prišlo do minimalnega napredka. Lahko je spremeniti zakone in tehnologijo, toda težje je spremeniti kulturo obnašanja v obveščevalni skupnosti. Institucije in posameznike v njej je potrebno bolj motivirati. Zato Projekt javne razprave o 11. septembru svetuje, da se v testiranja učinkovitosti zaposlenih v obveščevalni skupnosti uvede tudi ocena, kako dobro delijo informacije.

Potrebna je tudi reforma FBI. Močni domači organi kazenskega pregona in obveščevalne agencije so nujni za zaščito domovine, vendar trenutno FBI manjka sposobnost dobre analize informacij in njihovega deljenja z ostalimi agencijami. Vodstvo se prehitro menjuje, človeški kapital FBI pa je v izgubi, predvsem na področju rekrutiranja, zaposlovanja, urjenja in napredovanja zaposlenih. Reforme FBI so ogrožene zaradi lenobnosti in samozadovoljnosti tega urada, zato si mora predsednik ob podpori Kongresa prizadevati pospešiti

te reforme. FBI si še vedno prizadeva postati vodilna domača obveščevalna agencija, varnost ZDA pa je brez nje mnogo bolj izpostavljena grožnjam.<sup>64</sup>

Od 11. septembra so minila več kot štiri leta. To vsekakor predstavlja premalo časa za dokončanje največjih organizacijskih sprememb znotraj sistema nacionalne in domovinske varnosti po 2. svetovni vojni, sploh če upoštevamo, koliko časa je bilo potrebnega v preteklosti, da so se podobno velike strukture, npr. Obrambno ministrstvo, notranje poenotile in usidrale v izvršni del zvezne oblasti. Kritiki trdijo, da je ustanovitev Ministrstva za domovinsko varnost napaka in pri tem naštevajo pomanjkljivosti v smislu slabih rezultatov elementov pod njegovim okriljem. Vendar naloga Ministrstva ni načrtovanje, vodenje in izvajanje operacij na področju domovinske varnosti, temveč koordinacija vseh agencij, uradov, služb in posameznikov, ki dejansko načrtujejo, vodijo in izvajajo te operacije. Ali morda ravno zaradi tega Komisija in Javni projekt razprave o 11. septembru prizadevanja Ministrstva za domovinsko varnost ne ocenjujeta v celoti pozitivno? Obstaja mnogo preveč "porodnih težav", ki jih bo treba v doglednem času odpraviti, če želijo snovalci politike nacionalne varnosti ZDA in tisti, ki so načrtovali novo ministrstvo, končno videti pretvorbo svojega projekta iz velikanske birokratske trdnjave v učinkovit, hiter, pameten in prilagodljiv inštrument domovinske varnosti.

Preučevanje indikatorjev sprememb v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA po 11. septembru me je napeljalo na odločitev, da v nasprotju s pričakovanji ob pričetku pisanja tega diplomskega dela ob koncu povzamem drugačne zaključke. Tako sem se odločil tudi zaradi preverjanja treh delovnih hipotez:

Prvo delovno hipotezo, ki se glasi: "Po 11. septembru se je izboljšalo sodelovanje med podsistemi nacionalnovarnostnega sistema ZDA" lahko le delno potrdim. Ministrstvo za domovinsko varnost, novi Direktor nacionalnega obveščanja in povezava med sistemom domovinske varnosti in obveščevalno skupnostjo na prvi pogled dajejo občutek konsolidacije, močne povezanosti znotraj nacionalnovarnostnega sistema ZDA. Vendar, verjetno predvsem zaradi kratkega časovnega obdobja, stvari še ne tečejo tako gladko, kot bi morale, se

---

<sup>64</sup> [http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05\\_statement.pdf](http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_statement.pdf), 1–4

je pa stanje zagotovo popravilo v primerjavi z obdobjem pred 11. septembrom, kar dokazuje ustanovitev Državnega protiterorističnega centra (NCTC).

Druga delovna hipoteza se nanaša na novoustanovljeni položaj Direktorja nacionalnega obveščanja in njegovo povezovalno vlogo v obveščevalni skupnosti. Lahko jo potrdim, saj so sedaj vse obveščevalne agencije resnično združene pod eno koordinacijsko upravo, čeprav večinoma ohranjajo prejšnje zadolžitve in funkcije. Nekaterim agencijam so se odvzele odvečne funkcije, drugim se določajo nove vloge (v primeru FBI domača protiteroristična), za kar so že dlje časa obstajale ideje, a jih iz različnih razlogov, tudi zaradi nasprotovanj in tekmovalnosti znotraj same obveščevalne skupnosti, ni bilo moč uresničiti. Da se je "zbiranje, pretok in analiza informacij nacionalnovarnostnega značaja izboljšalo", potrjujejo ustanovitev Državnega protiterorističnega centra in uspehi služb, zadolženih za nadzor pretoka ljudi in blaga v ZDA, ki so povezane z bazami podatkov tajnih in obveščevalnih služb uspele prestreči tisoče varnostno spornih posameznikov in pošiljk.

Tretja delovna hipoteza se glasi: "Po 11. septembru se je izboljšala preventivna dejavnost nacionalnovarnostnega sistema ZDA." Lahko jo le delno potrdim, saj lahko pod pojmom "preventivna dejavnost" smatramo marsikaj. V vseh preambulah ustanovitvenih zakonov agencij, uradov, ministrstev in drugih elementov izvršne oblasti, ki delujejo na področju domovinske in nacionalne varnosti, je namreč zapisano, da se bodo pripadniki teh organizacij po svojih najboljših močeh prizadevali zaznavati, preprečevati in ukrepati proti celemu spektru groženj ameriški domovini. V prenesenem pomenu bi to lahko pomenilo, da bodo te organizacije v stalni pripravljenosti na nove grožnje in tveganja. Do tu bi lahko smatrali za samoumevno, da je ameriški nacionalnovarnostni sistem pripravljen na karkoli. A dogodki 11. septembra so pokazali, da veliko služb ni bilo ustrezno pripravljenih na tako velik zalogaj kriznega upravljanja. Predvsem se je pokazal problem komunikacije med prvimi reševalci – policisti, gasilci, medicinskimi tehnikami, bombnimi strokovnjaki in ostalimi, ki se prvi znajdejo na kriznem območju. Priporočila Komisije za 11. september in poročilo Projekta javne razprave o 11. septembru še vedno opozarjajo na ta problem, iz česar sklepam, da se situacija še ni bistveno spremenila na bolje. Sicer je naloga opremljanja reševalcev bolj dolžnost državnih in lokalnih oblasti kot zvezne, kar pa problema ne rešuje, ampak

kvečjemu pogloblja. Kot pozitivno pa bi lahko označil prizadevanje Ministrstva za domovinsko varnost za preventivno osveščanje prebivalstva o grožnjah naravnih nesreč ter kemičnega, biološkega, radiološkega in jedrskega orožja in enostavnih protiukrepih, ki jih lahko prizadeto prebivalstvo povzame, da bi se bolje pripravilo na take slučaje.

Zaradi očitnih nasprotij med vladnimi zagotovili in kritikami strokovnjakov, ki sem jih zaznal ob kvalitativnem analiziranju primarnih, sekundarnih in terciarnih virov, sem se zato odločil, da le delno potrdim glavno hipotezo, ki se glasi: "Oblikovanje Ministrstva za domovinsko varnost je izboljšalo delovanje nacionalnovarnostnega sistema ZDA." Na papirju dobro in smiselno zastavljen projekt poenotenega prizadevanja za zaščito ameriške domovine pred terorističnimi in drugimi grožnjami zaenkrat pestijo vse preveč življenjski problemi birokratske, finančne in miselne narave.

Združitev 22 zveznih agencij, ki so pred 11. septembrom delovale ločeno in le poredko popolnoma odkrito sodelovale med seboj, je naloga, ki zahteva veliko časa, energije in domiselnosti. Članice obveščevalne skupnosti bo treba motivirati za boljše sodelovanje, da bi dosegli popolnejše situacijsko zavedanje o globalnih in domačih grožnjah nacionalni varnosti ZDA. Čeprav se morda proračun Ministrstva za domovinsko varnost zdi velik, je le skupek proračunov omenjenih 22 agencij, katerih financiranje se po 11. septembru ni bistveno povečalo. Torej bo potrebno nekako najti nova sredstva za pospešitev prizadevanj za zaščito ameriške domovine. Makroanaliza varnostne in vojaške ogroženosti ZDA bi pokazala, da se nekdanji oz. tradicionalni viri ogrožanja, kot so oborožene sile Rusije in Kitajska ter njihove jedrske konice, umikajo novim tipom groženj nacionalni varnosti. Mednarodni terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, asimetrične grožnje in ostali viri ogrožanja, značilni za 21. stoletje, v glavah naprednih analitikov in varnostnih strokovnjakov zasedajo prvo mesto na lestvici groženj ameriški domovini. Žal vodilni akterji v ameriškem političnem sistemu te grožnje prepoznavajo le v svojih govorih, prednost pa dajejo nalogam, ki se ne skladajo s prepoznanimi novimi vzorci ogrožanja nacionalne in mednarodne varnosti v svetu. Najbolj očiten primer tega sta vojna v Iraku in razvoj Nacionalne protibalistične zaščite, ki iz ameriškega zveznega proračuna odtegujeta vitalna sredstva, ki bi jih lahko koristneje uporabili pri zagotavljanju domovinske varnosti. Tretji problem je miselna kultura vpletenih v

nacionalno in domovinsko varnost. Ameriška tržno naravnana ekonomija sili ljudi z vseh področij, da razmišljajo v korist doseganja čim večjih dobičkov. Zaradi tega marsikdaj in marsikje prihaja do sklepanja kompromisov, delnih rešitev, pa tudi popolnoma zgrešenih odločitev, kar pa je obnašanje, ki ne sodi v sistem nacionalne varnosti. ZDA in njeni državljani potrebujejo odločnega varuha, ki bo znal hitro zaznati in odgovoriti na celoten spekter groženj ameriškim vrednotam, interesom in načinu življenja. Z gotovostjo lahko trdim, da je prebivalstvo ZDA danes bolj varno, kot je bilo pred 11. septembrom 2001, ni pa tako varno, kot bi lahko bilo in bi moralo biti. Ministrstvo za domovinsko varnost ima možnost postati pravi varuh in zaščitnik ameriške domovine, a le pod pogojem, da se mu uspe otresti začetnih težav in ovir.

## 6. LITERATURA

### 6.1. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

Anonymus (2004) *Imperial Hubris: Why the West is Losing the War on Terror*, Brassey's, Washington (D. C.)

Brzezinski, Matthew (2004) *Fortress America: On the Frontlines of Homeland Security – An Inside Look at the Coming Surveillance State*, Bantam Dell, New York

Bučar, Bojko, Šabič, Zlatko in Brglez, Milan v sodelovanju s Kalin Golob, Moniko (2000) *Navodila za pisanje – Seminarske naloge in diplomska dela*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Clarke, Richard A. (2004) *Against All Enemies – Inside America's War on Terror*, Free Press, New York

Crabb, Cecil V. Jr in Mulcahy, Kevin V. (1991) *American National Security: a Presidential Perspective*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove

Junaid, Shahwar (2005) *Terrorism and Global Power Systems*, Oxford University Press, Oxford, New York

Grizold, Anton in Ferfila, Bogomil (2000) *Varnostne politike velesil*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Grizold, Anton, Tatalović, Siniša in Cvrtila, Vlatko (1999) *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Raščan, Stanislav (2005) *Spremembe varnostne politike ZDA po 11. septembru 2001*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Sarkesian, Sam C., Williams, John Allen in Cimballa, Stephen J. (2002) U. S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), London

Vertovšek, Renata, Bebler, A. (mentor) (2004) Vloga obveščevalne skupnosti ZDA v policymaking procesu – Nadzorstvo. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV

## 6.2. ZBORNICI

Freedman, Lawrence, ur. (2002) Superterrorism: Policy Responses, Blackwell Publishing, Malden (Massachusetts)

Hoge, James F. in Rose, Gideon, ur. (2001) How Did This happen? Terrorism and the New War, PublicAffairs, New York

## 6.3. ČLANKI

### 6.3.1 ČLANKI V ZBORNIKIH

Flynn, Stephen E. (2001) The Unguarded Homeland: A Study in Malign Neglect, V Hoge, James F. in Rose, Gideon, ur. (2001) How Did This happen? Terrorism and the New War, 183–197 PublicAffairs, New York

Lieven, Anatol (2001) The Cold War is Finally Over: The True Significance of the Attacks, V Hoge, James F. in Rose, Gideon, ur. (2001) How Did This happen? Terrorism and the New War, 295–306, PublicAffairs, New York

Nye, Joseph S. Jr. (2001) Government's Challenge: Getting Serious about Terrorism, V Hoge, James F. in Rose, Gideon, ur. (2001) How Did This happen? Terrorism and the New War, 199–209, PublicAffairs, New York

Freedman, Lawrence (2002) The Coming War on Terrorism, V Freedman, Lawrence, ur. (2002) Superterrorism: Policy Responses, 40–56. Blackwell Publishing, Malden (Massachusetts)



Grant, Charles (2002) The Eleventh of September and beyond: The Impact on the European Union, V Freedman, Lawrence, ur. (2002) Superterrorism: Policy Responses, 135–153. Blackwell Publishing, Malden (Massachusetts)

### 6.3.2. ČLANKI V REVIJAH

Prezelj, Iztok (2004) Domovinska varnost in terorizem, Slovenska vojska, Let. XII/20, 17.12., 28–30, MORS, Ljubljana

### 6.4. DOKUMENTI

Complete 9/11 Commission Report, 22.7.2004,  
<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

Final Report of the 9/11 Public Discourse Project,  
Remarks by Chairman Thomas H. Kean and Vice Chair Lee H. Hamilton,  
5.12.2005,  
[http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05\\_statement.pdf](http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_statement.pdf)

Final report on 9/11 Commission Recommendations, 5.12.2005,  
[http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05\\_report.pdf](http://www.9-11pdp.org/press/2005-12-05_report.pdf)

Homeland Security Budget-in-Brief, Fiscal Year 2006,  
[http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/Budget\\_BIB-FY2006.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/Budget_BIB-FY2006.pdf)

Homeland Security Act of 2002, 23.1.2002,  
[http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf)

National Strategy for Homeland Security, 16.7.2002,  
[http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf)

Testimony of Richard A. Clarke before the National Commission on terrorist attacks upon the United States, 24.4.2004,

[http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11\\_commission/040324-clarke.pdf](http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/040324-clarke.pdf)

The 9/11 Commission Report Executive Summary, 22.7.2004,

[http://www.9-11commission.gov/report/911Report\\_Exec.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.pdf)

The National Counterterrorism Center: Implementation Challenges and Issues for Congress, 24.4.2005,

<http://www.fas.org/sqp/crs/intel/RL32816.pdf>

The National Security Strategy of the United States of America, 17.9.2002

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

The Phase III Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, 15.1.2001,

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/phaseIIIfr.pdf>

## 7.5. GRADIVO Z MEDMREŽJA

9/11 Public Discourse Project, glavna stran <http://www.9-11pdp.org/> in podstrani:

About the project,

<http://www.9-11pdp.org/about/index.htm> (4.12.2005)

About FLETC,

[http://www.fletc.gov/pao/about\\_fletc.htm](http://www.fletc.gov/pao/about_fletc.htm) (17.11.2005)

Central Intelligence Agency, glavna stran <http://www.cia.gov/> in podstrani:

About the CIA,

<http://www.cia.gov/cia/information/info.html> (4.11.2005)

CIA Vision, Mission, and Values,

<http://www.cia.gov/cia/information/mission.html> (4.11.2005)

CHARTER OF THE UNITED NATIONS: Chapter VII,  
<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html> (16.11.2005)

CIA author gagged on intel reform – (United Press International), 7.8.2004,  
<http://www.washingtontimes.com/upi-breaking/20040807-051621-3840r.htm>  
(7.11.2005)

CNN.com, glavna stran <http://www.cnn.com/> in podstrani:

CNN.com – Carter: Americans were misled on war, 4.10.2005,  
<http://www.cnn.com/2005/POLITICS/11/04/carter.lookback/index.html>  
(7.11.2005)

CNN.com – Poll: Bush approval mark at all-time low, 14.11.2005,  
<http://www.cnn.com/2005/POLITICS/11/14/bush.poll/index.html>  
(14.11.2005)

CNN.com – Poll finds U.S. split over eavesdropping, 11.1.2006,  
<http://www.cnn.com/2006/POLITICS/01/11/poll.wiretaps/index.html>  
(11.1.2006)

Department of Homeland security, glavna stran: <http://www.dhs.gov/> in  
podstrani:

Department Six-point Agenda  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=10&content=4604>  
(1.12.2005)

Department Subcomponents and Agencies,  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9&content=4624>  
(17.11.2005)

Executive Order Establishing Office of Homeland Security,  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=59&content=312>  
(17.11.2005)

Fact Sheet: Homeland Security Operations Center (HSOC),  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=3814> (17.11.2005)

General Defense Duties of the Coast Guard,  
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=55&content=211>  
(18.11.2005)

Guarding the President,

<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=56> (18.11.2005)

Homeland Security Advanced Research Projects Agency,

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0534.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0534.xml)

(18.11.2005)

Office of Programs Plans & Budgets,

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0532.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0532.xml)

(18.11.2005)

Office of Research and Development,

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0533.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0533.xml)

(18.11.2005)

Office of Systems Engineering and Development,

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0535.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0535.xml)

(18.11.2005)

Preparing America,

<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=51&content=206>

(17.11.2005)

Synthesizing and Disseminating Information,

<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=52&content=207>

(17.11.2005)

The DHS Strategic Plan – Securing Our Homeland, 24.4.2004,

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0413.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0413.xml)

(26.10.2004)

ICE Mission,

<http://www.ice.gov/graphics/about/index.htm> (17.11.2005)

Joint Chiefs of Staff – JCS Link, glavna stran <http://www.jcs.mil/> in podstrani:

CJS – Chairman Responsibilities,

[http://www.jcs.mil/chairman/chairman\\_resp.html](http://www.jcs.mil/chairman/chairman_resp.html) (5.11.2005)

CJS – Mission Statement

[http://www.jcs.mil/cjs/jcs\\_mission\\_statement.html](http://www.jcs.mil/cjs/jcs_mission_statement.html) (5.11.2005)

NARA – Federal Register – Executive Orders – Executive Order 12333 – United States intelligence activities, 4.12.1981

<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html#Preamble> (2.12.2005)

Office of the Director of National Intelligence, 29.9.2005

[http://www.odni.gov/jmic\\_conference.html](http://www.odni.gov/jmic_conference.html) (2.12.2005)

Protecting Our Borders Against Terrorism – CBP.gov,

<http://www.cbp.gov/xp/cgov/toolbox/about/mission/cbp.xml> (17.11.2005)

Ready.gov, glavna stran <http://www.ready.gov/index.html> in podstrani:

Ready.gov: About Ready.gov,

<http://www.ready.gov/america/about.html> (8.12.2005)

Ready.gov: Overview,

<http://www.ready.gov/america/overview.html> (8.12.2005)

The U.S. Constitution Online – USConstitution.net, april 1997,

<http://www.usconstitution.net/const.html> (19.5.2005)

The White House, glavna stran: <http://www.whitehouse.gov/> in podstrani:

State of the Union Address, 2.2.2005,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>  
(25.4.2005)

Budget of the United States Government, FY 2006,

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/budget.html> (6.12.2005)

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/dhs.html> (21.11.2005)

Executive Order National Counterterrorism Center, 27.8.2004,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/20040827-5.html>  
(3.12.2005)

TSA – Transportation Security Administration – About TSA,

<http://www.tsa.gov/public/display?theme=7> (17.11.2005)

United States Intelligence Community, glavna stran: <http://www.intelligence.gov/>  
in podstrani:

United States Intelligence Community – Who We Are,  
<http://www.intelligence.gov/1-definition.shtml> (11.10.2005)

United States Intelligence Community – What We Do,  
<http://www.intelligence.gov/2-current-affairs.shtml> (2.12.2005)

Members of the Intelligence Community,  
<http://www.intelligence.gov/1-members.shtml> (2.12.2005)

The Consumers of Intelligence,  
<http://www.intelligence.gov/2-customers.shtml> (2.12.2005)

Leadership of the Intelligence Community,  
<http://www.intelligence.gov/4leadership.shtml> (2.12.2005)

Management of the Intelligence Community,  
<http://www.intelligence.gov/4-management.shtml> (2.12.2005)