

AMERIŠKA CIVILNA OBRAMBA

Marjan Malešič*

UDK 351.862 (73)

»Najbolj stabilna situacija v krizi bi bila tista, v kateri nobena stran (ZDA in bivša ZSSR, op. M. M.) ne bi imela pomembne civilne obrambe. Najbolj nestabilna situacija bi bila tista, v kateri bi bile opazne asimetričnosti v civilnoobrambnih zmogljivostih. Če ZDA ne bodo uresničile obsežnega programa civilne obrambe, bo v bodoči krizi obstajala najmanj stabilna situacija.« To so besede direktorja centra za mednarodne odnose harvardske univerze Samuela P. Huntingtona, ki jih je izrekel v začetku osemdesetih (7 str. 40—43). Te besede, ki so temeljile na tedanji občutno boljši pripravljenosti sovjetske civilne obrambe, v bistvu ponazarjajo vlogo ameriške civilne obrambe, v kateri se zrcali potreba po strateškem ravnotežju med velesilama.

V ameriškem socialnem in političnem ozračju osemdesetih let je postala civilna obramba kontroverzna tema, povezana z morebitno jedrsko vojno. Nasprotniki jedrske vojne so menili, da je razvoj programov civilne obrambe nevarno početje. Če politične in vojaške oblasti verjamejo, da bi večino prebivalstva v primeru povračilnega jedrskega udara lahko zaščitili, bi bile lahko bolj nagnjene k uporabi jedrskega orožja (4, str. 1—3).

Značilno je mnenje, da je civilna obramba talisman tistih, ki verjamejo, da je jedrsko vojno mogoče preživeti; še več, da se je z njenimi posledicami mogoče ukvarjati s strateško, moralno in politično istimi prijemi kot pri konvencionalni vojni. Zanikajo temeljno razliko med jedrsko in konvencionalno vojno, pravijo orožje je orožje, enačijo bombardiranje Dresdea in Hirošime med drugo svetovno vojno (5). Zagovorniki civilne obrambe pa so menili, da je le-ta del vsakega programa nacionalne obrambe in da je pomembna kot katerikoli oborožitveni sistem. Jedrska grožnja je realnost in izogibanje zaščiti ljudi pomeni ignorirati humanitarno dolžnost. Brez programa civilne obrambe je celotno prebivalstvo talec nasprotne strani, kar omogoča sovražniku izsiljevanje in zahtevo po kapitulaciji (4, ibid.).

Civilna obramba in s tem upravljanje ob naravnih nesrečah je bila v ZDA v zadnjem stoletju precej zanemarjena, kar se kaže v pomanjkanju administrativnega kadra, ekstenzivnem sistemu zaklanjanja in pomanjkanju splošne sposobnosti odgovoriti na krizo na nacionalni (državni) ravni. ZDA so tradicionalno plašno sledile z vojno povezani zaščiti prebivalstva na eni strani, na drugi pa dajale sporadične ideje, kako se zaščititi pred naravnimi nesrečami. Nobene teh nalog se niso lotili odločno in do nedavnega so vsako temo obravnavali posebej, kot da je vojno načrtovanje na področju civilne obrambe v temeljih drugačno od načrtovanja za druge nesreče. Sprememba filozofije, ki je vodila k razlikovanju med naravnimi in tehnološkimi nesrečami in z vojno povezanimi katastrofami, se je začela tako med državnimi uradniki kot v javnosti. Nesreče kot kontaminacija v Love Canalu, nesreča v jedrski elektrarni na Otoku treh milj in izbruh vulkana Mont St. Helen poudarjajo potencialno ogrože-

nost velikega dela prebivalstva. Če je ogroženost pred naravnimi nesrečami konstantna, lahko ugotovimo, da je ogroženost pred tehnološkimi viri, vključno z jedrskim napadom, večja s porastom in spremembami sodobnih tehnologij in z razvijanjem novih. Gre za prevoze različnih nevarnih snovi, za povečanje števila jedrskih elektrarn in za razvoj novih energijskih tehnologij, ki povečujejo ogroženost, česar se zavedata tako vlada kot javnost. Ogroženost povezujejo z zelo različnimi možnostmi, od jedrskega napada, državljskih nemirov, ki jih lahko zaostri rast populacije, gostota naseljenosti, spremembe v starostni strukturi prebivalstva, do ekonomske negotovosti.

Konec sedemdesetih in v začetku osemdesetih so v ZDA začeli oblikovati koncept vseobsežnega upravljanja krize, ki naj bi razvil sposobnost učinkovitega ukvarjanja z vsemi fazami krize — preventiva (ublažitev), priprave, odgovor (akcija) in okrevanje (sanacija) — v vseh tipih nesreč in ob koordinaciji različnih vladnih agencij. S tem konceptom se osredotočajo na odpravljanje ali zmanjševanje verjetnosti nesreč (preventiva), pripravo zaščitnih ukrepov, odgovore na nesrečo, ko se ta zgodi (iskalno-reševalne akcije), in na restavracijo družbenega sistema po nesreči. Druga značilnost tega koncepta je, da se ukvarja z upravljanjem vseh vrst nesreč, vključno z jedrskim napadom, naravnimi nesrečami, tehnološkimi nesrečami, državljskimi nemiri in terorizmom. Obstaja splošno mnenje, da kljub specifičnim zahtevam, ki jih postavljajo določene nesreče, obstajajo nekatere generične funkcije, ki so skupne različnim tipom nesreč in zato lahko uporabimo isti splošni sistem za upravljanje vseh vrst nesreč (4, str. 5—7).

Organiziranost civilne obrambe in vsebina dela

Na zvezni ravni so obstajale agencije, ki so se ukvarjale z notranjimi in obrambnimi krizami. Nastanjene so bile v Beli hiši ali v obrambnem ministrstvu in so se osredotočile na dve splošni nalogi — ci-

vilna obramba v primeru vojne ali katerikoli notranjih nevarnosti. Leta 1950 sta bili ustanovljeni ločeni agenciji, ena za krizne razmere, povezane z vojno, druga za pomoč ob nesrečah. Obe sta bili del obrambnega ministrstva. Leta 1973 je predsednik Nixon razpustil agencijo, ki se je ukvarjala z nesrečami, in njene primarne funkcije prenesel v druge vladne agencije, medtem ko je agencija za civilno obrambo v primeru vojne ohranila enak status. Takšno stanje je trajalo do konca sedemdesetih, ko je tako v vladi kot v Kongresu dozorelo spoznanje, da so programi za upravljanje ob nesrečah preveč fragmentirani. Fragmentacija je ovirala učinkovito načrtovanje priprav in akcij, prišlo je do podvajanja dela in civilna obramba je postala drago podjetje.

Direktor agencije za naravne nesreče je priznal, da odkar je funkcija kriznih priprav spodrinjena iz predsednikove izvršne pisarne in odkar je dobila status podagencije, veliko ljudi verjame, da je bila degradirana, oz. da ima manjši pomen, hkrati pa je težje koordinirati delo med številnimi vladnimi agencijami.

Poleg administrativnih in strukturnih problemov pa je šlo tudi za vsebinske, saj je nekatere skrbela ozkost delovanja civilne obrambe, hkrati pa je bilo preveč sredstev namenjenih odgovoru na nesrečo, premalo pa preventivi in nadzoru.

Leta 1978 je Carterjeva administracija začela reorganizacijo zveznih agencij, ki so se ukvarjale s kriznimi pripravami, in leta 1979 ustanovila Zvezno agencijo za krizno upravljanje (Federal Emergency Management Agency — FEMA), katere direktor je bil neposredno odgovoren predsedniku države. Poleg agencij, ki so se že prej ukvarjale s civilno obrambo v vojnih razmerah ali ob naravnih in drugih nesrečah, je FEMA pod svojim okriljem združila še druge programe, ki zadevajo napovedovanje vremena, varnost jezev, potresno varnost, zavarovalstvo, požarno varnost, alarmiranje, RTV-oddajanje in protiteroristično dejavnost. Ideja je bila osredotočiti vsa federalna prizadevanja v eni agenciji in ustvariti eno središčno točko upravljanja različnih tipov kriz, naj bodo posledica naravnih nesreč, z obrambo povezanih dejavnikov, antropogenega ali tehnološkega izvora. FEMA je sprejela filozofijo vseobsežnega upravljanja krize.

* Mag., Katedra za obramboslovje, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva pl. 5, Ljubljana.

Sestavine sistema kriznega upravljanja

Ob proučevanju civilne obrambe lahko identificiramo štiri glavne akterje ameriškega sistema za upravljanje krize — lokalne oblasti, oblasti zveznih držav, federalne oblasti in privatne organizacije. Akterji imajo različno organizacijsko strukturo, so različno veliki, razpolagajo z različnimi veščinami, imajo različne politične mandate in so odgovorni različnim javnostim z različnimi interesi. Lahko domnevamo, da dokler ne bo dokončno prevladala vseobsežna filozofija ukvarjanja z nesrečo, ne bo ustrezne koordinacije med različnimi ravnimi oblasti.

V sistemu upravljanja krize so **lokalne skupnosti** sestavina, ki je najbližja problemu. Bilo je celo rečeno, da so nesreče lokalni dogodki. Za uspešno upravljanje krize morata motivacija in iniciativa prihajati iz lokalne skupnosti, zato je le-ta najpomembnejša komponenta sistema. Res je, da je lokalna skupnost najbližja nesreči, res pa je tudi, da razpolaga z relativno najmanj sredstvi. Lokalna skupnost naj bi vplivala na gradbene kriterije, imela sistem alarmiranja, načrte za evakuacijo, reševalne time in zaloge določenih vrst izdelkov. Težko je verjeti, da bi lahko imela lastne time osebja s specialnimi veščinami. To je možno rešiti s povezovanjem posameznih strokovnjakov na okrožni ali regionalni ravni. Veliko dejavnosti lahko opravi policija in gasilska služba, ki sta običajno stalno breme proračuna lokalnih oblasti.

Zvezne države imajo zakonodajni mandat za upravljanje krize. Njihova vloga ima dva vidika. Prvič, države se morajo neposredno ukvarjati s kriznim upravljanjem, posebej ko gre za nesreče širšega obsega. Sem spada npr. ogroženost pred jedrskimi elektrarnami, pred nesrečami pri prevozu nevarnih snovi, orkani, vulkanskimi izbruhi — s temi in podobnimi vrstami nesreč naj bi se ukvarjale tako lokalne skupnosti kot zvezne države. Zakonodajna sredstva, s katerimi razpolagajo države, so v glavnem zakoni in uredbe, lahko pa posedujejo tudi posebna pooblastila, posebej v času poteka reševalne dejavnosti in sanacije. Drugi vidik delovanja zveznih držav pa je koordinacija med lokalnimi oblastmi in zvezno državo ter znotraj države, in sicer med lokalnimi skupnostmi ter med njimi in privatnim sektorjem. Pri tem gre predvsem za učinkovito mobiliziranje sredstev, s katerimi država razpolaga. Države so pri svoji vlogi različno uspešne, tako da jih čaka še veliko dela.

Tretja sestavina sistema kriznega upravljanja je **zvezna vlada**. Federalni viri (sredstva) so zelo ekstenzivni in različni, uporabljajo pa se v vseh fazah civilnoobrambene dejavnosti in ob različnih nesrečah. Nekatera sredstva so visoko tehnološko sofisticirana, tako kot npr. sistem napovedovanja, odkrivanja in opazovanja nesreč. FEMA je koordinator vseh federalnih prizadevanj, povezanih s kriznim upravljanjem (preventiva, priprave, odgovor in okrevanje), in glede vseh tipov kriz,

naj bodo to naravne nesreče, jedrski napad, državljanski nemiri ali tehnološke nesreče. Z nekaterimi dejavnostmi je FEMA povezana neposredno, npr. v primeru jedrskega napada načrtuje vodenje, razvija modelne načrte in zagotavlja tehnično informacijo o značilnostih ogroženosti. Del dejavnosti izvaja tudi v drugih sestavinah, s tem da daje informacije, načrtuje, plačuje osebje ipd. Končno, velik del njene vloge je povezan z nadzorovanjem zveznega sistema civilne obrambe in s koordinacijo med zveznimi državami, lokalnimi skupnostmi in zveznimi oblastmi. Zvezna vlada lahko prek Zvezne agencije intenzivno vpliva na druge sestavine sistema kriznega upravljanja. Avtoriteta Zvezne agencije je zasnovana na zakonodaji, izvršilnih ukazih in uredbah, na druge sestavine civilne obrambe pa vpliva z oblikovanjem pravil in zakonov. Vlada seveda pomaga tudi finančno, saj so oblikovani posebni skladi, prav tako pa financira raziskave, specialne službe ter zagotavlja tehnične informacije. Še posebej pomembno je financiranje raziskav in opreme za napovedovanje in odkrivanje nesreč.

Privatne organizacije so četrta in seveda najbolj raznolika sestavina sistema. Gre v glavnem za dva tipa organizacij: Prve so organizacije, ki lahko izpolnijo določeno vlogo v nekaterih ali vseh fazah kriznega upravljanja. Sem spadajo Rdeči križ, Salvation Army Disaster Relief Program, Mennonite Disaster Service ali lokalni reševalni klubi. Drugi tip so organizacije, ki imajo opremo ali so strokovno usposobljene za krizno upravljanje. Na splošno gledano ima privatni sektor tri naloge: identificirati in publicirati državljansko zaskrbljenost, ki zadeva ogroženost pred nesrečami; oskrbeti prostovoljce v vseh fazah kriznega upravljanja; prišpevati specialno tehniko, materiale in veščine. Privatni sektor pa lahko na druge sestavine sistema vpliva tudi prek lobbiranja, dajanja pobud in angažiranja prostovoljnega dela za druge sestavine sistema. Torej gre pri tem tudi za določen pritisk civilne družbe na reševanje civilnoobrambene problematike.

Vsebina dela civilne obrambe

Opisali smo štiri primarne sestavine sistema kriznega upravljanja, da pa bi boljše razumeli civilno obrambo (v ožjem smislu) znotraj tega sistema, je treba opisati način, ki se ukvarja z ogroženostjo pred jedrskim napadom. Pri tem je treba upoštevati dve pomembni predpostavki. Prvič, različne sestavine sistema imajo različno odgovornost in razpolagajo z različnimi sredstvi; in drugič, ob različnih virih ogrožanja se potemtakem različno vedejo. Razlike so predvsem v funkciji različnih sredstev, s katerimi razpolagajo, ne pa odraz temeljne spremembe v naravi sistema kriznega upravljanja.

Jasno je npr., da se s **preventivo** pred jedrskim napadom ne ukvarjajo privatne organizacije niti lokalne ali oblasti zveznih držav. To je izključna domena federalnih oblasti, ki imajo tri naloge. Prvič, vlada poskuša odvrniti potencialni napad z

ohranjanjem visoke stopnje vojaške pripravljenosti (zastraševanje), še posebej z razvojem sofisticiranih oborožitvenih sistemov. Drugič, ZDA sklepajo pogodbe in podpisujejo sporazume za omejevanje oboroževanja, kar ugodno vpliva na minimiziranje možnosti za vojno. Tretjič, vlada poskuša prek diplomatskih kanalov preprečevati ali, kadar to ni mogoče, ustvarjalno odpravljati mednarodne krize, da bi glavne svetovne napetosti ostale pod točko, ko lahko sprožijo vojno.

V fazi **priprav** pa so že prisotne vse štiri sestavine sistema. Gre za skupno podelitev zveznih, državnih in lokalnih oblasti. Zvezna vlada igra vodilno vlogo.

Zvezna sestavina izvaja tri temeljne tipe pripravljalnih ukrepov. Prvič, promovira priprave v drugih sestavinah (z osebjem na ravni zveznih držav ali lokalnih skupnosti, z zagotavljanjem sredstev za privatne organizacije). Drugič, razvija in razširja podrobne planske smernice ter vodi raziskave in razvoj v zvezi z naravo grožnje in učinkovitostjo sredstev za soočanje z njo. Vodi tudi planske priprave dejavnosti nacionalnega pomena, kot je npr. ohranjanje kontinuitete oblasti med napadom in po njem ter skrbi za ohranjanje komunikacijskega sistema ipd. Tretjič, skrbi za državne obrambne rezerve, v katerih hranijo material in dobrine, ki so eksistenčnega pomena za vojne razmere.

Zvezne države in lokalne oblasti so odgovorne za ukrepe civilne obrambe znotraj svoje jurisdikcije in za koordinacijo njihovih aktivnosti z zveznimi načrti. Načrtujejo, skrbijo za sprejemna področja za evakuirance¹, koordinirajo, vzpostavljajo stike s privatnim sektorjem, skrbijo za pravočasno alarmiranje prebivalstva.

V fazi **odgovora, akcije** naj bi bile aktivne vse štiri sestavine. Narava **faze okrevanja** pa bo odvisna od narave napada in povzročene škode. Tu gre za nesoglasje tudi med znanstveniki. Nekateri menijo, da bo uničenje takšno, da bo okrevanje nemogoče. To najbrž drži, vendar obstaja tudi možnost omejene jedrske vojne, ki ne bi povzročila totalnega uničenja. Kratkoročno bodo vse sestavine sistema kriznega upravljanja vključene v sanacijo razmer, dolgoročno pa bo odgovornost predvsem na zveznih državah in zvezni vladi.

Civilna obramba in mirnodobne nesreče

Koncept ameriške civilne obrambe je neposredno po drugi svetovni vojni zane-

¹ Značilnosti predvidene evakuacije so bile naslednje: začela bi se pet do sedem dni, preden bi začele »padati bombe«, odvijala bi se po načrtu in na podlagi opozorilnega sporočila, državljan bi se o njej odločali prostovoljno, nadzirale bi jo oblasti. Zaradi omenjene prostovoljnosti so v ZDA intenzivno proučevali možen odziv prebivalstva na alarm, in sicer tako, da so upoštevali izkušnje iz naravnih in drugih nesreč.

246 marjal naravne in antropogene nesreče kot predmet svojega angažiranja. V obdobju od leta 1965 do 1985 so omenjenim nesrečam posvečali večjo, v zadnjem obdobju pa zopet manjšo pozornost. Če rečemo z Valeom (8, str. 101), so v krogih ameriške administracije poudarjali korist svojih programov za čas miru, takrat ko je razprava glede vojaško-strateške koristnosti civilne obrambe postala kontroverzna.

Tako so na primer v Zvezni agenciji za krizno upravljanje ob razpravi o proračunu za fiskalno leto 1984 zelo poudarjali načine, s katerimi bi načrtovanje ukrepov za primer jedrske vojne dopolnilo ukrepe za primer naravnih in drugih velikih nesreč. Tudi zaradi tega lahko trdimo, da v ZDA civilna obramba predstavlja strateško obrambno komponento, ki je organizirana za zaščito in reševanje prebivalstva in gospodarskih dobrin pred vojnimi rušenji, naravno stihijo in tehničnimi katastrofami kot tudi za odpravljanje posledic teh dogodkov (1, str. 134).

V obdobju poudarjanja pomena pripravljenosti civilne obrambe za posredovanje ob nesrečah so uradniki radi poudarjali »dvojno koristnost« civilne obrambe, saj je uporabna tako v miru kot v vojni. Ta sintagma je sovpadala tudi z njihovimi siceršnjimi prizadevanji za poenotenje delovanja civilne obrambe v vseh kriznih razmerah. V tem smislu so poudarjali, da gre pri vseh vrstah ogroženosti — od požara, prek poplave, potresa do vojne — za skupne ukrepe pripravljenosti, ki so temelj za soočanje z vsemi nevarnostmi ob dodatnem razvoju posebnih vidikov pripravljenosti, relevantnih za vsako posamično nevarnost. Zveznim državam in drugim skupnostim je FEMA predlagala, naj vse vrste svojih civilnoobrambnih načrtov vzamejo za osnovo razvoja integriranega načrta za primer različnih izrednih situacij. To bi bil temelj za izgradnjo integriranega sistema kriznega upravljanja.

Kot smo že nakazali, se je obdobje relativne naklonjenosti pripravam civilne obrambe za delovanje ob naravnih in drugih nesrečah končalo leta 1985 s kadrovske spremembe v Zvezni agenciji. Po mnenju novega direktorja je bil pristop, ki je bil naravnian na nadziranje vseh izrednih situacij, dejansko naravnian na vse, razen na eno. V mislih je imel jedrsko vojno.

Civilna obramba in »vesoljska obramba« (SDI)

S prihodom R. Reagana v Belo hišo (leta 1980) se je v oblastnih strukturah uveljavila ideja o ponovni oživitvi programa civilne obrambe, vendar je naletela na odpor v delu Kongresa in v vladnih finančnih inštitucijah.¹ Prava revolucija pa se je na tem področju začela sredi drugega Reaganovega mandata, ko so program

civilne obrambe vezali na program strateške obrambne pobude.

V mesecu maju 1986 je tisk začel objavljati izvlečke novega načrta civilne obrambe, ki je bil sprejet po razpravi znotraj Federal Emergency Management Agency (FEMA). Direktor agencije Julius Becton je moral po navodilih obrambnega ministrstva izdelati načrt, ki bi bil kompatibilen s programom »strateške obrambne pobude« (SDI — Strategic Defense Initiative (2, str. 42—45)). Načrt je bil izdelan leta 1988 pred proračunsko razpravo in bil tako sinhroniziran s programom SDI.

Ta novi nacionalni (državni) program civilne obrambe ni bil eksplicitno vezan na vesoljsko obrambo, vendar se je dozdeval verjeten zgolj, če bi obveljal novi obrambni sistem. Glavni delež proračuna bi po tem načrtu porabili za zaklanjanje lokalnih uradnikov, medtem ko bi zgolj 8 % namenili za zaščito prebivalstva, in sicer v obliki informativne kampanje. Načrt ne predvideva ukrepov za evakuacijo.

Takšen odmik od prejšnje strategije evakuacije in zaklanjanja populacije kaže, da je novi program civilne obrambe, ki ga je izdelala FEMA, predviden za delovanje v primeru učinkovite SDI, ki bi lahko med »jedrsko izmenjavo« obdržala 90 % prihajajočih bojnih glav. Novi načrt želi ohraniti vodenje/poveljevanje in nadzor v družbi tudi po napadu. Navadni ljudje, ki bi bili pred napadom inštruirani o »samozasčitnih postopkih, bi morali bolj ali manj poskrbeti sami zase.

Sam po sebi, brez podpore SDI, je ta načrt obrnjen h kolosalni nevarnosti (non sequitur). Medtem ko FEMA dopušča, da velike jedrske vojne ni mogoče preživeti, hkrati izjavlja, da bi takšno vojno lahko prebrodili, če bi zagotovili preživetje poveljevalnega/vodstvenega in komunikacijskega sistema. Vendar pa se kritiki takšnega pristopa sprašujejo, čemu sistem političnega in administrativnega vodenja družbe, če bi bila večina navadnih ljudi v takšni vojni ubita. Z drugimi besedami, nov program civilne obrambe dobi svoj smisel zgolj ob navezavi na strateško obrambno pobudo. Ob prisotnosti SDI se lahko predvideva, da bodo žrtve med ljudmi minimalne, tako da bodo posvečeni imeli komu vladati. Tako, rahlo cinično, dodajajo kritiki programa civilne obrambe.

Čeprav povezava med SDI in načrtom civilne obrambe v samem dokumentu ni bila izrecno poudarjena, so o njej odprto razpravljali. Razprave so šle v smeri, da je med SDI in civilno obrambo čisto določena zveza, oz. da je to ista stvar, saj gre v obeh primerih za zaščito Američanov pred jedrskim napadom. Predstavili so presojo, da bi 90-odstotna učinkovitost sistema SDI ob ustreznem številu

zaklonskih pred jedrskimi eksplozijami zmanjšala izgubo v »živi sili« na 5,3 milijona prebivalcev, če pa bi delovala zgolj SDI, bi število žrtev doseglo 60 milijonov. Izdelava ustreznih zaklonskih bi po izračunih iz leta 1981 stala 180 milijard dolarjev.

Ali bodo zaklonska dovolj učinkovita in ali bodo javno sprejemljiva, je drugo vprašanje. Več kot trideset let zaklonska pred jedrskimi eksplozijami prihajajo v modo in iz nje, tako kot so jih posamezni vladni uradniki predlagali kot odgovor na ugotovljeno jedrsko ogroženost in kot so jih kritiki omalovaževali kot napačen občutek za varnost, ki jo glede na učinke jedrske vojne zagotavljajo prebivalstvu.

Pojavil se je tudi disput na relaciji zvezna država — zvezne države, in sicer v zvezi s financiranjem programa civilne obrambe. Ob napovedi svojih načrtov je FEMA dejala guvernerjem, da bo stornirala vse sklade za načrtovanje ob naravnih in drugih nesrečah, če države ne bodo sledile njenemu programu.¹ Zvezne države in lokalni vladni uradniki vedo, da je FEMA ranljiva, zato jo bodo močno pritisnili in ji dokazali, da lahko učinke velike jedrske vojne ublažijo zgolj z integracijo civilne obrambe in SDI, to pa bi olajšalo tudi financiranje.

Ob ukvarjanju z jedrsko vojno dokument izpostavi, da je ključ ponapadnega preživetja ohranitev vodenja/poveljevanja, nadzora in komuniciranja. Lokalni voditelji in strokovnjaki za krize se zavedajo, da zvezna vlada ne bo mogla pomagati na ustrezen način v najbolj občutljivem obdobju, zato morajo sami izvajati zaščito državljanov. Načrt postavlja nekatera siddra, da bi ohranil lokalno mrežo oblasti in življenje v lokalni skupnosti: centre za krizne operacije, sistem za krizno RTV-oddajanje, pomoč za upravljanje v krizi in zaščito prebivalstva.

Na ravni zveznih držav predvideva načrt ustanovitev 56 centrov za krizne operacije in 600 centrov znotraj posameznih zveznih držav, in sicer v obdobju 1987—1992. Ti centri predstavljajo poveljstva za upravljalске time, ki bodo delovali v kriznih razmerah in bodo uporabljali mrežo odpornih komunikacijskih sistemov za kontinuirano vodenje vladnih operacij, bistvenih za ponapadno preživetje. Vsak center bo zagotovil zaščito pred radioaktivnimi padavinami ter hrano in vodo za lokalne uradnike, in sicer za nedoločen čas po napadu. Po letu 1992 predvideva načrt ustanovitev še 2643 centrov v drugih delih dežele.

Do konca leta 1992 predlaga načrt ustanovitve 650 zaščitnih sistemov za RTV-oddajanje v času krize, v naslednjih letih pa predvideva še 2050 sistemov. »Zaščiten« pomeni v tem primeru zaščito pred elektromagnetnim valovanjem, ki se

¹ Znotraj Sveta za nacionalno varnost je dolgoročenemu programu civilne obrambe najbolj ugovarjal general David C. Jones, poveljnik Združenega poveljstva (Joint Chiefs of Staff). Zelo pa sta program podpirala namestnik obrambnega ministra Frank C. Carlucci, ki je predstavljal Pentagon, in zunanji minister Alexander M. Haig.

¹ Skupina demokratskih politikov je ugovarjala takšnemu početju z zahtevo, da je treba izpeljati zakonodajno akcijo, ki bi Zvezni agenciji odvzela pravico razpolaganja z rednimi skladi za načrtovanje ob nesrečah, v primeru da bi zavračala sodelovanje z zveznimi državami, ki ne podpirajo njenega načrta civilne obrambe.

sprošča neposredno po jedrski eksploziji. Druge prvine komunikacijskega sistema pa so alarmiranje na državni ravni, teleskopijski, glasovni in radijski sistemi za komuniciranje med vladaми kot tudi zaščitni sistem, skozi katerega je oddajanje v krizi dostopno predsedniku.

Eno od sredstev znotraj načrta, ki je namenjeno urjenju vodstvenih organov, se imenuje pomoč za upravljanje v krizi ter zajema 6000 ljudi na ravni zveznih držav in lokalni ravni, ki so odgovorni za vodenje (upravljanje) v krizi. Da bi podprl te napore, zahteva načrt ustrezne raziskovalne sklade, zvezno administrativno pomoč, centralizirane programe urjenja in načrtovanje operacij. Glede raziskovanja FEMA pravi, da bo integrirala rezultate raziskav, ki jih vodijo druge agencije o relevantnih temah, kot so SDI, jedrska zima ter kemična in biološka ogroženost. FEMA pravi, da bo zgolj aplicirala, kar je uporabnega iz teh raziskav, in proučevala druge teme, ki pa jih načrt ne razdeluje.

Zadnja prvina novega programa, zaščita prebivalstva, je nekoč prevzela večino z napadom povezanega proračuna in je bila glavna aktivnost agencij za civilno obrambo na vseh vladnih ravneh. Sedaj pa je vesoljsko utemeljena obramba očitno predpogoj programa civilne obrambe, tako da evakuacija ali relokacija prebivalstva nista več predvideni, temveč, po črki dokumenta, spontani aktivnosti, ki sta prepuščeni presoji državljanov. Z nameščenimi SDI ne bo več varnih območij, v kateri bi se umaknili, prihajajoči zaporni ogenj bo prišel na slepo, speljan s strani vojne v oblaki. Program evakuacije, ki temelji na obstoju takšnih varnih območij, mora biti torej opuščen.

Novi načrt, ki izpodriva evakuacijo in relokacijo, je osredotočen zgolj na medijske kampanje posredovanja informacij in distribucijo informativnih gradiv prebivalstvu. Nekaj teh aktivnosti poteka v času miru, nekaj pa v obdobju krize. Poleg tega bo FEMA še nadalje proučevala lokalno infrastrukturo, da bi določila njeno ranljivost v primeru vrste nesreč, vključno z jedrsko vojno. Pravijo, da bodo do konca leta 1992 pregledali 60 % od 3400 območij, ki zahtevajo pregled/popis zakloniščnih kapacitet, ter da bodo razvili načrte za gradnjo zaklonišč v primeru krize v 17 % od 2080 območij, ki takšne načrte potrebujejo.

Proračun, ki bi ga Bectonov načrt zahteval, je 1,54 milijarde dolarjev v petih letih, torej okrog 300 milijonov dolarjev na leto. Ta delež je v grobem dvakrat večji, kot je bila katerakoli letna dotacija, ki jo je FEMA uspela iztisniti kongresu do sedaj. 1,34 milijarde dolarjev bi bilo namenjenih urejanju centrov za krizne operacije, vodjem/izvajalcem urjenja, izboljšanju komunikacij in sistemu za opazovanje radiacije, kar vse podpira upravljanje v krizi. Vendar pa so v tem programu še bistveni prikriti stroški, ki bodo verjetno obremenili zvezne države in lokalne skupnosti. Posebej se to nanaša na izgradnjo operativnih centrov in sistema postaj za oddajanje v krizi.

Kritika programa civilne obrambe

Prejšnje kampanje proti načrtom Zvezne agencije (FEMA) so se osredotočile na tri glavne vidike civilne obrambe: ali je načrt izvedljiv, ali uveljavlja strateško nestabilnost in ali upošteva dolgoročne uničujoče učinke vojne, ki naj bi jih civilna obramba blažila. Ob presoji novega načrta nekateri teh argumentov še vedno držijo, pojavljajo pa se tudi novi, prav tako pomembni.

Prvič, če načrt ostaja v mejah minimalne podpore vodstvenih/upravljalških delavcev, potem je izvedljiv. Verjetno bodo stroški večji, kot jih prikazuje FEMA, toda ZDA so relativno bogata in z viri dobro založena država. Drugič, načrt, takšen kot je, brez eksplicitne povezave s SDI, je strateško nevtralen, celo nenevaren. Kako naj Sovjeti ugovarjajo takšnemu načrtu, saj bi lahko ravnotežje zlahka znova vzpostavili. Če pa bi bil povezan s SDI, bi se načrt kazal kot del bolj zloveseč grožnje takratnemu občutljivemu ravnotežju jedrskih arzenalov. Vendar se zdi, da je tak načrt civilne obrambe lahko zgolj dopolnilo SDI. Ko bo ta povezava opravljena — in več ko bo podatkov, ki bodo to potrjevali, boljše bo — bo to solidna podlaga za tiste, ki nasprotujejo načrtu kot aspektu SDI, ki je, kar zadeva strateško ravnotežje, destabilizirajoč načrt, če je bil kdajkoli kateri.

V smislu blaženja dolgoročnih učinkov mora biti jasno, da tudi če SDI lahko zmanjša prihajajoči zaporni ogenj, bo ta načrt civilne obrambe še vedno omogočal majhno zaščito prebivalstva. Potrebno je identificirati učinke jedrskega udara v zraku in na kopnem, potem pa v tem kontekstu proučiti načrt Zvezne agencije z vidika zaščite prebivalstva. V primeru, da načrt ni del SDI, pa sploh ni treba proučevati, saj je jasno, da ne predvideva ničesar, da bi ublažil kratkoročne ali dolgoročne učinke jedrske vojne.

Bectonov načrt lahko deluje tudi kot pospeševalec trdih zagovornikov civilne obrambe, ki želijo, da se ZDA odločijo za velik državni program izgradnje zaklonišč za zaščito pred jedrskimi eksplozijami. Ko so vrata enkrat odprta — in ta načrt jih s predvideno izgradnjo zaklonišč pred radioaktivnimi padavinami za vodstvo odpira — je mogoče, da zagovorniki predlagajo izgradnjo zaklonišč za celotno populacijo, če želijo ZDA zaščititi ljudi pred bojnimi glavami, ki bodo šle skozi vesoljski ščit. Takšen načrt bi bil bolj učinkovit in bolj demokratičen od predlaganega.

Končno, treba je poudariti, da načrt Zvezne agencije spušča demokratična načela na dramatično raven. Vsaj množična evakuacija je bila predstavljena kot načrt za vse ljudi, sedanji načrt pa varuje le voditelje, navkljub najbolj temeljnim načelom ameriške politične filozofije. Družba je bila zgrajena za zaščito in bogatenje življenja posameznikov in ni v ameriški politični tradiciji, da bi voditelje obravna-

vali kot več vredne od državljanov. Vsak načrt, ki temelji na takšni predpostavki, bo v ameriški javnosti doživel hudo kritiko.

Novi načrt civilne obrambe je vsekakor izživ in priložnost za mobilizacijo javnega mnenja in politično angažiranje. Načrt je vrh ledene gore, tako v smislu sredstev, ocenjenih za začetek, kot v smislu končnih posledic. Načrt naj bo proučevan kot dodatek SDI in kot uvod (kadarkoli bo zvezna finančna situacija to dovoljevala) v veliko akcijo izgradnje zaklonišč za širšo populacijo. Če bi SDI delovala, bi strategija evakuacije po kopnem postala irelevantna. Civilna obramba v jedrski vojni bi s tem postala metoda za varovanje voditeljev in zaklanjanje populacije. Sedaj je v veljavi samo prvo, kar ob nedemokratični naravi načrta sili v nenehno opazovanje razvoja na področju civilne obrambe. Tako kritiki.

V Zvezni agenciji so odgovarjali, da program civilne obrambe po švicarskem vzoru za ZDA, predvsem finančno, ni sprejemljiv. Zaradi tega so se odločili za program doseganja omejenih ciljev do konca leta 1992. Vsak program omejenih ciljev pa mora dati prednost nečemu. Ena teh prednosti naj bi bilo krizno upravljanje države in lokalnih skupnosti s poudarkom na sposobnosti preživetja ustavne zgradbe oblasti in komuniciranja med oblastmi in javnostjo.

Drugo prednostno področje je zagotavljanje informiranja javnosti o praktičnih akcijah za povečanje možnosti preživetja v primeru raznih nesreč, tudi jedrskega napada.

Zaključki

1. Temeljni namen ameriške civilne obrambe je, da bi njeni učinkoviti ukrepi drastično zmanjšali žrtve in ekonomsko škodo, in sicer kratkoročno, dolgoročno pa naj bi pospešili ekonomsko okrevanje države ob vseh vrstah nesreč, še posebej pa v primeru jedrskega napada. Civilna obramba ščiti življenja, ekonomske zmogljivosti, ponapadno življenjsko sposobnost, prednapadne institucije, oblast in vrednote. Stopnja, do katere bodo specifični civilnoobrambni ukrepi učinkoviti, je torej kontroverzna.
2. Ameriška civilna obramba je bila ves povojni čas v paketu strateškega ravnotežja, skupaj z glavnimi oborožitvenimi sistemi. Veljalo je mnenje, da močna civilna obramba ene velikih sil in s tem večja možnost preživetja jedrske vojne lahko poruši t.i. ravnotežje strahu. V tem smislu se je civilna obramba — in še posebej njeni ukrepi — zelo izrazito prilagajala razvoju vojaške tehnologije in vojaškim doktrinom, ki so na tej tehnologiji slonele.
3. Drastične tehnološke spremembe, razvoj moralnih in filozofskih stališč v zvezi z zaželenostjo civilne obrambe ter proračunske ovire so vplivale na neodločnost in spremenljivost zveznih

- načrtov, tehnik upravljanja in na pogosto reorganiziranje ameriškega sistema civilne obrambe.
4. Združene države so za svojo civilno obrambo namenile relativno skromna finančna sredstva, saj so v osemdesetih porabile en dolar na prebivalca na leto. Švica in Norveška sta tedaj porabili za ta namen desetkrat več, Nemčija, Danska in Finska štirikrat več, Nizozemska dvakrat več. Torej, kot zatrjujejo kritiki takšne politike, Amerika, ki je bila tako nagla v ideološkem sovraštvu do ZSSR in voljna sprejeti vlogo vodilne jedske sile v svetu, ni dojela, da bo svoje državljane v katerikoli bodoči vojni postavila tja, kjer še niso bili — na fronto.
 5. Kljub pospešenim prizadevanjem v drugi polovici osemdesetih let, da bi civilno obrambo dvignili na višjo raven in jo povezali s programom vesoljske obrambe, niso v ZDA nikoli dokončno odgovorili na naslednja vprašanja:
 - ali bo obsežen program civilne obrambe predstavljal veliko razliko ali zgolj marginalno razliko v zaščiti pred vplivi jedske vojne na civilno družbo;
 - kakšen vpliv imajo lahko različni ukrepi civilne obrambe na mirnodobno diplomacijo ali na stabilnost krize, če do nje pride;
 - kakšni ukrepi civilne obrambe bi bili primerni, če bi se jedska vojna začela v naslednjih nekaj letih;
 - kakšna narava in velikost programa civilne obrambe bi bila vredna porabljenega denarja?

1. Jovanović, in sod., 1992. *Suvremeni sustavi civilne obrane*. Otvoreno sveučilište, Zagreb.
2. Leaning, J., 1987. *Star Wars Revives Civil Defense*. Bulletin of the Atomic Scientists, May 1987.
3. Office of Technology Assessment. Congress of the United States: the Effects of Nuclear War, London, 1988.
4. Perry, R. W., 1982. *The Social Psychology of Civil Defence*. Lexington Books, Lexington, Massachusetts, Toronto.
5. Scheer, R., 1982. U. S. Will Revive Civil Defense. Los Angeles Times, januar 15.
6. Scheer, R., 1982. U. S. Could Survive War in Administration's View. Los Angeles Times, januar 16.
7. Tyrel, I., 1984. *The Survival Option*. Jonathan Cape, London.
8. Vejl, L., 1991. *Civilna odbrana*. VINC, Beograd.

ZAŠČITA PRIPADNIKOV CIVILNE ZAŠČITE V LUČI MEDNARODNEGA HUMANITARNEGA PRAVA

Rudolf Nanger*

Mednarodno humanitarno pravo se je oblikovalo postopoma, tako kot je v vojnih razmerah trpelo človeštvo, vsekakor pa je bila tu prva organizacija Rdeči križ (RK). Znani slovenski humanist, mislec in zdravnik dr. Jože Potrč je ob neki priložnosti dejal, da se je ideja o RK rodila sredi strahot bojnega polja kot odgovor na strašno mizerijo, ki jo povzroča vsaka vojna. Danes, ko se človeštvo bori za odpravo vojn in vsega, kar povzročajo, RK ne lajša samo človeškega trpljenja in se ne bori samo proti boleznim, ampak si skupaj z drugimi humanitarnimi organizacijami prizadeva za mir, prijateljstvo med narodi in za medsebojno razumevanje ne glede na razlike, ki delijo ljudi.

Danes ugotavljamo, da so v vojni na ozemlju nekdanje Jugoslavije, zlasti na Hrvaškem, kršena mnoga pravila mednarodnega vojnega in humanitarnega prava. Vse to je že doseglo razsežnosti, ki so bile v Evropi značilne za najbolj surove spopade v času druge svetovne vojne. Vsekakor pa so posebno hude kršitve teh elementarnih pravil (vojnega in humanitarnega prava) sistematično uničevanje civilnih objektov, bolnišnic in ubijanje ljudi. Zato je prav, da se s humanitarnimi mednarodnimi pravili seznani najširši krog naših državljanov.

Ko govorimo o mednarodnem humanitarnem pravu in ženevskih konvencijah, je treba omeniti tudi prispevek akademika prof. dr. Janeza Milčinskega v Zdravstvenem vestniku leta 1969. Bilo je sicer še več manjših spominskih in drugih poljudnih prispevkov, celovitega prevoda tega prava v slovenski jezik pa ni bilo vse do leta 1989. Vsekakor je treba omeniti, da je bil v Ur. l. FLRJ števil. 24. 1. aprila 1950 objavljen UKAZ o ratifikaciji naslednjih noveliranih konvencij, sklenjenih v Ženevi 12. avgusta 1949:

- Konvencije za ravnanje z vojnimi ujetniki,
- Konvencije za izboljšanje položaja ranjencev in bolnikov kopenskih vojaških sil v vojni,
- Konvencije za izboljšanje položaja ranjencev, bolnikov in brodolomcev oboroženih sil na morju in
- Konvencije za varstvo civilnih oseb med vojno.

S tem ukazom so bile vse navedene konvencije ratificirane in so postale obvezujoče, s tem da je imela vlada FLRJ svoje pridržke le k šestim členom vseh štirih konvencij. Besedila (uradni prevod) teh konvencij pa niso bila objavljena.

Nadalje je bil v Ur. l. FLRJ (mednarodne pogodbe) števil. 16. 28. 12. 1978 objavljen zakon o ratifikaciji dopolnilnega protokola k ženevskim konvencijam z dne 12. 8. 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (Protokol I) in dopolnilnega protokola k ženevskim konvencijam

z dne 12. 8. 1949 o zaščiti žrtev nemednarodnih oboroženih spopadov (Protokol II). Ta zakon je zelo kratek, saj obsega le 3 člene, oba protokola pa sta v prilogi omenjenega uradnega lista objavljena v angleškem in slovenskem jeziku. Priporočiti je treba, da sta bila oba protokola objavljena v izvirniku, in sicer v angleščini, francoščini, španščini, arabščini in kitajščini.

Razni strokovnjaki pri nas so ugotavljali, da so znanja s tega področja nezadostna in nepopolna. Zato je katedra za sodno medicino Medicinske fakultete Univerze v Ljubljani leta 1989 izdala učbenik, ki ga lahko uporabljajo študentje in drugi, ki se srečujejo s problemi s tega področja. Prof. dr. Anton Dolenc je v uvodu zapisal, da dobivamo Slovenci besedilo, ki bi ga že pred desetletji morali imeti na svojih knjižnih policah. Brez »biblije« sodobnega človekoljuba ne bi smela ostati nobena šola, zavod, zdravstveni in ostali humanitarni delavci in organizacije, pa tudi nobena družina — saj na primer 4. ženevska konvencija govori o zaščiti civilnega prebivalstva, zato že zaradi vsebine zahteva, da jo spozna in pozna vsak človek. Ženevska konvencija o ravnanju z vojnimi ujetniki pa v 127. členu določa, da se njeni podpisniki obvezujejo, da bodo v svojih deželah v miru in med vojno seznanjali z vsebino konvencije kar najširši krog prebivalstva, da bodo vsebino njenih določil vključevali v programe vojaškega in po možnosti tudi civilnega šolskega pouka, tako da bo ta načela poznalo vse prebivalstvo, predvsem pa pripadniki oboroženih sil, ki sodelujejo v spopadih.

Med humanitarnimi organizacijami, ki imajo edine cilj blažiti bedo in pomagati ljudem, se pojavlja civilna zaščita ter v teh okvirih tudi gasilstvo. Pripadniki teh organizacij so enako kot drugi pri opravljanju svojega humanega poslanstva izpostavljeni vsem nevšečnostim, težavam in nevarnostim, ki izhajajo iz takšnih razmer... pri tem pa ugotavljam, da niso seznanjeni z mednarodnim humanitarnim

* Jerebova 3, Novo mesto.

