



Ernest Petrič

ZUNANJA POLITIKA:
Osnove teorije
in praksa

druga dopolnjena izdaja

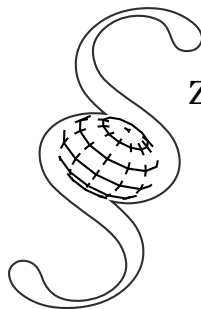


Zbirka Mednarodno pravo

Ernest Petrič

**ZUNANJA POLITIKA:
Osnove teorije in praksa**

druga dopolnjena izdaja



Zbirka Mednarodno pravo

Prof. dr. Ernest Petrič

**ZUNANJA POLITIKA: osnove teorije in praksa
druga dopolnjena izdaja**

Zbirka Mednarodno pravo

Glavni urednik zbirke:
dr. Andraž Zidar

Odgovorna urednica zbirke:
doc. dr. Ana Polak Petrič

Sekretarka zbirke:
Mateja Štrumelj Piškur

Izdajatelji in založniki: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana, Znanstveno-raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Zgodovinski inštitut Milka Kosa, in Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije
Za založbo: prof. dr. Iztok Prezelj, dekan FDV
Ljubljana, 2022

Predgovor k prvi izdaji:
doc. dr. Milan Brglez

Strokovna in tehnična redakcija:
Neža Kosmač in dr. Andraž Zidar

Lektura:
mag. Nevenka Gajšek, Sektor za prevajanje, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

Recenzenti:
prof. dr. Andrej Rahten, prof. dr. Milan Jazbec, prof. dr. Jernej Letnar Črnič

Oblikovna zasnova knjige:
Dušan Zidar, akad. kip. spec.

Avtorski prispevki v knjigi ne izražajo uradnih stališč izdajateljev.
Vse pravice pridržane © MZEZ RS, ZRC SAZU, ZIMK, in Založba FDV, 2022.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

KNJIGE ERNESTA PETRIČA

1. *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin, Obzorja, Maribor (1977)*
2. *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia, Editoriale Stampa Triestina, Trieste (1981)*
3. *Mednarodnopravni položaj slovenske manjšine v Italiji, Založništvo Tržaški tisk, Trst (1981)*
4. *Pravica do samoodločbe – mednarodni vidiki, Obzorja, Maribor (1984)*
5. *Od cesarja do voditelja, Mladinska knjiga, Ljubljana (1988)*
6. *Zunanja politika – osnove teorije in praksa, Center za evropsko prihodnost in Znanstveno raziskovalni center SAZU, Mengeš/Ljubljana (2010)*
7. *Izbrane teme mednarodnega prava (skupaj z Mihom Pogačnikom), Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica (2010)*
8. *Politika e jashtme: bazat e teorisë dhe praktika, Kolegji Universitar Victory, Prishtina (2012)*
9. *Foreign Policy – From Conception to Diplomatic Practice, M. Nijhoff Publishers, Leiden/Boston (2013)*
10. *Pravica do samoodločbe – mednarodni vidiki, Obzorja, (elektronska izdelava), Maribor (2014)*
11. *Spomini in spoznanja – diplomat, pravnik, politik, Mohorjeva, Celovec (2018)*



EVI, ANI, VESNI

O AVTORJU

Nekdanji sodnik in predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Profesor mednarodnega prava in mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, zaslužni profesor na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici in Ljubljani ter na Fakulteti za državne in evropske študije v Kranju.

Nekdanji veleposlanik v Indiji (in Nepal), ZDA (ter Mehiki in Braziliji) in Avstriji.

Nekdanji stalni predstavnik (v rangu veleposlanika) pri OZN (New York), OVSE (Dunaj), IAEA, UNIDO, UNODC (Urad ZN za droge in kriminal) in pri CTBTO (Dunaj).

Nekdanji član in predsednik ILC – International Law Commission (Komisija OZN za mednarodno pravo).

Nekdanji član in predsednik Sveta guvernerjev IAEA (Mednarodne agencije za jedrsko energijo).

Nekdanji član ANC – Advisory Committee on Nominations of Judges (Svetovalni odbor za imenovanja sodnikov Mednarodnega kazenskega sodišča v Haagu).

Član Evropske komisije za demokracijo skozi pravo pri Svetu Evrope (Beneška komisija).

Nekdanji višji svetovalec predsednika Republike Slovenije.

Član Evropske akademije znanosti in umetnosti.

BESEDA AVTORJA (k prvi izdaji)

Pred več kakor pol stoletja, leta 1960, sem prejel univerzitetno Prešernovo nagrado za besedilo o mednarodnopravnih vidikih odnosov med Kraljevino SHS (Jugoslavijo) in Kraljevino Italijo. Od takrat je moje poklicno življenje povezano z mednarodnim pravom, mednarodnimi odnosi in zunanjo politiko. O tem sem predaval kot profesor na različnih fakultetah v Sloveniji in tujini. Zlasti v zadnjih dvajsetih letih pa sem imel možnost kot veleposlanik in državni sekretar sodelovati pri predlaganju, odločanju in izvajanju zunanje politike. Prepletanje teoretičnega in praktičnega pri mojem delovanju v mednarodnih odnosih in zunanji politiki je bil poseben privilegij in posebna možnost za razumevanje tako teoretičnih kakor tudi praktičnih vprašanj mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in zunanje politike.

V teh desetletjih povezanosti z zunanjo politiko in težavami v mednarodnih odnosih ter z mednarodnim pravom sem marsikaj spoznal in ugotovil. Predvsem, da je v sodobnem svetu, vse bolj povezanem in globaliziranem, za vsako državo, njeno varnost in blaginjo zunanja politika izjemnega pomena. Z zunanjo politiko država – in vsi tisti, ki na zunanjo politiko vplivajo – uveljavlja življenjsko pomembne interese, pa tudi lastne vrednote v zapletenem mednarodnem okolju, kjer se srečujejo interesi držav in drugih dejavnikov.

Spoznal sem tudi, da se pri praktičnem izvajanju zunanje politike redko, preredko upoštevata teoretično znanje ter razumevanje globljih vzrokov in vplivov, ki opredeljujejo zunanjo politiko in motivirajo tiste, ki o njej odločajo, kar nazadnje vodi k uspehom ali porazom. S preprostimi besedami: z zunanjo politiko se hočejo prepogosto ukvarjati tudi taki, ki nimajo dovolj znanja in premalo razumejo zakonitosti mednarodnih odnosov.

Praktično izvajanje zunanje politike in delovanje diplomatov je neizbežno pogosto improvizacija; včasih tudi pod vplivom političnih, tudi notranjepolitičnih interesov in presoj ter zato pogosto brez globljega razmisleka. Prav v zunanji politiki pa so potrebni taki premisleki, ki naj državi zagotovijo dolgoročno varnost in blaginjo.

Praktično izvajanje zunanje politike pogosto onemogoča in tudi ne zahteva poglobljanja v teoretične modele, ki so sicer izjemno zanimivi in intelektualno vznemirljivi. Za uspešno uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev pa naj bi bili tisti, ki o zunanji politiki odločajo, in diplomacija, ki zunanjo politiko izvaja, vendarle dovolj usposobljeni in o mednarodni problematiki izobraženi, da bi njihove odločitve in delovanje preseglo vsakodnevni pragmatizem.

Povedano še posebej velja za države, kakršna je Slovenija. Njej in njej podobnim državam ni dano, da bi imele moč in bogastvo, ki bi ju lahko uporabile za uresničevanje lastnih zunanjepolitičnih ciljev. Nimajo ne letalonosilk in ne milijard dolarjev, da bi bodisi s pretnjami in močjo bodisi z obljubami pomoči in daril mogle uresničevati svoje zunanjepolitične cilje. Njim preostane le, da s sredstvi prepričevanja, tj. predvsem s kakovostno, izobraženo, razmišljujočo in patriotično zunanjo službo, diplomacijo, uveljavljajo interese lastne države v zapletenem mednarodnem okolju.

Imel sem priložnost tudi spoznati, da je v diplomaciji vedno izjemno pomembna in prepričljiva pravna argumentacija. Žal ji diplomati pogosto niso kos in je niso sposobni uporabiti. Prav mednarodno pravo, znanje o njem, je po moji presoji in izkušnji izjemnega pomena v diplomatski praksi vsake države. V tistih, ki nimajo na voljo sredstev prisiljevanja, pa je sposobnost diplomatov opreti lastna stališča na mednarodno pravo in drugo znanje še posebej pomembna. Skratka, zlasti šibke države potrebujejo elitno, vrhunsko diplomacijo – in jo lahko tudi imajo.

Slovenska diplomacija je stara komaj dve desetletji, njena zgodba je zgodba nastajanja in razvoja; v njej se vrstijo uspehi pa tudi neuspehi. Vendar namen pričujoče knjige ni pogled na slovensko diplomacijo ali ocena slovenske zunanje politike. S knjigo želimo tistim, ki jih zunanja politika zanima, še posebej pa tistim, ki se z njo poklicno ukvarjajo, pomagati k boljšemu razumevanju vprašanj in možnosti zunanje politike. Bila naj bi izziv za razmisleke o zunanji politiki, in to predvsem diplomatom, pa tudi vsem tistim, ki jih zunanja politika zanima.

Knjiga je poizkus sinteze teoretičnih spoznanj in proučevanj profesorja mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, ki pa je hkrati imel možnost teoretično znanje preizkušati v dolgoletni diplomatski praksi. Imel sem priložnost mednarodne odnose in mednarodno pravo ter zunanjo politiko proučevati in poučevati, hkrati pa pridobljeno znanje tudi preizkušati v praksi in ga obogatiti s praktično izkušnjo. Prav ta sinteza je morda *differentia specifica* pričujoče knjige v primerjavi s številnimi drugimi deli o zunanji politiki.

Knjiga je razdeljena na pet delov. Najprej gre za kratko predstavitev teoretskih pristopov k zunanji politiki (I. del). Mednarodna skupnost skozi njen zgodovinski razvoj, torej okolje, v katerem države svojo zunanjo politiko izvajajo, in tisto, kar na zunanjo politiko vsake države vpliva, bodisi da ji postavlja omejitve ali nudi možnosti, je vsebina II. dela, s posebnim poudarkom na tistih vidikih mednarodnega okolja, ki so pomembni za slovensko zunanjo politiko. V III. delu skušam predstaviti odločanje v zunanji politiki in tiste organe države, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo. IV. del obravnava sredstva zunanje politike, torej sredstva, s katerimi države svoje zunanjepolitične cilje uresničujejo. V zadnjem, V. delu pa so izpostavljene nekatere posebnosti zunanje politike majhnih in novih držav.

Potem ko sem se po koncu diplomatske kariere vrnil v območje mednarodnega prava in prava sploh, pomeni knjiga tudi nekakšno slovo od praktičnih vprašanj zunanje politike. V slovenski diplomaciji in zunanji službi so številni mlajši ljudje, s katerimi sem sodeloval, se od njih tudi marsikaj naučil, zato imam skorajda za dolžnost, da svoje izkušnje in znanje delim z njimi. Navsezadnje čutim to obvezo tudi zato, ker sta me davnega septembra 1991 takratni slovenski parlament in takratni šef države kot prvega v formalnem postopku pooblastila, da zastopam interese naše države v svetu. Bralci, zlasti slovenski diplomati, bodo sami presodili, ali jim je v kateremkoli pogledu knjiga v pomoč pri njihovem delu, katerega končni smisel naj bi bilo prizadevanje za varnost in blaginjo naše čudovite Slovenije.

Ob izidu knjige se moram najprej zahvaliti izdajatelju, pa tudi številnim sodelavcem, s katerimi smo v desetletjih dela skupaj spoznavali mednarodno življenje in zunanjo politiko. Posebej pa tudi nekaj drugim osebam, ki so konkretno prispevale k nastanku knjige. Najprej je to gospa Jadranka Bijuklič, ki se je »borila« z mojimi rokopisi in zapiski, potem Ana Petrič, ki mi je pomagala pri virih, in Eva Petrič, ki je sooblikovala naslovnico.

Januar 2010
Prof. dr. Ernest Petrič

BESEDA AVTORJA (k drugi izdaji)

Od časa, ko sem pisal to knjigo, je minilo več kakor desetletje. To je bil čas velikih sprememb v svetu, mednarodnih odnosih, tehnologiji, kar je vse, in še marsikaj drugega, vplivalo tudi na zunanjo politiko. Z novimi načini in možnostmi komuniciranja med diplomati, pa tudi državniki, politiki in drugimi vpletenimi v mednarodne odnose in zunanjo politiko, postajajo stiki ne le vse pogostejši, temveč tudi neposredni, kar si v času klasične diplomacije ni bilo mogoče zamišljati. K temu velja dodati pogosta srečanja državnikov in diplomatov na dvostranskih in večstranskih mednarodnih srečanjih in konferencah, zasedanjih organov mednarodnih organizacij. Intenziteta in tudi neposrednost stikov zagotavljata boljše obveščenost in boljše medsebojno razumevanje. Delo diplomacije in sploh zunanjepolitično delovanje postajata manj formalna in tudi manj odtujena od javnosti, splošnega javnega mnenja in medijev ter parlamentarnega in drugega nadzora.

V sodobni, prepleteni, globalni mednarodni skupnosti, ob vse večji vlogi javnosti in javnega mnenja, ob vse bolj uveljavljeni vladavini prava tudi v mednarodni skupnosti, katere del sta tudi transparentnost in demokratični nadzor nad zunanjo politiko, je prišlo do velikih sprememb tudi v zunanji politiki, vključno z diplomacijo in njenim delovanjem. Zunanja politika ni več le urejanje političnih, varnostnih in drugih odnosov med državami, je vse bolj multilateralno delovanje. Novi so problemi in cilji zunanje politike. V ospredju zunanje politike so vse bolj gospodarska, razvojna, ekološka in druga vprašanja sodobnega sveta. Močno se je spremenilo in se spreminja mednarodno okolje, razmerje moči med glavnimi akterji v mednarodni skupnosti, nastaja nov, drugačen mednarodni red.

Po letu 2010 so se zvrstili pomembni mednarodni dogodki in procesi, med njimi taki, ki jih takrat ni bilo mogoče slutiti, kaj šele napovedati. Omenim naj le širitev EU in NATO, vojno v Siriji, migrantsko krizo leta 2015 in pozneje umik ZDA oziroma »zahoda« iz Afganistana. In nazadnje in vsekakor najbolj pomembno, poseg Ruske federacije na Krim in v t. i. Donbas in spomladi 2022 groba in z ničemer upravičena agresija na Ukrajino. Ti dogodki, zlasti zadnji so pomembno in bodo še bolj zaznamovali svet in mednarodni red. Vodijo nas v novo hladno vojno ter pomenijo resen izziv za mednarodni mir in varnost v Evropi in svetu. In, kar je prav tako izjemnega pomena, bistveno se je spremenilo razmerje sil na svetovni ravni. Vse to zahteva nove razmisleke pri proučevanju in opazovanju mednarodnih odnosov in zunanje politike ter je zahtevalo številna dopolnila zlasti v drugem delu knjige, ki obravnava mednarodno okolje, v katerem države učinkujejo z zunanjo politiko in uresničujejo svoje interese.

Povedano in še marsikaj drugega so razlogi za novo izdajo knjige, katere prva izdaja je izšla tudi v angleščini pri izjemno ugledni založbi Martinus Nijhoff (izšla je tudi v albanščini) in dobila odmevne recenzije doma in v tujini. V uglednem *The Hague Journal of Diplomacy* (2014) je bilo med drugim zapisano: »Petrič managed to strike the perfect balance between theory and practice; foreign policy considerations for all states versus those expressly applicable to smaller nations; reference to scholarly works set against his own wealth of professional and academic experience; logical structure and readability. It is this equilibrium that makes *Foreign Policy* a worthwhile read for international relations students, scholars, practitioners and enthusiasts alike. All who read this book will unquestionably find themselves compelled to think more deeply about foreign policy concepts and practices«.

(»Petriču je uspelo vzpostaviti sijajno ravnotežje med teorijo in prakso; med zunanje-političnimi razmisleki, pomembnimi za vse države, in tistimi, posebej pomembnimi za manjše države; med trditvami v znanstvenih delih in med njegovim lastnim bogatim praktičnim znanjem in izkušnjami; med logično strukturo besedila in njegovo bralnostjo. Prav to ravnotežje naredi »Zunanjo politiko« vredno branja za študente, proučevalce mednarodnih odnosov in praktike ter za tiste, ki jih zunanja politika zanima. Kdorkoli bo bral to knjigo, se bo nedvomno zavezal h globljim razmislekom o zunanjepolitičnih konceptih in praksi.«)

Da bo knjiga koristno branje tako za tiste, ki se ukvarjajo s proučevanjem zunanje politike, kakor tudi tiste, ki v zunanji politiki delujejo, poleg navedenih in drugih recenzij potrjuje tudi dejstvo, da je prva slovenska izdaja razprodana.

Knjigo o teoriji in praksi zunanje politike sem napisal predvsem kot pomoč vsem tistim, ki se ukvarjajo z zunanjo politiko ali o njej razmišljajo. Enak namen ima tudi pričujoča dopolnjena druga izdaja.

Podobne knjige, znanstvene monografije pri nas ni lahko izdati. Praviloma to ni lukrativno ne za pisca in ne za založbo. Zato se posebej zahvaljujem Založbi FDV in Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije, uredniškemu odboru in glavnemu uredniku Zbirke Mednarodno pravo dr. Andražu Zidarju, da so se odločili izdati to dopolnjeno monografijo o zunanji politiki. Zahvaljujem se tudi prejšnjemu izdajatelju – Zgodovinskemu inštitutu Milka Kosa ZRC SAZU, ki je soizdajatelj tudi te izdaje.

Predvsem bi se rad zahvalil mag. Nevenki Gajšek in Neži Kosmač, ki sta z branjem in lektoriranjem besedila pripomogli k drugi, dopoljnjeni izdaji.

Seveda se za podporo zahvaljujem tudi vodji Založbe FDV Hermini Krajnc in vodji Sektorja za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije Nataši Zaviršek Žorž. Nazadnje bi se rad zahvalil doc. dr. Milanu Brglezu za predgovor k

prvi izdaji monografije, za recenzije pa prof. dr. Andreju Rahtenu, prof. dr. Milanu Jazbecu in prof. dr. Jerneju Letnarju Černiču.

Avgust 2022
Prof. dr. Ernest Petrič, zaslužni profesor

PREDGOVOR (k prvi izdaji)

Monografija prof. dr. Ernesta Petriča z naslovom »Zunanja politika – osnove teorije in praksa« je najcelovitejše delo na področju proučevanja zunanje politike na Slovenskem, hkrati pa tudi izviren prispevek k znanju na tem področju v mednarodnem merilu. O slednjem priča zlasti avtorjevo hkratno in poglobljeno obravnavanje:

- a) mednarodnega in notranjega zunanjepolitičnega okolja, kjer izpostavlja vlogo Združenih narodov, Evropske unije, velikih sil in strateških akterjev, pa tudi mednarodni položaj Republike Slovenije ter mednarodnopravni okvir zunanje politike (temu nameni več kakor 240 strani);
- b) procesa zunanjepolitičnega odločanja, kjer izpostavlja vlogo posameznih organov odločanja ter diplomacije kot instrumenta zunanje politike (temu nameni več kakor 120 strani);
- c) izvirne analize sredstev zunanje politike in diplomacije: avtor loči neposredna in posredna sredstva zunanje politike, razmeji politična in gospodarska sredstva ter sredstva prisiljevanja in sklene s tistimi, ki so posebej primerna za malo državo – sredstva mirnega reševanja sporov (temu nameni 130 strani).

Vsak od teh nosilnih delov monografije (od II. do IV. dela) je tako po obsegu kakor tudi vsebini pravzaprav monografija v malem, celoto tega nedvomno življenjskega dela pa ustrezno zaokrožajo uvodni (I. del) teoretični in konceptualni razmisleki o zunanji politiki, kjer bolj kakor različne pristope k proučevanju izpostavlja njihovo praktično uporabnost ter dinamiko ravnotežja moči, ter sklepna (V. del) razmišljanja o posebnosti zunanje politike majhnih in novih držav. Da gre res za temeljno in temeljito delo, priča tudi obsežni in reprezentativni seznam v besedilu uporabljenih sekundarnih virov, ki jih je skoraj toliko, kolikor je strani v knjigi (tj. 530).

Knjiga je namenjena tako praktikom kakor tudi znanstvenikom, mogoče pa jo bo uporabljati tudi kot učbenik. Delo bo nedvomno praktično uporabno, in sicer že zaradi avtorjevega pristopa: v delu je akademsko teorijo preverjal skozi lastno (življenjsko) prakso. V monografiji je le toliko teorije, kot je to nujno potrebno za razumevanje zunanje politike, tako njenih globljih motivov kakor tudi njene realizacije. Maloštevilna znanstvena skupnost, ki se pri nas interdisciplinarno ukvarja z zunanjo politiko, bo bogatejša za pojmovno izpiljeni ter skozi praktične primere sintetično izostren pogled na analizo zunanje politike. In končno bodo, navkljub nedvomno

znanstveni naravi monografije, po njej posegali tudi študentje (predvsem diplomacije, mednarodnih odnosov, mednarodnega prava ter mednarodne ekonomije ali poslovanja), saj je avtorjev slog jasen in slikovit, gradivo pa sistematično in pregledno strukturirano ter podkrepljeno s praktičnimi primeri. Nenazadnje ga je napisal dolgoletni univerzitetni profesor, ki zna prepričljivo povezati teorijo z empirijo ali prakso, pri tem pa ohraniti svoj izostreni in kritični pogled na disciplino, ki zunanjo politiko proučuje, in na zunanjepolitično prakso Republike Slovenije, ki jo je dolga leta uspešno predstavljal. Prepričan sem, da se bodo v pričujočo knjigo poglobili številni bralci in bralke. Le tako se bomo lahko v prihodnje izognili tistim napakam pri udejanjanju zunanje politike, ki izhajajo iz neznanja, ter dodatno oplemenitili posamezne dele pričujoče študije o zunanji politiki.

Doc. dr. Milan Brglez

KAZALO

KNJIGE ERNESTA PETRIČA	III
O AVTORJU	VII
BESEDA AVTORJA (k prvi izdaji)	IX
BESEDA AVTORJA (k drugi izdaji)	XIII
PREDGOVOR (k prvi izdaji)	XVII

I. DEL: TEORETSKE OSNOVE ZUNANJE POLITIKE 23

1. OPREDELITEV POJMA »ZUNANJA POLITIKA«	25
2. SESTAVINE POJMA »ZUNANJA POLITIKA«	28
3. ZUNANJA POLITIKA POSAMIČNIH DRŽAV	32
4. ZUNANJA POLITIKA – MEDNARODNA POLITIKA – MEDNARODNI ODNOSI	37
5. ZUNANJA POLITIKA – DIPLOMACIJA	41
6. TEORIJA ZUNANJE POLITIKE	45
7. ZNAČILNOSTI TEORETSKIH PRISTOPOV K ZUNANJI POLITIKI	57
8. VSEBINA (<i>RATIONE MATERIAE</i>) TEORIJE ZUNANJE POLITIKE	68

II. DEL: MEDNARODNO OKOLJE IN ZUNANJA POLITIKA 75

1. MEDNARODNA SKUPNOST – MEDNARODNI SISTEM	77
2. RAVNOTEŽJE MOČI	83
3. GENEZA SODOBNEGA MEDNARODNEGA REDA	96
4. SISTEM OZN	106
5. VSEBINSKE ZNAČILNOSTI SODOBNE MEDNARODNE SKUPNOSTI	127
6. OD BIPOLARNOSTI K MULTIPOLARNOSTI	135
7. SPREMEMBE V RAZMERJU MOČI OB PREHODU OD BIPOLARNEGA K NOVEMU MEDNARODNEMU REDU	142
8. EU KOT DEL SODOBNEGA MEDNARODNEGA REDA	160
9. PRIHODNJI ODNOSI MED VELIKIMI	172

10. STABILNOST BIPOLARNEGA IN MULTIPOLARNEGA MEDNARODNEGA REDA	181
11. STRATEŠKI AKTERJI V SODOBNI MEDNARODNI SKUPNOSTI ...	188
12. STRATEŠKI AKTERJI NA BALKANU	191
13. MEDNARODNI POLOŽAJ SLOVENIJE	200
14. DRŽAVA	232
15. PREBIVALSTVO DRŽAVE	235
16. OZEMLJE DRŽAVE	239
17. SUVERENOST DRŽAVE	249
18. VRSTE DRŽAV – SESTAVLJENE DRŽAVE IN ZUNANJA POLITIKA	255
19. VRSTE ODNOSOV MED DRŽAVAMI	259
20. MEDNARODNO PRAVO	265

III. DEL: ODLOČANJE O ZUNANJI POLITIKI

1. SPLOŠNO O ODLOČANJU V ZUNANJI POLITIKI	273
2. VPLIVI NA ZUNANJEPOLITIČNO ODLOČANJE V DRŽAVI	277
3. VLOGA JAVNEGA MNENJA PRI ODLOČANJU O ZUNANJI POLITIKI	283
4. FAZE PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV V ZUNANJI POLITIKI	289
5. VRSTE ZUNANJEPOLITIČNIH ODLOČITEV	292
6. NAČELNOST IN PRAGMATIČNOST PRI ZUNANJEPOLITIČNEM ODLOČANJU	296
7. KOMPROMIS	299
8. IZBIRA CILJEV V ZUNANJI POLITIKI	301
9. STRATEŠKI IN TAKTIČNI CILJI V ZUNANJI POLITIKI	307
10. NACIONALNI INTERES	314
11. ZUNANJA IN NOTRANJA POLITIKA	322
12. ORGANI, KI ODLOČAJO O ZUNANJI POLITIKI IN JO IZVAJAJO ...	329
13. DIPLOMACIJA	360

IV. DEL: SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE	395
1. OPREDELITEV SREDSTEV ZUNANJE POLITIKE	397
2. POSREDNA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE	404
3. NEPOSREDNA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE	415
4. SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE Z UPORABO SILE	418
5. EKONOMSKA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE	431
6. PROPAGANDA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	443
7. MEDNARODNO PRAVO KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE ...	452
8. MIRNO REŠEVANJE SPOROV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	457
9. POGOVORI KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	471
10. POGAJANJA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	482
11. ODPOKLIC IN PREKINITEV DIPLOMATSKIH ODNOSOV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	495
12. OBISKI KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE	497
V. DEL: POSEBNOST ZUNANJE POLITIKE MAJHNIH IN NOVIH DRŽAV	501
1. POSEBNOSTI ZUNANJE POLITIKE MAJHNIH DRŽAV	503
2. POSEBNOSTI ZUNANJE POLITIKE NOVIH DRŽAV	523
BIBLIOGRAFIJA V BESEDILU ALI OPOMBAH OMENJENIH DEL	531
STVARNO KAZALO	561
SEZNAM KRATIC	569
RECENZIJE	573

I. DEL:
TEORETSKE OSNOVE ZUNANJE
POLITIKE

1. OPREDELITEV POJMA »ZUNANJA POLITIKA«

Zunanja politika je dejavnost države, s katero ta v mednarodnem okolju uresničuje svoje cilje in interese. Ta enostavna opredelitev zunanje politike zahteva pojasnila in dopolnila, da bi v resnici vedeli, kaj razumemo pod pojmom zunanja politika in kaj zunanja politika dejansko je.

Pri razčlenitvi in dopolnitvi opredelitve zunanje politike si velja ogledati, kako jo opredeljujejo nekateri avtorji. Benko¹ zunanjo politiko opredeljuje kot »proces in sistem akcij«, ki jih v državo organizirana družba izvaja v mednarodnem okolju z namenom vplivanja nanj v skladu s cilji in interesi političnih dejavnikov, ki delujejo v imenu te družbe oziroma države. Calvert² razume pod pojmom zunanja politika »odločitve in dejavnosti«, ki pomembno zadevajo »odnose ene države z drugimi«. V bistvu povzema podobno opredelitev zunanje politike Frankel.³ Eden od klasikov teorije mednarodnih odnosov in zunanje politike Rosenau⁴ opredeljuje zunanjo politiko kot sistematično ukrepanje ustavno pooblaščenih uradnikov posamezne države, da bi »ohranili ali spremenili položaj v mednarodnem sistemu skladno s ciljem ali cilji, ki so si jih zastavili sami ali njihovi predhodniki«. Vukadinović⁵ v izhodiščni, »delovni« opredelitvi zunanjo politiko razume kot »organizirano aktivnost države, s katero skuša ta maksimalizirati svoje vrednote in interese v odnosu do drugih držav in drugih subjektov, ki delujejo v zunanjem okolju«. Crabb⁶ v svoji opredelitvi zunanje politike to strne na najbolj bistvene sestavine, iz katerih sestoji zunanja politika: na »nacionalne cilje«, ki se skušajo uresničiti, in »sredstva«, ki se za to uporabljajo. Interakcija med cilji in sredstvi je bistvo »državništva, zunanje politike«. Za Kaltefleiterja⁷ je zunanja politika »mreža komuniciranja«, prek katere se izmenjavajo vsebine drugih področij politike in ta »mreža sega od srečanj na vrhu do neformalnih pogovorov atašejev na družabnih prireditvah«.

1 Vladimir Benko, *Znanost o mednarodnih odnosih* (Ljubljana 1997), 227.

2 Peter Calvert, *The Foreign Policy of New States* (New York 1986), 1.

3 Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making* (London 1963), 1.

4 *Political Science and Public Policy*, uredil James N. Rosenau (Chicago 1968), 222.

5 Radovan Vukadinović, *Osnove teorije vanjske politike* (Zagreb 1981), 29.

6 Cecil V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age* (New York 1972), 1.

7 Werner Kaltefleiter, *Aussenpolitische Willensbildung in der Demokratie, v: Geschichte und Gegenwart* 8, zv. 1 (1982), 206.

Hill⁸ opredeljuje zunanjo politiko kot »vsoto uradnih (torej državnih, op. a.) zunanjih odnosov, ki jih izvaja nek neodvisni dejavnik, navadno je to država, v mednarodnih odnosih«. Med »klasičnimi« opredelitvami pojma »zunanja politika« omenimo še tisto v Brockhausu⁹: »zunanja politika je uresničevanje odnosov države z drugimi državami s ciljem ohraniti lastno neodvisnost in pospeševati uresničevanje socialnih, gospodarskih in kulturnih interesov prebivalstva«.

Predvsem kot historično zanimivost naj navedemo enega od številnih poizkusov »marksistične« opredelitve zunanje politike: zunanja politika je »politika vladajočega razreda neke države navzven, uresničevanje zunanje funkcije države. Zunanja politika obsega načela, naloge in cilje države na področju mednarodnih odnosov z drugimi državami, s skupinami držav, mednarodnimi organizacijami in gibanji, kot tudi sredstva in metode za njihovo uresničitev«.¹⁰

Lahko bi navedli številne druge, zlasti novejšje poizkuse opredelitve pojma zunanja politika in njihove avtorje, na primer Carlsnaes,¹¹ Hill in Light,¹² Welch,¹³ Weber,¹⁴ Palmer in Morgan,¹⁵ ki pa v bistvu le povzemajo navedene, lahko bi rekli klasične opredelitve. Nekateri sicer vnašajo v pojem zunanja politika dodatne elemente. Tako Carlsnaes¹⁶ v okviru opredelitve zunanje politike posebej poudarja, da gre za ukrepe, usmerjene k ciljem, ki jih uveljavljajo vladni predstavniki v imenu »suverenih skupnosti« (torej držav, op. a.) za doseg lastnih ciljev ali pa, da bi se vplivalo na druge akterje, ki so izven njihove ozemelske jurisdikcije (torej izven države, op. a.). Nekateri avtorji pri opredelitvi zunanje politike, podobno kakor je bilo moderno konec 20. stoletja opredeljevati mednarodne odnose in strukturo mednarodne skupnosti, uporabljajo različne »modele«. Tak je na primer trikotni model, ki ga zaradi strukturnih

8 Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York 2003); avtor omenja, da bi »neodvisen dejavnik, ki bi ne bil država«, lahko bila na primer EU.

9 *Brockhaus Enzyklopädie*, zv. 2 (Wiesbaden 1967), 118.

10 *Wörterbuch der Außenpolitik und des Völkerrechts* (Berlin 1980), 64.

11 Walter Carlsnaes, *Foreign Policy*, v: *Handbook of International Relations* (London, New Delhi, 2003).

12 Christopher Hill in Margot Light, *Foreign Policy Analysis*, v: *International Relations: A Handbook of Current Theory* (London 1985); Hill, *The Changing Politics*, passim.

13 David A. Welch, *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change* (Princeton 2005).

14 Cynthia Weber, *International Relations Theory: A Critical Introduction* (London 2004).

15 Glenn Palmer in Clifton T. Morgan, *A Theory of Foreign Policy* (Princeton 2006).

16 Carlsnaes, *Foreign Policy*, 335.

posebnosti zunanje politike EU razdela Kajnč.¹⁷ Ti, sicer intelektualno izjemno zanimivi pristopi k zunanji politiki in mednarodnim odnosom, pa so brez velike vrednosti za tiste, ki se ukvarjajo z zunanjepolitično prakso, zato se v pričujočem delu, namenjenem predvsem praktikom, s predstavitvijo in analizo teh »modelov« ne ukvarjamo.

V bistvu so si navedene in številne druge opredelitve zunanje politike podobne, in sicer v tem, da skušajo zelo strnjeno opredeliti zelo kompleksen pojav, kar vodi k temu, da pojem zunanje politike poenostavljajo in je ne prikažejo v vsej njeni kompleksnosti. Lahko bi celo rekli, da čim krajša je opredelitev zunanje politike, bolj je votla. Zato večina avtorjev, ki jo razčlenjujejo, na podlagi takega izhodišča, tj. poenostavljene, strnjene opredelitve zunanje politike, preidejo k analizi posameznih sestavin te kompleksne dejavnosti države oziroma njenih organov. To je značilno zlasti za novejša dela, ki se ukvarjajo z analizo zunanje politike kot take, na primer: Alden,¹⁸ Morin,¹⁹ Beach²⁰ in zlasti Hill²¹ v njegovi analizi zunanje politike v 21. stoletju.

Iz številnih opredelitev zunanje politike pa vendarle lahko izluščimo bistvene sestavine tega, kar naj se razume pod pojmom »zunanja politika«. Najprej je očitno, da je to **dejavnost države, torej dejavnost njenih za sprejemanje in izvajanje zunanjepolitičnih odločitev pooblaščenih organov**. S temi odločitvami in njihovim izvajanjem hoče država oziroma njeni organi uveljavljati ali zaščititi lastne interese, predvsem varnost in blaginjo proti interesom drugih držav.

Nadalje iz razčlenitev opredelitev zunanje politike in opazovanja te dejavnosti države izhaja, da je to **stalen proces** dajanja in uveljavljanja lastnih pobud in hkrati odzivanja na pobude drugih držav in mednarodnih organizacij (skratka, pobud, ki prihajajo iz mednarodnega okolja). Zunanjo politiko katerekoli države zato omejujejo interesi drugih držav, pa tudi drugi vplivi in omejitve, ki so posledica obstoječega mednarodnega sistema, obstoječih danosti vsakokratnega mednarodnega okolja. Prav tako na zunanjo politiko vsake države vplivajo okoliščine in dejavniki, ki opredeljujejo njen geopolitični položaj, pa tudi objektivne danosti te države. **Zunanja politika katerekoli države je odvisna od njenega geopolitičnega položaja, njene moči, notranje ureditve in stabilnosti, od javnega mnenja ter raznih skupin pritiska in njihovih interesov. Skratka, odvisna je tudi od notranjepolitičnih razmer v državi.**

17 Sabina Kajnč, *Razvoj evropske zunanje politike: Od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike* (Ljubljana 2008), 85 id.

18 Chris Alden, *Foreign Policy Analysis: New approaches*, Routledge, London in New York, 2016.

19 Jean-Frederic Morin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Palgrave Macmillan, London, 2018.

20 Derek Beach, *Analyzing Foreign Policy*, Red Globe Press, London, 2020.

21 Christopher Hill, *Foreign Policy in the Twenty-First Century*, Palgrave, London, 2016.

2. SESTAVINE POJMA »ZUNANJA POLITIKA«

Razen na začetku predhodnega poglavja navedene preproste, »delovne« opredelitve pojma »zunanja politika« ne bomo podali lastne opredelitve zunanje politike. Odveč je dodajati še eno k številnim drugim. Pomembno pa je, da »zunanjo politiko« razčlenimo in nato preidemo k izčrpnii analizi njenih posameznih sestavin. Vsekakor drži, da je zunanja politika *dejavnost države*. Vendar je treba to, vsaj za sodobni čas sicer še vedno v jedru pravilno trditev, premisliti in dopolniti. Najprej je treba opozoriti, da poleg države in njenih organov v sodobnem globaliziranem svetu v mednarodnih odnosih deluje še širok krog drugih, pomembnih dejavnikov. Vendar njihovo delovanje, ki sicer bolj ali manj vpliva – včasih celo odločilno – na zunanjo politiko, ni »zunanja politika«. Če bi te nedržavne dejavnike in njihovo delovanje v mednarodnem prostoru imeli za zunanjo politiko, potem bi bilo vsakršno delovanje kogarkoli v mednarodnem okolju »zunanja politika«. To bi ne le zabrisalo okvir tega, kar zunanja politika dejansko je, torej dejavnost države, ampak bi tudi zameglilo odgovornost za varnost in blaginjo države in njenih prebivalcev na zunanjepolitičnem področju ter onemogočilo razmejitev »zunanje politike« od drugih dejavnosti v mednarodnem prostoru.

V imenu države oziroma za državo izvajajo zunanjo politiko njeni *za to posebej pooblašteni organi*.²² Vsaka država sama z lastno ustavno in zakonsko ureditvijo opredeli zunanjepolitične pristojnosti njenih organov, pri čemer velja, da nekateri organi države *predvsem določajo zunanjo politiko, sprejemajo zunanjepolitične odločitve, drugi pa sprejete odločitve predvsem izvajajo*. Pri tej razmejitvi gre bolj za poudarke kakor pa mehanično ločevanje, saj organi, ki so pristojni predvsem za določanje zunanje politike, ki jo v praksi pogosto tudi izvajajo (na primer srečanja in dogovori parlamentarnih delegacij, dogovori in srečanja vladnih delegacij). Po drugi strani pa organi, ki naj bi zunanjo politiko predvsem izvajali, praviloma sodelujejo tudi pri njenem določanju (na primer predlogi diplomacije in ministrstva za zunanje zadeve parlamentu ali vladi za zunanjepolitične odločitve, dogovori šefov držav ali vlad, dogovori ministrov za zunanje zadeve). Pri zunanji politiki gre torej za odločanje državnih organov in izvajanje teh odločitev s strani drugih državnih organov. Organi, ki sprejemajo odločitve o zunanji politiki, in organi, ki te odločitve izvajajo, običajno niso isti, so pa vsekakor oboji *državni organi*.

22 Organi držav za zunanje zadeve so obširneje prikazani v posebnem poglavju.

Na zunanjepolitične odločitve in tudi na njihovo izvajanje danes vse bolj **vplivajo tudi drugi dejavniki**: politične stranke, javno mnenje in mediji, civilna družba, multinacionalke in drugi gospodarski subjekti in interesi, razni lobiji in drugi. Vsi ti vplivajo na zunanjepolitične odločitve državnih organov in posredno tudi na to, kako državni organi izvajajo zunanjepolitične odločitve. Vendar so »zunanja politika«, odločanje o njej in njeno izvajanje načeloma v rokah državnih organov, gre torej za dejavnost države.

Na zunanjo politiko vsake države vpliva tudi mednarodno okolje, še zlasti odločitve mednarodnih vladnih organizacij, predvsem tistih, katerih članica je. Država kot članica mednarodnih organizacij sodeluje pri odločanju v njihovih organih. Ko pa so odločitve sprejete (na primer resolucije organov OZN, stališča in sklepi organov EU, NATO in podobno), te določajo okvire in usmeritve zunanje politike držav članic ne glede na to, ali jih je država podprla ali jim nasprotovala; tudi tistih držav članic, ki za sprejete sklepe niso glasovale.²³ Odločitve mednarodnih organizacij vplivajo na zunanjo politiko države, ji postavljajo okvire in usmeritve. Vendar odločitve mednarodnih organizacij niso »zunanja politika«. Je pa zunanja politika prizadevanje, delovanje države oziroma njenih organov, da bi do odločitev mednarodnih organizacij prišlo in da bi vsebina sprejetih odločitev ustrezala njenim pričakovanjem in njenim interesom.

Na zunanjo politiko, predvsem njeno določanje, vplivajo tudi nevladne mednarodne organizacije (NGO). Ta vpliv je praviloma posreden, prek ustvarjanja javnega mnenja, lobiranja in podobno. Vendar dejavnosti in stališč nevladnih organizacij, na primer Amnesty International, ne gre enačiti z zunanjo politiko držav, na primer države, kjer ima nevladna organizacija svoj sedež, ali katerekoli druge države.

Posebej težavna sta **sprejemanje odločitev**²⁴ v zunanji politiki in njihovo **izvajanje**. Drži, kar izhaja tudi iz večine opredelitev zunanje politike, da je to **neprekinjeni, povezani, stalni politični proces**. Pogosto se zunanjepolitične odločitve sprejemajo pod posebnimi pogoji (na primer t. i. krizne odločitve) in se izvajajo na poseben način (na primer tajna diplomacija). Ker je zunanja politika neprekinjeni proces, in ne le skup posameznih, enkratnih in med seboj ločenih odločitev, pa je le z obilo previdnosti mogoče govoriti o tem, da je zunanja politika sistematičen, še manj pa premočrten proces. Na zunanjo politiko pogosto bolj ali manj odločilno vplivajo notranjepolitične spremembe in pretresi (na primer sprememba vlade), najrazličnejši notranji in zunanji pritiski, prelomni dogodki in spremembe položaja v mednarodni

23 Na tem mestu ne posegamo v vprašanje, kako se sklepi sprejemajo; ko pa so sprejeti – v skladu s pravili določene organizacije – članice bodisi pravno bodisi politično zavezujejo.

24 Sprejemanje odločitev v zunanji politiki je podrobneje obravnavano v posebnem poglavju.

skupnosti (na primer »padec« Berlinskega zidu 1989, razpad Sovjetske zveze, 11. september 2001, vojaški poseg ZDA in t. i. koalicije voljnih v Irak, finančna in gospodarska kriza 2008–2012, t. i. arabska pomlad in vojna v Siriji, pandemija covid-19, agresija Ruske federacije na Ukrajino spomladi 2022). Ti in drugi podobni prelomni dogodki so pomembno vplivali in še vplivajo na mednarodne odnose in zunanjo politiko številnih držav.

Zunanja politika, ki je v stvarnem mednarodnem življenju vedno spoprijemanje z interesi (ter močjo in vplivi) drugih držav, zato ne more biti ne »premočrtna« ne »sistematična«. Je stalni *proces dajanja lastnih pobud in prilagajanja tujim pobudam*, ki je močno odvisen od konkretnih razmer, zlasti od razmerja moči, pa tudi od lastne notranje stabilnosti in dolgoročnih interesov. Zunanja politika je stalni proces akcij in reakcij države, njenih za zunanjo politiko pooblaščenih organov. Ta proces je bolj ali manj – odvisno od urejenosti države in zavedanja določevalcev zunanje politike o njenih strateških, dolgoročnih interesih – usmerjen k zastavljenim zunanjepolitičnim ciljem države.

Z zunanjo politiko skuša država uveljaviti *svoje poglede in interese* v mednarodni skupnosti oziroma v odnosu do drugih držav; skuša uveljaviti svoje *vrednote*, zagotoviti si skuša *varnost* in *blaginjo* in – zlasti če upoštevamo t. i. realistično šolo proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike (na primer Morgenthau, Kissinger) – moč in vpliv.

Zunanjepolitične ambicije vsake države trčijo na *omejitve*.²⁵ Te omejitve so bodisi *notranje* (endogene): izvirajo iz države same, njene družbeno-ekonomske strukture, njene velikosti in moči, stopnje razvitosti, politične in družbene stabilnosti, in podobno; bodisi *zunanje* (eksogene). Slednje izvirajo iz danosti mednarodnega okolja in obstoječih razmer v mednarodni skupnosti, geopolitičnega položaja države, odnosov s sosedi, odnosov v regiji in podobno. Tem omejitvam, ki so v bistvu obstoječa domača in mednarodna stvarnost, se mora pri uresničevanju lastnih ciljev in interesov hočeš nočeš prilagajati zunanja politika vsake države.

Za uveljavljanje lastnih interesov ima (pri spoprijemanju z vplivi, omejitvami bodisi eksogene bodisi endogene narave, predvsem pa pri spoprijemanju z interesi drugih držav) zunanja politika katerekoli države oziroma tisti, ki bodisi sprejemajo zunanjepolitične odločitve bodisi jih izvajajo, na voljo različna *sredstva zunanje politike*.²⁶ V grobem jih delimo na t. i. *sredstva prepričevanja in sredstva prisiljevanja*; slednja so predvsem izraz vojaške, gospodarske in politične moči države. Sredstva prisiljevanja

25 Omejitve zunanje politike so obravnavane v posebnem poglavju.

26 Sredstva zunanje politike so obravnavana v posebnem poglavju.

imajo zlasti t. i. močne, velike države, sredstva prepričevanja pa imajo tako rekoč vse države. So pa pomembna še posebej za šibke, majhne države, skratka tiste, katerih sredstva prisiljevanja so omejena, skromna, kolikor jih sploh imajo. Med države, katerih sredstva prisiljevanja za doseganje zunanjepolitičnih ciljev so skromna in imajo zato za njihovo uresničevanje na voljo predvsem, če že ne izključno, le sredstva prepričevanja, spada tudi Slovenija.

Navedene razmisleke mora upoštevati vsaka zunanja politika, njeni ustvarjalci in izvajalci. To velja še posebej **za določanje zunanjepolitičnih ciljev**. Ti so po eni strani izraz interesov določene države, njenih vrednot, njene zgodovine – hkrati pa je pri njihovem določanju treba upoštevati lastne možnosti in realnosti obstoječega mednarodnega okolja, torej t. i. endogene in eksogene omejitve zunanje politike.

Omenili smo, da ni naš namen podati lastne opredelitve pojma zunanja politika. Vendar pa si bomo že v uvodnih razmišljanjih dovolili nekaj trditev o uspešnosti zunanje politike. Najprej, da je uspešna le tista zunanja politika, ki je sposobna uvideti in upoštevati lastne danosti pa tudi realnosti mednarodnega okolja; ki je izraz dolgoročnih lastnih interesov, predvsem tistih, ki zagotavljajo varnost in blaginjo prebivalstva ter zna presoditi, ali ima za uresničevanje postavljenih ciljev tudi ustrezna sredstva; ki zna ob jasni dolgoročni usmeritvi k strateškim ciljem sprejemati tudi primerne taktične odločitve, ki sicer niso vedno koraki naprej, temveč pogosto tudi potrebni kompromisi in popuščanja, in ki zna razumeti tudi interese drugih držav. Skratka, ***uspešna je tista zunanja politika, ki izbaja iz razumevanja realnosti in hkrati lastnih dolgoročnih interesov***. Nasprotno pa, kakor meni Eden, za katerokoli državo in narod »ni nič bolj nevarnega kot zunanja politika, ki ne temelji na realnih osnovah«. ²⁷ Zunanja politika, temelječa le na lastnih željah ali celo taka, ki jo usmerjajo želje in pritiski javnega mnenja, ki temelji bolj na čustvih kakor na razumni presoji, je le redko uspešna ter pogosto vodi k neuspehom in razočaranjem.

27 Cit. po Freeman, C. W., Jr., *The Diplomat's Dictionary*, 3. izdaja (Washington DC 2001), 114.

3. ZUNANJA POLITIKA POSAMIČNIH DRŽAV

V vsakodnevnem pogovoru, medijih in strokovni literaturi se pogosto **omenja zunanja politika določene države**, na primer zunanja politika ZDA,²⁸ Nemčije,²⁹ Rusije,³⁰ Francije,³¹ Indije,³² Kitajske,³³ Velike Britanije,³⁴ Irana³⁵ in podobno, ali tudi zunanja politika Slovenije³⁶. Včasih se govori o »zunanji politiki« določene vrste ali

-
- 28 Prim. Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 2. izdaja (Englewood Cliffs 1991); Ernest Petrič, *Aspects of American Foreign Policy*, v: *Journal of International Relations*, Vol. III (Ljubljana 1996), 147 id.; George F. Kennan, *American Diplomacy 1900–1950* (Chicago 1962); Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy* (New York 1988); Ole R. Holsti, *Making American Foreign Policy* (New York 2006); Terry L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft* (Cambridge 2007); Joice P. Kaufman, *A Concise History of US Foreign Policy*, Rowman/Littlefield Publisher, 4. izdaja (2017); US Foreign Policy, ur. Michael Cox/Dough Stokes, 3. izdaja, Oxford (2018); W.B. Jentleson, *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century* (New York/London 2010).
- 29 Prim. Alfred Grosse, *Was ist deutsche Aussenpolitik?* (Konstanz 1975); Sven B. Gareis, *Deutschlands Aussen – und Sicherheitspolitik: eine Einführung* (Opladen 2006).
- 30 Sergei Medvedev, *Rethinking the National Interest: Putin's Turn in Russian Foreign Policy* (Garmisch-Partenkirchen 2004); Eugene B. Rumer, *Russian Foreign Policy beyond Putin*, Abingdon (2007); Erick Shirayev, *Russian Foreign Policy*, Red Globe Press (2019); Boris Martynov/Anatoly Torkunov/William Wohlfort, *History of International Relations and Russian Foreign Policy in the 20th Century (Vol I in II)*, Cambridge (2020); Alexander Sergunin, *Explaining Russian Foreign Policy Behavior – Theory and Practice*, New York (2020).
- 31 Brigitte Masquet, *Politique étrangère de la France*; v: *La documentation Française* (Paris 2007).
- 32 Avatar S. Bhasin, *India's Foreign Relations* (New Delhi 2007); The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy, ur. David Malone/Raja Mohan/Srinath Raghavan, Oxford (2015).
- 33 Judith F. Kornberg in John R. Faust, *China in World Politics* (Boulder 2005); Marc Lanteigne, *Chinese Foreign Policy*, Routledge, 4. Izdaja (2019); *The Making of Chinas Foreign Policy in the 21st century*, ur. Suisheng Zhao, Routledge (2019).
- 34 David Owen in David Ludlow, *British Foreign Policy After Brexit*, Biteback Publishing (2017); Mark Garnett, *British Foreign Policy since 1945*, Routledge (2017).
- 35 Masoud Kazemzadeh, *Iran's Foreign Policy: Elite Factionalism, Ideology, the Nuclear Weapons Program, and the United States*, Routledge (2020).
- 36 Še najbolj celovito delo o slovenski zunanji politiki, sicer napisano v formi memoarjev je knjiga Romana Kirna, *V službi diplomacije*, Ljubljana (2017); glede odnosov z Avstrijo in Hrvaško pa

tipa držav, na primer malih držav,³⁷ novih držav,³⁸ velikih sil³⁹ ali kakšne druge skupine držav.⁴⁰

Pri omenjenih delih gre praviloma za opis in analizo zunanje politike določene države (ali skupine držav), bodisi v določenem obdobju ali na splošni ravni. Torej za opis in analizo predvsem ciljev zunanje politike te države, sredstev, ki jih ima ta država in jih v svoji zunanji politiki uporablja, težav, s katerimi se njena zunanja politika spoprijema, način odločanja in oceno doseženih rezultatov, torej oceno uspešnosti pri uresničevanju zastavljenih zunanjepolitičnih ciljev te države.

Ob postopnem uresničevanju zamisli o skupni evropski zunanji in varnostni politiki je prišlo do intenzivnega proučevanja t. i. **evropske zunanje politike** in obsežne literature o oblikovanju in izvajanju te »evropske zunanje politike«, njenih možnostih, ciljnih in akterjih ter posebnostih – če to pojmovno sploh je zunanja politika glede na to, da Evropska unija ni država. Naj na tem mestu med številnimi deli, ki obravnavajo evropsko zunanjo politiko, omenimo izčrpno in poglobljeno analizo evropske zunanje politike s primerom razpadanja nekdanje Jugoslavije avtorice Kajnič⁴¹ ter nekatera novejša dela, na primer Smitha,⁴² Kernica,⁴³ Hauserja,⁴⁴ Nuttalla,⁴⁵ Ginsberga,⁴⁶

glej tudi Ernest Petrič, Spomini in spoznanja – diplomat, pravnik, politik, Celovec/Ljubljana/Dunaj (2018).

37 Ernest Petrič, *Zunanja politika majhnih držav*, v: *Teorija in praksa*, let. XXXIII, št. 6, 876 id.; Jacqueline A. Braveboy-Wagner, *Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community* (New York 2008); *Small States in World Politics*, uredila Jeanne A. K. Hey (Boulder 2003).

38 Calvert, *The Foreign Policy*, passim.

39 Prim. Jürgen Hartman, *Die Aussenpolitik der Weltmächte* (Frankfurt am Main 1988).

40 Prim. *Foreign Policy Making in Communist Countries*, uredila Hannes Adomeit in Robert Boardman (Saxon House 1979).

41 Kajnič, *Razvoj*, passim.

42 Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 2. Izdaja (Cambridge 2008).

43 Franz Kernic, *Die Aussenbeziehungen der Europäischen Union* (Frankfurt am Main 2007).

44 Gunther Hauser, *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*, 4. izdaja (Dunaj 2008).

45 Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy* (Oxford 2000).

46 Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: Baptism by fire* (Lanham 2001).

Hilla,⁴⁷ Cameron⁴⁸ in Bindi⁴⁹. Analiza teh in drugih del o evropski zunanji politiki kaže, da je ta v primerjavi z zunanjo politiko držav tako posebna (razen uporabe nekaterih tehnik in metod, ki jih njeni izvajalci uporabljajo enako kakor izvajalci zunanje politike držav), da zahteva posebno obravnavo. ***Evropska zunanja politika je poseben fenomen.*** Ni je mogoče preprosto enačiti z zunanjo politiko posameznih držav in jo kot tako obravnavati, in tudi ni le vsota zunanjih politik držav članic EU. Bila naj bi izraz skupnih vrednot, interesov in ciljev držav članic EU ter uresničevana z dejavnostjo organov EU in hkrati z zunanjo politiko držav članic, kadar gre za skupne interese EU in v njej povezanih držav članic.

Pogosto, zlasti pri obravnavi teoretskih vidikov in konceptualnih vprašanj zunanje politike, pa je govora o »zunanji politiki« ali tudi »mednarodni politiki« na splošni, teoretski ravni.⁵⁰ Včasih se govori o »zunanji politiki« v nekem obdobju⁵¹ ali v zvezi s kakšno drugo dejavnostjo ali družbenim pojavom.⁵²

47 *The Actors in Europe's Foreign Policy*, uredil Christopher Hill (London 1996).

48 Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future* (Sheffield 1999).

49 Federiga Bindi, *The Foreign policy of the European Union*, 3. izdaja, Brookings Institution Press (2020); glej tudi *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*, uredili Elisabeth Johanson-Nogue/Martijn Vlaskamp/Esther Barbe, Springer (2020) in S. Lehne, *Is There Hope for EU Foreign Policy* (Bruselj 2017).

50 Na primer Vladimir Benko govori o »teoriji zunanje politike«, v Benko, *Znanost*, 221 id.; *The Scientific Study of Foreign Policy*, uredil James N. Rosenau (New York 1971); Vukadinović, *Osnove teorije*, passim; Roy E. Jones, *Analysing Foreign Policy: An Introduction to some Conceptual Problems* (London 1970); George Modelski, *A Theory of foreign policy* (London 1962); Welch, *Painful Choices*, passim; Palmer in Morgan, *A Theory*, passim; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York 1979); *New Directions in the Study of Foreign Policy*, uredili Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, James N. Rosenau (Boston 1987); Pat J. McGowan in Howard B. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings* (Beverly Hills (CA) 1973); Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, Patrick J. Haney, *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation* (Englewood Cliffs (N.J.) 1995); Marcel Merle, *La politique étrangère* (Paris 1984); John A. Vasquez, *Explaining and Evaluating Foreign Policy: A New Agenda for Comparative Foreign Policy* (New York 1986); Morin, passim; Alden, passim; Beach, passim.

51 Prim. Renst-Otto Czempiel, *Kluge Macht: Aussenpolitik für das 21. Jahrhundert* (München 1999); Laura Neack, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century* (Lanham 2003).

52 Prim. Karl W. Deutsch, v Gerhard Schmidtchen, *Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie* (Bern/Stuttgart 1977); Johann B. Müller, *Konservatismus und Aussenpolitik* (Berlin 1988); *The Media and Foreign Policy*, uredil Simon Serfaty (London 1990); Hans Köchler, *Aussenpolitik und Demokratie* (Innsbruck 1986); Mark Webber in Michael J. Smith, *Foreign Policy in a Transformed World* (Prentice Hall 2002).

Iz povedanega je dokaj jasno, v kakšnih zvezah se uporablja termin zunanja politika, pa tudi, kaj je bistvo pojmovne opredelitve zunanje politike, bodisi na splošni ravni, bodisi na ravni zunanje politike posamezne države. To nam omogoča, da opredelimo pojem zunanje politike tudi na ravni posamezne države. ***Kot zunanjo politiko določene države lahko opredelimo dejavnost organov te države, kot stalni proces sprejemanja odločitev in njihovo izvajanje z namenom uveljaviti interese in vrednote te države v mednarodni skupnosti, v odnosu do drugih držav in tudi drugih subjektov, akterjev v mednarodnih odnosih, zlasti do mednarodnih organizacij, in sicer z metodami in sredstvi, ki jih ima ta država na voljo.*** Torej so sestavine zunanje politike vsake države naslednje: organi te države za zunanje zadeve, vrednote, interesi in cilji ter sredstva in metode, ki jih ima ta država na voljo oziroma jih uporablja pri svojem delovanju v mednarodni skupnosti.

Na zunanjepolitično delovanje vsake države in njenih organov vplivajo različni dejavniki v državi: v njej uveljavljeni način sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev, javno mnenje in mediji, politične stranke, civilna družba, pa tudi objektivna dejstva, na primer velikost in moč države, zgodovinske, ideološke, gospodarske, demografske in druge danosti, pa tudi sredstva, ki jih ima ta država na voljo pri svoji zunanjepolitični dejavnosti. Na zunanjo politiko vsake države, tudi Slovenije, pa seveda vplivajo tudi interesi drugih držav, položaj in odnosi v mednarodni skupnosti, njeno družbeno in fizično okolje, na primer njena lega, geopolitični položaj, skratka, determinante njenega okolja.

Na temelju povedanega lahko opredelimo ***pojem zunanja politika Slovenije***. To je dejavnost njenih državnih organov, s katero skuša Republika Slovenija v odnosih z drugimi državami uveljaviti svoje cilje, interese, vrednote v mednarodni skupnosti s sredstvi in metodami, ki jih ima na voljo. Na to dejavnost, ki jo sestavljata proces sprejemanja odločitev v njenih organih ter izvajanje teh odločitev z uporabo metod in sredstev zunanje politike, vplivajo številni politični in nepolitični dejavniki v Sloveniji: stranke, javno mnenje, mediji, civilna družba, gospodarski lobiji; pa tudi zunanji dejavniki, zlasti interesi drugih držav, s katerimi se soočajo interesi Slovenije, pa tudi odločitve mednarodnih organizacij, katerih članica je Slovenija (na primer OZN, NATO, EU in druge). Na zunanjo politiko Slovenije vplivajo tudi objektivna dejstva in determinante, kakor so njena relativno skromna oziroma omejena politična, gospodarska in vojaška moč, omejena sredstva zunanje politike, in zunanje omejitve, tj. mednarodno okolje in njen geopolitični položaj.

Opazovanje zunanje politike katerekoli države, tudi Slovenije, potrjuje, da je zunanja politika neprekinjeni, stalni proces⁵³ sprejemanja in izvajanja odločitev, proces soočanja

53 Prim. Calvert, *The Foreign Policy*, 1.

lastnih interesov z interesi drugih držav. Zaradi omejitev in različnih interesov in vplivov v državi, še bolj pa zaradi soočanja z interesi drugih držav in omejitev v mednarodnem okolju,⁵⁴ pa ta, sicer stalni proces, seveda ni in ne more biti premočrten. Zanj so namreč značilni prilagajanje možnostim in vplivom, iskanje in uveljavljanje kompromisnih rešitev. To je hkrati proces dajanja pobud, pa tudi nujnih odmikov, začasnih ali trajnejših, od začrtane smeri delovanja. To naj bi veljalo za zunanjo politiko vsake države in velja tudi za zunanjo politiko Slovenije. Ob razumevanju lastnih strateških interesov in dolgoročnih ciljev in vztrajanju pri njih sta zlasti na taktični ravni ***potrebni prožnost in sposobnost najti kompromise in tvegati odstopanja, če ta dolgoročno vendarle vodijo k uresničevanju strateških ciljev.***

54 Prim. Kajnc, *Razvoj*, 81: »Delovanje zunanjepolitičnega akterja je tako omejeno in omogočeno v skladu z notranjo strukturo sistema (...), katerega del je, in v skladu z omejitvami in priložnostmi, ki obstajajo zunaj tega sistema, v kontekstu, kamor je njegovo delovanje ciljno usmerjeno (torej v mednarodnem sistemu)«.

4. ZUNANJA POLITIKA – MEDNARODNA POLITIKA – MEDNARODNI ODNOSI

Preden preidemo k analizi posameznih sestavin zunanje politike, je smotrno opredeliti pojmovne in terminološke razlike med **zunanjo politiko** (*foreign policy, Aussenpolitik, vanjska politika, vnešnja politika, politique étrangère*), **mednarodno politiko** (*international policy, internationale Politik, mednarodna politika, medžunarodnaja politika, politique international*) in **mednarodnimi odnosi** (*international relations, internationale Beziehungen, mednarodni odnosi, meždunarodnie otnošenja, relations international*). Najprej velja ugotoviti, da se v vsakodnevnem življenju, medijih, pa tudi strokovni in znanstveni literaturi ti pojmi (oziroma izrazi) uporabljajo dokaj sproščeno, nedosledno, v različnih pomenskih zvezah, **zlasti zunanja politika in mednarodna politika pa pogosto tudi sinonimno**. Govora je na primer o slovenski zunanji politiki in mednarodni politiki Slovenije. V teh primerih gre večinoma za sinonimno uporabo obeh izrazov, za tisto, kar je sicer vendarle najbolj primerno označevati s pojmom »**zunanja politika**«.

Avtorji teoretskih del, ki govorijo bodisi o mednarodni politiki⁵⁵ ali celo svetovni politiki,⁵⁶ bodisi o zunanji politiki,⁵⁷ večinoma obravnavajo isto tematiko, vendar v ožjem ali širšem okviru. Dela, ki uporabljajo termin mednarodna politika (*international politics*), običajno **segajo širše**, vključujejo obravnavo širših vidikov mednarodnih odnosov, strukturo mednarodne skupnosti in njenih značilnosti, značilnosti mednarodnega sistema, in obravnavajo zunanjo politiko kot del mednarodne politike,

55 Prim. Kalevi J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs (N.J.) 1995); Howard H. Lentner, *International Politics: Theory and Practice* (St. Paul 1997); Waltz, *Theory*, passim; Ginsberg, *The European Union*, passim; *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969); *International Politics*, uredila Robert J. Art in Robert Jervis (New York 1996).

56 Charles W. Kegley, Jr., *World Politics: Trend and Transformation*, 11. izdaja (Belmont 2008); James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton 1990); Bruce Russett in Harvey Starr, *Svetovna politika: Izbira možnosti* (Ljubljana 1996).

57 Modelski, *A Theory*, passim; Jean-B Duroselle, *La politique étrangère et ses fondements* (Paris 1954); *The Scientific Study of Foreign Policy*, uredil James N. Rosenau (New York 1971); Vukadinović, *Osnove teorije*, passim; Welch, *Painful Choices*, passim; Emmanuel N. Amadife, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy-Making* (University Press of America 1999); Palmer in Morgan, *A Theory*, passim.

kot dejavnost države, s katero ta vpliva na mednarodne odnose in v mednarodni skupnosti s sredstvi zunanje politike uresničuje svoje interese in vrednote. Dela, ki pa se že v naslovu omejujejo na zunanjo politiko, se po obsegu predmeta obravnave običajno, vendar ne vedno, omejujejo le na obravnavo tistega, kar tudi mi razumemo kot zunanjo politiko, tj. akterje zunanje politike in njihovo delovanje, cilje in vrednote zunanje politike, sredstva zunanje politike, omejitve, ki za zunanjo politiko izhajajo iz državnega in mednarodnega okolja, način sprejemanja odločitev v zunanji politiki in njihovo izvajanje (taktika in strategija), pogosto pa dajejo posebno mesto oziroma velik poudarek diplomaciji. Skratka, ob dejstvu, da se pojmovno zunanja politika in mednarodna politika pogosto uporabljata kot sinonima, velja opozoriti, da je pri uporabi teh pojmov treba upoštevati, da je mednarodna politika vendarle širši pojem od zunanje politike.

Z vsebinskim in terminološkim odnosom med *foreign policy* in *international politics* se je resneje ukvarjal že Holsti,⁵⁸ ki ugotavlja, da je med obema pojmomoma bolj akademska kakor stvarna razlika, pri čemer gre pri prvem bolj za cilje in akcije (odločitve in politiko) države oziroma držav, pri drugem pa bolj za interakcijo, medsebojno učinkovanje v okviru mednarodnega sistema, za vzpostavljanje in nastajanje odnosov v mednarodni skupnosti. Po Holstiju spada razprava o zunanjepolitičnih ciljeh države, spremenljivkah, ki vplivajo na izbiro ciljev, o tehnikah in sredstvih za njihovo uresničitev v okvir zunanje politike. Obravnava mednarodnega sistema, soočanje interesov, omejitve pri njihovem uresničevanju, obnašanje v konfliktnih situacijah in podobno pa spadajo bolj v okvir pojma mednarodna politika.

Če skušamo po paradigmi Holstija natančneje opredeliti ločnico med pojmom slovenska zunanja politika in mednarodna politika Slovenije, bi veljalo, da gre pri prvem, ožjem, predvsem za dejavnost državnih organov Slovenije, sprejemanje in izvajanje njihovih odločitev, s katerimi se z uporabo sredstev zunanje politike uresničujejo cilji in interesi države Slovenije v odnosih do drugih držav. Pri drugem, širšem pojmu mednarodna politika Slovenije pa gre tudi za učinke, ki nastajajo kot posledica slovenske zunanjepolitične dejavnosti v širšem ali ožjem mednarodnem okolju, interakcije z drugimi dejavniki, odnose z njimi. Torej bi s pojmom slovenska zunanja politika na Balkanu razumeli naše državne odločitve, cilje in interese na tem območju in sredstva, s katerimi kot država delujemo. S pojmom slovenska mednarodna politika na Balkanu pa bi označevali značilnosti tega območja, odnose, ki so jih različni dejavniki, ne le država in njeni organi, temveč tudi nevladni, gospodarski in drugi dejavniki vzpostavili, procese in učinke, ki so jih naše dejavnosti in odnosi povzročili. Iz povedanega je razvidno, da je težko, če sploh mogoče, začrtati jasno ločnico med pojmom zunanja politika in mednarodna politika.

58 Holsti, *International Politics*, 18 id.

Zato se bosta v vsakodnevnem sporazumevanju, v medijih in strokovni literaturi še vedno pogosto **uporabljala sinonimno**.

Treba je tudi pojasniti terminološko in pojmovno razmerje med zunanjo politiko in mednarodnimi odnosi. Pogosto se namreč govori tudi o slovenskih mednarodnih odnosih. Ta termin se včasih uporablja kot sinonim za zunanjo politiko, kar pa ni dovolj natančno. Če skušamo biti natančni, lahko ugotovimo, da so slovenski mednarodni odnosi pojmovno nekaj drugega kakor slovenska zunanja politika. Mednarodni odnosi države so **celota odnosov**, in sicer političnih, pravnih, ekonomskih in drugih, ki jih država ima ali vzpostavlja z drugimi subjekti, ki delujejo v mednarodni skupnosti, predvsem z drugimi državami. Torej so mednarodni odnosi Slovenije celokupnost odnosov, ki jih je Slovenija vzpostavila z drugimi državami, mednarodnimi organizacijami in drugimi subjekti, ki delujejo in vzpostavljajo odnose v mednarodni skupnosti. To so odnosi v sferi politike, vojaškega sodelovanja, gospodarstva, znanosti, kulture. Po svoji naravi so to odnosi sodelovanja, včasih pa tudi odnosi nasprotovanja ali celo konfliktni odnosi. Pretežno so, vsaj najpomembnejši mednarodni odnosi, urejeni s pravili mednarodnega prava. V bistvu torej izraz mednarodni odnosi označuje določeno stanje, stanje odnosov, ki je sicer dinamično, in je prek njega država, tudi Slovenija, vpeta v mednarodno skupnost.

Zunanja politika pa je dejavnost države, dejavnost njenih posebnih organov, aktivnost, s katero države vzpostavljajo, spreminjajo, ohranjajo, razvijajo mednarodne odnose, in sicer predvsem z drugimi državami, da bi si zagotovila varnost, blaginjo, uveljavitev svojih političnih, gospodarskih in številnih drugih interesov. Skratka, mednarodni odnosi so določeno **stanje**, zunanja politika pa je **dejavnost**, s katero se na to sicer dinamično stanje, torej na mednarodne odnose, vpliva, učinkuje. Povedano drugače: zunanja politika Slovenije je dejavnost, s katero ta skuša vzpostaviti, ohraniti ali spremeniti svoje mednarodne odnose. Uporabljati torej poimenovanje mednarodni odnosi kot sinonim za zunanjo politiko ni ne ustrezno ne potrebno, predvsem pa ni natančno.

V teoretski literaturi o mednarodnih odnosih se zunanja politika običajno razume in obravnava kot **del širšega pojma** mednarodni odnosi, torej skupaj z obravnavo strukture mednarodne skupnosti, odnosov v njej, dejavnikov, ki vplivajo na mednarodne odnose, in norm, ki te odnose urejajo.⁵⁹

59 Na primer Vladimir Benko, *Mednarodni odnosi*, 2. izdaja (Maribor 1987); Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York 1967); Theodore A. Coulombis in James H. Wolfe, *Introduction to International Relations: Power and Justice* (Englewood Cliffs 1986); Ken Booth in Steven Smith, *International Relations Theory Today* (Oxford 1995); Robert H.

Holsti⁶⁰ opredeli razmerje med zunanjo (oziroma mednarodno) politiko in mednarodnimi odnosi tako, da gre pri slednjih za vse oblike interakcij različnih družb, torej tudi za odnose in interakcije nedržavnih akterjev, ne le za odnose med državami, bistvo vsebine zunanje politike pa so prav odnosi med državami.

Jackson in Georg Sorensen, *Introduction to International Relations* (Oxford 1999); Chris Brown in Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, 3. izdaja (New York 2005); Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (New York 1966); John W. Burton, *International Relations: A General Theory* (Cambridge 1965); Michael Nicholson, *International Relations: A Consize Introduction* (New York 1998); *Critical International Relations Theory After 25 Years*, uredila Nicholas Rengger in Benedict Thirkell-White (Cambridge 2007).

60 Holsti, *International Politics*, 19.

5. ZUNANJA POLITIKA – DIPLOMACIJA

Tudi pri uporabi in opredelitvi pojmov zunanja politika in diplomacija gre pogosto za **sinonimno rabo, vendar taka raba ni natančna**. Govori se na primer o uspešni ali neuspešni slovenski diplomaciji, čeprav gre dejansko za uspešno ali neuspešno zunanjo politiko Slovenije, ki je ali pa ni uspela uresničiti določenih ciljev, na primer dogovora o meji s Hrvaško. Za to uspešnost ali neuspešnost pač ni bila odgovorna le diplomacija Slovenije, njen diplomatski aparat, diplomatsko osebje, temveč širši in globlji razlogi: obstoječe mednarodne razmere, vključno s pritiski vodilnih držav, naj sprti državi mejno vprašanje uredita, razmerje političnih sil v Hrvaški, javno mnenje na obeh straneh, seveda pa tudi dobre ali slabe zunanjepolitične odločitve, torej zunanja politika tako Slovenije kakor tudi Hrvaške. V prejšnjih poglavjih smo že opredelili pojem zunanje politike kot dejavnost države oziroma njenih organov, ki skušajo v mednarodnem okolju z uporabo t. i. zunanjepolitičnih sredstev in sprejemanjem potrebnih odločitev uresničiti vrednote, cilje, interese te države v odnosu do drugih držav.

Z diplomacijo pa se tako v vsakdanjem pogovoru, medijih ter strokovni in znanstveni literaturi označuje predvsem dvoje. Bodisi **poseben državni aparat**, osebje, posebno službo,⁶¹ ki jo vzpostavijo države za delovanje in opravljanje nalog v mednarodni skupnosti, v odnosih z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. Ali pa se z diplomacijo označuje zunanjepolitična dejavnost države, kadar ta z mirnimi sredstvi, s t. i. **diplomatskimi sredstvi, predvsem s pogajanjem** in torej brez uporabe prisile, z delovanjem diplomatskega osebja, skratka z diplomacijo **kot sredstvom zunanje politike** uresničuje svoje zunanjepolitične cilje. Številni avtorji opredeljujejo diplomacijo predvsem kot dejavnost, eno od sredstev zunanje politike, predvsem kot pogajanja, na primer že Morgentau,⁶² Aron⁶³ pa tudi Baldwin,⁶⁴ Kajnič⁶⁵ in Benko⁶⁶.

61 Tako Benko opredeli diplomacijo kot »institucijo države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti ...« (Benko, *Znanost*, 256).

62 Morgenthau, *Politics*, passim.

63 Aron, *Peace and War*, 24 id.

64 David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton 1985), 13 id.

65 Kajnič, *Razvoj*, 95 id.

66 Benko, *Znanost*, 255 id.

Zlasti kadar je mišljena diplomacija kot dejavnost, se ta izraz pogosto uporablja tudi kot sinonim za zunanjo politiko.

Pogosto, zlasti v anglosaškem območju, se izraz diplomacija (*diplomacy*) uporablja tudi kot sinonim za pogajanja (*negotiations*). Četudi pojmov diplomacija in pogajanja ne gre enačiti, pa je res, da je bistvo diplomacije kot posebne dejavnosti prav urejanje mednarodnih vprašanj s pogajanj. Zato je **sinonimna raba pojmov** diplomacija in pogajanja razumljiva, a ni dovolj natančna.

V literaturi so različne opredelitve razmerja med pojmom diplomacija in zunanja politika. Tako Nicolson,⁶⁷ starosta teorije diplomacije, opozarja na pogosto nenačno rabo in enačenje pojmov zunanja politika in diplomacija oziroma pogajanja. Pri tem gre po Nicolsonu za zmotno enačenje legislativnega (*legislative*) in izvršnega (*executive*) vidika zunanjepolitične dejavnosti. Pri prvem, legislativnem, gre za določanje zunanje politike države, pri drugem pa za izvajanje določene zunanje politike. Skupaj prvo, tj. določanje, in drugo, tj. izvajanje zunanje politike, je po Nicolsonu smotrno in pravilno označevati z izrazom zunanja politika (*foreign policy*). Če torej želimo biti natančni, potem velja z izrazom diplomacija v pomenu dejavnosti (*diplomacy*) označevati le izvajanje zunanjepolitičnih odločitev. Pri tem je pomembno opozoriti, da zlasti v demokracijah zunanjo politiko določajo drugi organi (vlada, parlament), in ne tisti, ki odločitve izvajajo (diplomacija).

Diplomacija, razumljena kot aparat, in diplomacija, razumljena kot dejavnost, skupaj tvorita eno od sredstev zunanje politike. Pomenita njeno izvajanje, ne pa njeno določanje.

Med številnimi opredelitvami pojmov ter razmerja med zunanjo politiko in diplomacijo je zanimiva opredelitev Regala,⁶⁸ po kateri je zunanja politika strategija diplomacije. To velja razumeti tako, da je diplomacija izvajalec zunanjepolitičnih usmeritev in odločitev, pri čemer ima možnost sprejemati taktične odločitve, torej odločitve, kako cilje zunanje politike uresničiti, ne določa pa ciljev in strategije zunanje politike. Razumevanje razmerja med zunanjo politiko in diplomacijo, kakor da gre pri slednji dejansko za izvajanje prve in je torej diplomacija izvajanje zunanje politike, je dokaj splošno in ni posebej sporno. Vukadinović⁶⁹ izrecno poudarja, da »enačenje diplomacije z izvajanjem zunanje politike večinoma ni sporno«. Sporno pa je enačenje zunanje politike z diplomacijo, in to prav glede določanja zunanje politike, njenih ciljev in vrednot, ki jih želimo uresničiti in ki jih, zlasti v strateškem

67 Harold Nicolson, *Diplomacy* (Washington DC 1988), 3 id.

68 Cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 115.

69 Radovan Vukadinović, *Diplomacija: Strategija političnih pogajanj* (Ljubljana 1995), 108.

pomenu, ne določa diplomacija, čeprav jih uresničuje. **Diplomacija torej izvaja zunanjo politiko, vendar pa je ne določa.** Zato je vprašljiva trditev klasika proučevanja mednarodnih odnosov Morgenthaua, ki je menil, da je »diplomacija oblikovanje in izvajanje zunanje politike«. ⁷⁰ Podobno meni tudi Barston, ⁷¹ ki poudarja, da se diplomacija ukvarja s svetovanjem, oblikovanjem in izvajanjem zunanje politike.

Čeprav je sicer res, da diplomacija, diplomati oziroma diplomatski aparat tudi svetujejo in predlagajo zunanjo politiko, **je glavna naloga diplomacije izvajanje, ne pa oblikovanje, ustvarjanje zunanje politike.** Na to opozarja tudi klasično delo o diplomaciji *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. ⁷² Zunanjo politiko oblikuje vlada, ne diplomacija, ki pa zunanjo politiko izvaja, in sicer z diplomatsko spretnostjo, predvsem s pogovori in pogajanjem. Blizu resnici je pogled, ki enači diplomacijo s tehnikami zunanje politike, na primer Benko ⁷³ in Vukadinović ⁷⁴. Tudi Hastedt ⁷⁵ razume diplomacijo kot eno od sredstev zunanje politike (*an instrument of foreign policy*), ki se jo pogosto razume predvsem kot pogajanja.

Za pojmovno in terminološko opredelitev razmerja med zunanjo politiko in diplomacijo pa na temelju povedanega lahko ugotovimo, **da je zunanja politika širši pojem, ki obsega določanje, opredeljevanje zunanje politike, njenih ciljev in sprejemanje odločitev, pa tudi izvajanje zunanje politike. Izvajanje zunanje politike in diplomatsko osebje, poseben državni aparat, pooblaščen za izvajanje zunanje politike, pa so diplomacija.** Z drugimi besedami: ne glede na to, da se pojma oziroma izraza zunanja politika in diplomacija pogosto uporabljata sinonimno, je prvi pojem širši in vključuje tudi drugega, diplomacijo. Slednja, diplomacija, pa je **eno od sredstev zunanje politike**, hkrati pa tudi osebje države, aparat, ki zunanjepolitične odločitve, torej zunanjo politiko, izvaja. Lahko jo tudi predlaga in kot strokovni dejavnik pri snovanju zunanje politike sodeluje, je pa ne določa. Zunanja politika pa pomeni odločanje o zunanjepolitičnih ciljih, izbiro ciljev in tudi izbiro sredstev za uresničevanje izbranih ciljev. Zunanja politika je torej vzpostavljanje in urejanje dvostranskih in večstranskih odnosov države z drugimi državami, diplomacija pa sredstvo in osebje za ta namen.

70 Cit. po Vukadinović, *Diplomacija*, 107.

71 Ronald P. Barston, *Modern Diplomacy*, 3. izdaja (London 1991), 1.

72 *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, 7. izdaja, uredila Ernest Satow in lord Gore-Booth (London 1988), 3.

73 Benko, *Znanost*, 255 id.

74 Vukadinović, *Diplomacija*, 174 id.

75 Hastedt, *American Foreign Policy*, passim; podobno Stephen McGlinchey, *Diplomacy*, v: *International Relations*, ur. S. McGlinchey, Bristol (2017), 20 id.

Z besedo diplomacija razumemo uresničevanje ciljev in izvajanje sprejetih odločitev na miren način, z diplomatskimi sredstvi, predvsem pogajanji, hkrati pa tudi osebe, ki zunanjo politiko izvaja. Iz povedanega ni razvidno le, da zunanja politika in diplomacija nista isto, temveč tudi, da je *diplomacija del zunanje politike*, njen instrumentalni, neločljivi del. Diplomacija je tako rekoč glavno orodje zunanje politike.⁷⁶ *Brez diplomacije, te specifične dejavnosti z njenimi posebnimi metodami in tehnikami ter brez posebej pooblaščenega in usposobljenega osebja si zunanje politike, njenega uresničevanja, ni mogoče zamisliti.*

76 Prim. Walter Höflechner, *Diplomatie und Aussenpolitik Österreichs*, uredil Erich Zöllner (Dunaj 1977), 133 id.

6. TEORIJA ZUNANJE POLITIKE

Pri razpravljanju o teoriji zunanje politike je najprej treba odgovoriti na dve vprašanji: ali je sploh (že) mogoče govoriti o teoriji zunanje politike in ali sta teoretično osmišljenje zunanje politike in teoretiziranje o zunanji politiki sploh potrebna. V začetku 21. stoletja je pritrtilni odgovor na ti dve vprašanji bistveno lažji, kakor je bil v prvi polovici 20. stoletja, ko se je teoretiziranje o mednarodnih odnosih in zunanji politiki začelo.

Sodobni svet je usodno povezan. Priča smo internacionalizaciji tako rekoč vseh vidikov družbenega življenja. Ena temeljnih značilnosti naše dobe je globalizacija in s tem tudi globalizacija zunanje politike.⁷⁷ Vse države, tudi tiste na najbolj izoliranih koncih sveta, so izpostavljene vplivom in izzivom iz mednarodnega okolja in so za zaščito lastnih interesov, varnosti, blaginje in včasih celo preživetja prisiljene sprejemati lastne odločitve, ukrepe in pobude, usmerjene k drugim državam in mednarodnim organizacijam. ***To pomeni, da morajo imeti in izvajati lastno zunanjo politiko.***

Vse države z lastno zunanjo politiko delujejo v mednarodnem okolju, v odnosih do drugih držav in mednarodnih organizacij z ustreznimi odločitvami, ukrepi, pobudami. Zaščita lastnih varnostnih, političnih, gospodarskih in drugih interesov je v sodobnem, globaliziranem svetu bolj kot kadarkoli prej odvisna tudi od zunanje politike države, njene sposobnosti uveljavljati lastne vrednote, interese, zahteve in pobude v odnosu do mednarodnega okolja in odgovarjati na pobude in izzive, ki iz tega okolja prihajajo. Zunanja politika, odločitve in ukrepi, s katerimi se država odziva na pobude in izzive ter položaje, kakršni nastajajo v njenem neposrednem okolju, na regionalni in svetovni ravni, so velikega pomena za njeno varnost in blaginjo. Pogosto gre za odločitve, ki utegnejo bistveno vplivati ne le na mednarodni položaj države, temveč tudi na njeno varnost in razvoj ter varnost in blaginjo njenih ljudi.

Marsikdaj gre za odločitve, katerih pomen se pokaže šele v daljšem obdobju. Včasih gre za usodne odločitve. Odločitev kraljevine Srbije julija leta 1914, da zavrne avstro-ogrski ultimatum, je sprožila prvo svetovno vojno z neizmernimi posledicami ne le za Srbijo, temveč ves svet. Britansko-francoski pristane na Münchenski sporazum leta 1938 je bila ena od usodnih zunanjepolitičnih napak, ki je prispevala k začetku druge

77 *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, uredila John Baylis in Steve Smith (Oxford 1997).

svetovne vojne. Odločitev, da sprejme t. i. španski kompromis, je Sloveniji odprla pot k pogajanju za včlanitev v EU in s tem k zgodovinsko pomembni vključitvi Slovenije v skupnost evropskih demokratičnih držav. Odločitev, da ne zavrne vilenske izjave, kar je bila leta 2003 gotovo zapletena in neprijetna odločitev, pa je preprečila težave pri včlanjanju Slovenije v NATO, kar je bila po sklepih slovenskega parlamenta, vlade in posebnega referenduma jasno določena zunanjepolitična usmeritev Slovenije. Z vztrajnim in čvrstim zavračanjem prizadevanj Miloševićeve Jugoslavije za uveljavitev mednarodnopravne kontinuitete ZRJ po nekdanji SFRJ je Sloveniji uspelo preprečiti tveganja in nevarnosti, zlasti finančne in pravne, do katerih bi prišlo pri urejanju nasledstvenih vprašanj, če bi ZRJ uspelo uveljaviti mednarodnopravno kontinuiteto z nekdanjo državo. Z navedenimi zunanjepolitičnimi odločitvami je Slovenija za daljše obdobje opredelila svoj mednarodni položaj ter določila temelje svoje zunanje in varnostne politike. Naj dodamo, da je februarja 2022 odločitev Ruske federacije za agresijo na Ukrajino sprožila dolgoročne in tvegane procese ne le za Ukrajino, temveč tudi Rusijo, Evropo in svet. Vstopamo v novo hladno vojno, trgajo se vezi med »zahodom« in Rusijo, ki utegne biti kakor v času boljševizma in stalinizma spet odrezana od Evrope in njenih vrednot, od sveta, katerega del je bila vsaj od časa Petra Velikega. Kam bodo Evropo in svet pripeljale kremeljske odločitve, bomo vedeli čez leto in več, upajmo, da ne v katastrofo, katere razsežnosti si težko zamišljamo.

Seveda velika večina zunanjepolitičnih odločitev nima tako dolgoročnih, dramatičnih in usodnih posledic. Vendar pa se v zunanji politiki vseh držav vsakodnevno sprejemajo pragmatične, pogosto tudi dolgoročneje odločitve, pobude, ukrepi, sklepi, pajo se dogovori in sporazumi. Seveda tudi ***pragmatične zunanjepolitične odločitve vplivajo na življenje in položaj njenih ljudi doma in v tujini, na vlogo in položaj te države v svetu***, na njene politične, varnostne, gospodarske, kulturne, znanstvene in druge odnose ter ***posredno njen razvoj, njeno varnost in blaginjo***. Navsezadnje drži, kakor je sicer nekoliko patetično zapisal eden najpomembnejših proučevalcev zunanje politike Rosenau,⁷⁸ da gre pri zunanji politiki marsikdaj za »odločitve o življenju in smrti, svobodi in suženjstvu, blaginji in bedi«.

Zaradi pomembnosti zunanje politike je ***teoretični razmislek o njej nujen***, pa naj gre za analizo zunanjepolitičnih odločitev, njihovo opisovanje ali primerjanje, analizo sredstev zunanje politike, analizo pogajanj in drugih oblik delovanja diplomacije. Čeprav nastaja zlasti na temelju dnevnik sporočil v medijih o zunanji politiki laični vtis, da gre pri zunanjepolitičnih dogajanjih za kaotičnost, nepredvidljivost in neprimerljivost, lahko ustvarjalni človeški um tudi pri zunanji politiki ugotovi vzorce

78 *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, uredil James N. Rosenau (New York 1974), 4.

in sosednje dogajanj in njihovo razumevanje. Kakor pravi Benko,⁷⁹ naj bi bil smisel teoretiziranja o mednarodnih odnosih in zunanji politiki omogočiti »po eni strani razumevanje akcij posameznih držav, po drugi strani pa izbiro najintenzivnejših različic za uresničevanje določenih ciljev«. Podobno Couloumbis in Wolfe⁸⁰ menita, da gre pri teoriji zunanje politike predvsem za prizadevanje, pojasniti nastajanje zunanje politike (*foreign policy-making process*) in njene rezultate. Povedano potrjuje, da je smiselno poiskati teoretične osnove zunanje politike, in nakazuje tudi praktično uporabnost teoretskih spoznanj o zunanji politiki in mednarodnih odnosih.

Z intenziviranjem mednarodnih odnosov je nastala potreba znanstveno osmisliti mednarodne odnose in zunanjo (oziroma mednarodno) politiko.⁸¹ Tisti, ki nosijo odgovornost za sprejemanje in izvajanje zunanjepolitičnih odločitev, naj ne bi bili odvisni le od navdihov, lastne iznajdljivosti in spretnosti. Prav tako naj jih ne bi vodilo mnenje in razpoloženje javnosti, ki ga oblikujejo mediji, ne da bi položaj prej analizirali in upoštevali teoretske podlage za svoje odločitve in delovanje.

Prizadevanje osmisliti, racionalizirati, tudi teoretsko utemeljevati zunanjo politiko – bodisi v okviru proučevanja mednarodnih odnosov bodisi kot samostojni predmet proučevanja – je ne le potrebno, temveč nujno, ne glede na težave in pomanjkljivosti, s katerimi se spoprijemamo pri teoretiziranju o zunanji politiki, pa tudi pri proučevanju mednarodnih odnosov. Že v davni zgodovini so nastala dela mislecev, ki so proučevali odnose med vladarji oziroma državami in so torej teoretizirali o zunanji politiki ter mednarodnih odnosih. Izhajali so predvsem iz moralnih in pravnih postulatov, ki naj bi usmerjali vladarje pri odnosih z drugimi vladarji ali, če uporabimo sodobno terminologijo, njihovo zunanjo politiko. V literaturi o mednarodnih odnosih in zunanji politiki se omenjajo dela piscev, mislecev klasičnega obdobja, kakor so Indijec Kautiljo, ki je proučeval odnose med vladarji (državnimi) na indijskem podkontinentu, in Tukididesa, opisovalca peloponeških vojn. Oba obravnavata fenomen ravnotežja moči, ki ni bilo le odločilno gibalno zunanjepolitičnega ravnanja držav vse do današnjih dni, temveč je prek Machiavellija in drugih vodilo do sodobnega, t. i. realističnega pristopa pri proučevanju mednarodnih

79 Benko, *Znanost*, 44.

80 Couloumbis in Wolfe, *Introduction*, 125 id.

81 O razvoju teoretiziranja o mednarodnih odnosih in zunanji politiki glej Benko, *Znanost*, passim; Waltz, *Theory*, passim; Milan Brglez, *O razvoju teoretičnega razmišljanja o mednarodnih odnosih*, v: *Teorija in praksa*, št. 33 (1) (Ljubljana 1996); Steve Smith, *Theories of Foreign Policy: An Historical Overview*, v: *Review of International Studies*, 12 (1) (1986); Dana Gold in Stephen McGlinchey, *International Relations Theory*, v: *International Relations*, ur. Stephen McGlinchey (Bristol 2017).

odnosov in do njegovega najpomembnejšega predstavnika Morgenthaua.⁸² Podobno so številni misleci v zgodovini človeške misli iskali tudi korenine urejenosti in pravičnosti v mednarodnih odnosih; pri tem so izhajali iz verskih in etičnih postulatov ter filozofskih postavk (na primer Dante, Abbé de Saint-Pierre, Dubois, Erazem Rotterdamski, Bentham, Kant, Rousseau). V teh pristopih pri proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike moremo, *mutatis mutandis*, iskati korenine zlasti tistih sodobnih teoretskih pristopov, ki pri preučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike izhajajo iz vrednostnih postulatov in idealov, kakor so mir, pravičnost, mednarodno pravo, človekove pravice, in ki odklanjajo t. i. realistično šolo, katere temeljne predpostavke mednarodnih odnosov in zunanje politike so moč države, nacionalni interes, ravnotežje moči.

V krog začetnikov, »idealistov« pri proučevanju odnosov med suvereni, vladarji in državami, spadajo tudi utemeljitelji mednarodnega prava, kakor so de Victoria, Suarez, Grotius, Pufendorf, Gentili in drugi, ki so, upoštevaje temeljne realnosti mednarodne skupnosti, izhajajoče iz suverenosti vladarjev oziroma držav, skušali na podlagi prava uveljavljati pravičnost in red v mednarodnem življenju, s tem pa tudi postaviti obvezujoče okvire in omejitve samovolji suverenov v zunanji politiki, in to z normami in načeli mednarodnega prava.

Začetke proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike ter mednarodnega prava, vključno s sodobnimi šolami proučevanja, izčrpno analizira Benko v delu *Znanost o mednarodnih odnosih*⁸³. Zlasti prizadevanja za postavitev normativnih, pravnih okvirov odnosov med vladarji oziroma državami, ki naj bi zagotavljali pravičnost in mir, so že v 17. stoletju vodila k razvoju doktrine, torej teorije mednarodnega prava, ki jo imamo lahko za predhodnico nove, mlajše znanosti, teorije mednarodnih odnosov. Ta se uveljavi v 20. stoletju. Za to stoletje so značilna znanstvena prizadevanja, osmisliti ne le pravne vidike odnosov med državami, temveč znanstveno proučiti in utemeljiti tudi **dejansko, sociološko bistvo mednarodnih odnosov**; zlasti odnosov med državami in vlogo dejavnikov, ki te odnose vzpostavljajo in nanje vplivajo. Ta znanstvena prizadevanja, usmerjena k razumevanju mednarodnih odnosov, so bila hkrati tudi izhodišče in začetek teoretiziranja o zunanji politiki, **zametek teorije zunanje politike**. Tako so klasiki teorije mednarodnih odnosov, na primer

82 Zlasti njegovo klasično delo: Morgenthau, *Politics among Nations*, passim. O zgodovini realističnega pristopa in njegovih postavkah glej tudi Jonathan Haslam, *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli* (New Haven 2002); Michael C. Williams, *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations* (Oxford 2007); Kenneth Waltz, *Realism and International Politics* (London 2008).

83 Benko, *Znanost o mednarodnih odnosih*, passim.

Morgenthau,⁸⁴ Deutsch,⁸⁵ Aron⁸⁶ in Burton,⁸⁷ v teoretiziranju o mednarodnih odnosih vključevali tudi zunanjo politiko.

Zlasti v drugi polovici 20. stoletja je zanimanje za proučevanje mednarodnih odnosov, njihovih državnih in nedržavnih vidikov, političnih, gospodarskih in drugih ter v tem okviru tudi dejavnosti držav in sredstev, s katerimi te delujejo v mednarodnem okolju, zlasti v odnosu do drugih držav, torej zunanje politike, postalo izjemno in vse večje.⁸⁸ Po drugi svetovni vojni nastanejo številne katedre, inštituti, znanstvena združenja, ki se ukvarjajo s proučevanjem različnih vidikov mednarodnih odnosov in zunanje politike. Nastaja znanje, ki upravičuje Rosenaujevo trditev iz leta 1969, da je proučevanje mednarodne in zunanje politike preraslo obdobje nezrelosti, adolescence.⁸⁹

Zato lahko zatrdimo, da so **korenine, začetek teorije zunanje politike v znanstvenem proučevanju mednarodnih odnosov**, v teoriji mednarodnih odnosov. To potrjuje dejstvo, da pomembni proučevalci mednarodnih odnosov, tudi Benko,⁹⁰ utemeljitelj proučevanja mednarodnih odnosov pri nas, zunanjo politiko proučujejo kot del teorije mednarodnih odnosov. Ni si mogoče zamisliti solidnega monografskega dela o mednarodnih odnosih, ki bi poleg standardnih delov teorije mednarodnih odnosov, tj. strukture mednarodne skupnosti, razvoja mednarodne skupnosti, znanosti o mednarodnih odnosih, ne obravnavalo tudi delovanja držav, teh glavnih akterjev mednarodnih odnosov, sredstev in metod, s katerimi v mednarodnem okolju države delujejo, njihovih ciljev, skratka zunanje politike. ***Teoretiziranje o zunanji politiki je zato bistveni, nujni del teoretiziranja o mednarodnih odnosih.***

Zlasti v drugi polovici 20. stoletja so nastala tudi številna monografska dela, teoretske razprave, znanstveni članki in strokovne revije, ki se izrecno ***osredotočajo na***

84 Prim. Morgenthau, *Politics among Nations*, passim.

85 Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs 1968).

86 Aron, *Peace and War*, passim.

87 Burton, *International Relations*, passim.

88 Med novejšimi deli o teoriji mednarodnih odnosov omenimo: Matthew Davies in Michael Niemann, *Rediscovering International Relations Theory* (Routledge 2009); Scott Burchill, *Theories of International Relations* (Basingstoke 2009); Martin Griffiths, Terry O'Callaghan, Steven C. Roach, *International Relations: The Key Concepts*, 2. izdaja (London 2008); Shannon L. Blanton in Charles W. Kegley, *World Politics*, passim; Robert H. Lieshout, *Between Anarchy and Hierarchy: A Theory of International Politics and Foreign Policy* (Aldershot 1995).

89 *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 1.

90 Benko, *Mednarodni odnosi*, passim.

zunanjo politiko, bodisi na splošni teoretski ravni bodisi gre za proučevanje zunanje politike določene države ali skupine držav ali proučevanje posameznih vidikov zunanje politike, na primervarnostne ali zunanje politike v določenem obdobju. S tem je nastal korpus znanstvenih del o zunanji politiki, ki so temelj teoretskega pristopa k zunanji politiki.⁹¹

Hkrati so zunanja ministrstva številnih držav dala poseben poudarek t. i. **analitskim oddelkom**, ki naj bi dolgoročno in tudi z ambicijo znanstvenega pristopa skušali presegati pragmatičnost vsakodnevnega ter vplivom in pritiskom izpostavljenega zunanjepolitičnega odločanja v ministrstvih. Tudi Slovenija se je odločila za analitični oddelek v okviru ministrstva, ki se skuša uveljaviti kot eno od središč dolgoročnih razmislekov o slovenski zunanji politiki.

Zunanja politika se predava na čedalje več univerzah, bodisi v okviru predmeta mednarodni odnosi bodisi kot poseben predmet, in sicer ne le v ZDA, temveč tudi v Evropi in drugje ter tudi pri nas. Ta razmah proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike je tudi odraz procesa uveljavljanja demokracije, ki je značilen prav za 20. stoletje. Zunanja politika je prenehala biti izključna domena kraljevskih oziroma vladnih kabinetov in diplomatov, odmaknjena od javnosti in zavita v tajnost, temveč je zaradi pogosto usodne pomembnosti zunanjepolitičnih odločitev **postala predmet zanimanja javnosti, medijev, političnih strank, posameznika**. Zahteve za javno diplomacijo oziroma ukinitev tajne diplomacije, pa naj je šlo za zavračanje tajne diplomacije predsednika ZDA Wilsona ali zahteve Sovjetov v Rusiji ob koncu prve svetovne vojne, sicer niso odpravile tajne diplomacije, so pa vsekakor bile **izraz čedalje večjega splošnega interesa za zunanjo politiko**. Ta se je po drugi svetovni vojni še povečal.

Seveda je tudi to povečanje zanimanja za mednarodne odnose in zunanjo politiko vodilo k prizadevanjem, da bi znanstveno, teoretsko osmislili to pomembno in posebno dejavnost države, torej k prizadevanjem, ugotoviti teoretska izhodišča in osnove zunanje politike. Z drugimi besedami, nastala je potreba po proučevanju, teoretskem osmišljanju zunanje politike kot posebne dejavnosti, posebne politike držav. Navsezadnje: če je ta dejavnost države, zunanja politika, v sedanjem, globaliziranem svetu vse pomembnejša – in to je dejstvo, potem seveda *ipso facto* to zahteva njeno proučevanje in analiziranje, prizadevanje za njeno razumevanje, torej tudi njeno teoretsko osmišljevanje in utemeljevanje. **Zunanja politika je postala preveč pomembna, da bi bila prepuščena navdibom in improvizaciji politikov ali diplomatov**, ki zunanjepolitične odločitve sprejemajo in izvajajo, ali novinarjev, ki jih komentirajo.

91 Številna samostojna teoretska dela o zunanji politiki ali njenih posameznih vidikih so omenjena v predhodnih poglavjih in navedena v bibliografiji.

S povedanim še nismo odgovorili na vprašanje, ali že lahko govorimo o teoriji zunanje politike v pravem pomenu besede teorija. Odgovoriti na to vprašanje ni enostavno. Najprej naj poudarimo, da je ne glede na to, ali del piscev teoretizira o zunanji politiki v okviru teorije mednarodnih odnosov, na primer Benko⁹² ali Burton⁹³ ali skuša teorijo zunanje politike izpostaviti kot samostojno teorijo, na primer Vukadinović,⁹⁴ Modelski⁹⁵ ali Palmer in Morgan,⁹⁶ vsakršna teorija zunanje politike bistveno povezana s teorijo mednarodnih odnosov. Vsebinsko gre dejansko za celoto, kar je logično. Odnosi med državami so najpomembnejši mednarodni odnosi, saj so prav države glavni akter v mednarodnih odnosih. Zunanja politika pa je dejavnost države, s katero ta deluje v mednarodnem okolju in vpliva na mednarodne odnose. Zato seveda ni težko razumeti, **da proučevanje mednarodnih odnosov brez hkratnega proučevanja zunanje politike ni celovito ter da sta po drugi strani proučevanje in razumevanje zunanje politike brez razumevanja mednarodnih odnosov okrnjena, če sta sploh mogoča.** Torej je ne glede na to, da številni avtorji vključujejo teoretiziranje o zunanji politiki v okvir teorije mednarodnih odnosov oziroma da drugi izpostavljajo teorijo zunanje politike kot samostojno teorijo, neizpodbitno dejstvo, da gre **za dvoje med seboj tesno povezanih, dopolnjujočih se znanstvenih proučevanj.** To poudarja tudi Benko,⁹⁷ ki spada med tiste avtorje, ki teorijo zunanje politike obravnavajo kot poseben del znanosti o mednarodnih odnosih. Ni si mogoče zamisliti teorije zunanje politike brez ali mimo teorije mednarodnih odnosov. Mednarodni odnosi so podlaga tudi za razumevanje zunanje politike. Zunanja politika je sestavni del mednarodnih odnosov, vendar, kakor poudarja Vukadinović,⁹⁸ je »poseben specifikum, ki mora imeti svoje ločeno mesto pri proučevanju celote«, tj. celote mednarodnih odnosov.

Prav tako pa bi bilo proučevanje oziroma teorija mednarodnih odnosov brez hkratnega proučevanja zunanje politike kot pomembnega dela mednarodnih odnosov ne le okrnjeno, temveč znanstveno vprašljivo. Najpomembnejši dejavnik v mednarodnem življenju so države in njihova zunanja politika. **Brez razumevanja zunanje politike držav, brez njenega proučevanja, je razumevanje mednarodnih odnosov nepopolno** in marsikdaj vprašljivo.

92 Benko, *Mednarodni odnosi*, passim.

93 Burton, *International Relations*, passim.

94 Vukadinović, *Diplomacija*, passim.

95 Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, passim.

96 Palmer in Morgan, *A Theory of Foreign Policy*, passim.

97 Benko, *Znanost*, 22 id.

98 Vukadinović, *Diplomacija*, 19.

Možno je iz praktičnih, didaktičnih ali tudi konceptualnih razlogov proučevati zunanjo politiko posebej in skušati utemeljiti njej lastne teoretske osnove. To navsezadnje potrjujejo **številna samostojna dela o zunanji politiki** na splošni ravni.⁹⁹ Opozoriti velja na še številnejša dela, ki obravnavajo, pogosto sicer bolj opisno kakor analitsko, zunanjo politiko posameznih držav.¹⁰⁰ O teoretskih in praktičnih vidikih zunanje politike je bilo obilo razprav tudi v številnih in najbolj uglednih znanstvenih revijah, ki obravnavajo mednarodne odnose in zunanjo politiko.

Že Vukadinović¹⁰¹ odločitev za samostojno obravnavo teoretskih osnov zunanje politike utemeljuje s čedalje večjim interesom za znanstveno raziskovanje zunanje politike in s tem, da je ta, čeprav sestavni del mednarodnih odnosov, hkrati tudi poseben pojav, ki **zahteva tudi posebno obravnavo**. Meni, da je bolje, da se sicer ob upoštevanju rezultatov proučevanja mednarodnih odnosov zunanja politika proučuje posebej. Pri tem ne gre za izločevanje zunanje politike iz mednarodnih odnosov, katerih del nedvomno je. Se pa pri posebnem, ločenem proučevanju zunanje politike, seveda ob upoštevanju spoznanj teorije mednarodnih odnosov, **lažje izpostavijo in poudarijo prav značinstvo zunanje politike** oziroma tisto, kar naj bi bilo predmet

99 Holsti, *International Politics*, passim; Lentner, *International Politics*, passim; Hoffmann, *Gulliver's Troubles*, passim; Morgenthau, *Politics among Nations*, passim; *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969); Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, passim; Raymond Cohen, *International Politics: The Rules of the Game* (London 1981); Frankel, *The Making of Foreign Policy*, passim; Morton Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York 1957); Calvert, *The Foreign Policy of New States*, passim; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3rd ed. (Lanham 2019); Palmer in Morgan, *A Theory of Foreign Policy*, passim; *Foreign Policy in World Politics*, 8. izdaja, uredil Roy Macridis (Englewood Cliffs 1992); Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, passim; Fred Chernoff, *The Power of International Theory: Reforging the Link to Foreign Policy-Making through Scientific Enquiry* (London 2005); *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, uredila Michael Clarke in Brian White (Brookfield 1995); Welch, *Painful Choices*, passim; Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, passim; Laura Neack, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century* (Lanham 2003); Mark Webber in Michael J. Smith, *Foreign Policy in a Transformed World* (Prentice Hall 2002); *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne. (Oxford 2008, 2016); *Foreign Policy*, uredil R. J. Lieber (Burlington 2008); Derek Beach, *Analyzing Foreign Policy* (Red Globe Press 2019); Jean-Frederic Morin in Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox* (Palgrave Macmillan 2018); Chris Alden in Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches* (Routledge 2016); Christopher Hill, *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (Palgrave Macmillan, 2nd edition 2016).

100 Nekaj teh del je že omenjenih ob razpravljanju o zunanji politiki posameznih držav.

101 Vukadinović, *Diplomacija*, 17 id.

teoretiziranja o zunanji politiki in kar povratno prispeva k razumevanju celovitosti mednarodnih odnosov.

Pridružujemo se, zaradi različnih razlogov, tistim avtorjem, ki so se odločili **samostojno obravnavati zunanjo politiko in raziskati tako njene teoretske osnove kakor tudi tudi prakso**. Razlogi za tak pristop so praktični in didaktični. Ne ugovarjamo temu, da številni avtorji poglobljeno razglabljajo in teoretizirajo o zunanji politiki v okviru teorije mednarodnih odnosov. Menimo pa, da ima samostojna analiza zunanje politike ob hkratnem upoštevanju teorije mednarodnih odnosov, pa tudi mednarodnega prava in diplomatske zgodovine nekatere prednosti.

Pričujoče delo je namenjeno predvsem slovenskim diplomatom in tistim, ki se ukvarjajo ali pa jih resno zanima zunanja politika. Za diplomate in načrtovalce zunanje politike, parlamentarce in novinarje, ki se posebej ukvarjajo zmednarodnimi odnosi in zunanjo politiko ter pišejo o njiju, je razumevanje teoretskih osnov zunanje politike temeljnega pomena; seveda ob solidnem poznavanju mednarodnih odnosov, razvoja mednarodne skupnosti in zgodovine diplomacije, zlasti novejše, pa tudi mednarodnega prava in mednarodnih ekonomskih odnosov. Da lahko določajo in izvajajo zunanjo politiko ali o njej pišejo, morajo razumeti predvsem okoliščine, ki vplivajo na odločanje o zunanji politiki, na njeno izvajanje, uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev, poznati morajo objektivne in subjektivne omejitve katerekoli zunanje politike ter katera sredstva ima na voljo zunanja politika in katere metode uporablja. Vedeti morajo tudi, kako si glede na razpoložljiva sredstva in obstoječe okoliščine zastavljati zunanjepolitične cilje, kakšen je odnos med strategijo in taktiko v zunanji politiki, kako deluje oziroma naj deluje učinkovita diplomacija. Prav ta in druga **posebna vprašanja zunanje politike pa je lažje izpostaviti in obravnavati samostojno**, seveda ob upoštevanju spoznanj o mednarodnih odnosih, katerih pomemben del je zunanja politika. Ločeno, posebno obravnavanje zunanje politike tudi bolj kakor raziskovanje zunanje politike v okviru mednarodnih odnosov omogoča predstavitev razlik med zunanjimi politikami različnih držav ali različnih tipov držav.

Ko smo utemeljili smotrnost raziskovanja in teoretiziranja o zunanji politiki, bodisi v okviru teorije mednarodnih odnosov bodisi kot samostojno prizadevanje za opredelitev teoretskih osnov zunanje politike, še vedno nismo odgovorili na vprašanje, ali je že mogoče **govoriti o obstoju posebne znanstvene discipline, torej teorije zunanje politike**. Če bi pritrdili na primer Singerju,¹⁰² ki za to, da bi lahko govorili o teoriji, zahteva, da imamo »več notranje konsistentnih, empirično utemeljenih posplošitev z opisno, napovedovalno in pojasnjevalno močjo«, potem bi tudi še danes, pol stoletja

102 David J. Singer, *Inter-Nation Influence: A Formal Model*, v *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 380.

po tej Singerjevi opredelitvi teorije, le z zadržki soglašali, da že obstaja celovita teorija zunanje politike, pri čemer pa enako velja, *mutatis mutandis*, za teorijo mednarodnih odnosov. Podobno Viotti in Kauppi¹⁰³ navajata, da teorija v bistvu pomeni razlaganje ali napovedovanje (*explaining or predicting*).

Glede sposobnosti **razložiti** fenomen zunanje politike ni dvoma, da sodobna proučevanja zunanje politike to zmorejo. Glede **napovedovanja** pa je sposobnost teorij o zunanji politiki skromnejša in na podobni ravni, kakor to velja za družbene vede nasploh, za politične vede pa še posebej. Napovedovanje prihodnjega pri proučevanju zunanje politike pač ne seže prek nezanesljivega **napovedovanja trendov in morda smeri dogajanj, ne seže pa do napovedovanja konkretnih dejanj in dogodkov**. Zato so bili pred desetletji razumljivi dvomi o obstoju teorije zunanje politike. Tako je na primer ugledni Hoffmann¹⁰⁴ še leta 1960 menil, da sta teorija mednarodnih odnosov, s tem pa tudi teorija zunanje politike, še nezreli. Kot empirični dokaz o obstoju teorije zunanje politike pa lahko navedemo številna dela, ki bodisi v okviru teorije mednarodnih odnosov bodisi v posebnih delih o zunanji politiki,¹⁰⁵ **utemeljujejo teoretske temelje zunanje politike**. Če omenimo tudi številne publikacije, znanstvene raziskave ter proučevanje in poučevanje zunanje politike na čedalje več univerzah, bi bil odgovor na vprašanje o obstoju teorije zunanje politike pritrdilen.

Ker številni avtorji teoretizirajo o zunanji politiki in ker obstajajo številna dela o zunanji politiki s teoretskimi, ne le opisnimi ambicijami,¹⁰⁶ ker se na številnih univerzah predava zunanja politika bodisi v okviru predmeta mednarodni odnosi bodisi kot poseben predmet oziroma znanstvena disciplina,¹⁰⁷ ker izhajajo ugledne periodične publikacije, ker delujejo znanstvena združenja in institucije, ki se ukvarjajo z zunanjo politiko, je empirično utemeljeno trditi, da je že **upravičeno govoriti o teoriji zunanje politike** ali vsaj o osnovah teorije zunanje politike. Hkrati pa so še vedno mogoči tudi nekateri zadržki, predvsem glede na samostojen in poseben

103 *International Relations Theory*, uredila Paul R. Viotti in Mark V. Kauppi (Macmillan 1993), 3.

104 Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (New York 1960), 4.

105 Poleg del, že navedenih spredaj, zlasti v opombah 50 in 99, omenimo še: Rosenau, *Comparing Foreign Policies*, passim; isti: *International Politics and Foreign Policy* (New York 1969); isti, *The Scientific Study of Foreign Policy*, passim; Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, passim; Joseph Frankel, *British Foreign Policy* (Oxford 1975); *The Foreign Policies of Powers*, uredil Frederick S. Northedge (London 1968); John W. Spanier, *Games Nations Play: Analysing International Politics* (New York 1978); Calvert, *The Foreign Policy*, passim.

106 V Sloveniji velja omeniti zlasti dela Benka o raznih vidikih zunanje politike, pa tudi Bučarja, Brgleza, Bojinović Fenko, Kajnč, Šabiča, Simonitija, Udoviča, Cerarja in Kirna.

107 V Sloveniji na primer na Fakulteti za družbene vede in Pravni fakulteti v Ljubljani, na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici, na Fakulteti za državne in evropske študije v Kranju.

predmet proučevanja (saj se zunanja politika proučuje pogosto, pravzaprav v večini primerov v okviru proučevanja mednarodnih odnosov) in so tudi razmejitve med obema hipotetično rečeno samostojnima teorijama, tj. teorijo mednarodnih odnosov in teorijo zunanje politike, *pogosto nejasne in zabrisane*.

Dosedanja proučevanja zunanje politike so zbrala, opisala, analizirala, sistematizirala in pojmovno opredelila številne specifične pojme, kategorije in druge elemente, pomembne prav za zunanjo politiko. Kadar gre za sposobnost na temelju spoznanih zakonitosti tudi predvidevati, napovedovati prihodnji razvoj zunanje politike, je razumljiva zadržanost do trditve, da gre za že izdelano teorijo zunanje politike. Ta se, kakor meni Simonitti¹⁰⁸ tudi za proučevanje mednarodnih odnosov, »še vedno rojeva«.

Za proučevanje zunanje politike je značilno tudi vse tisto, kar obremenjuje proučevanje kateregakoli družbenega pojava ali še posebej katerekoli politike. Zato se je težko, če je to sploh mogoče, dokopati do zanesljivih zakonitosti in zlasti zmožnosti kolikor toliko zanesljivih napovedi. Poleg tega **je sistematično proučevanje zunanje politike relativno mlado**. O sistematičnih, teoretsko zasnovanih in hkrati empirično utemeljenih številnejših znanstvenih prizadevanjih za razumevanje zunanje politike lahko dejansko govorimo šele po drugi svetovni vojni.

Proučevanje zunanje politike in teoretiziranje o njej pa bremenijo še nekatere prav za zunanjo politiko značilne lastnosti. Zunanja politika je dejavnost držav; teh je ne le malo, manj kakor 200, od tega 193 članic OZN, temveč so tudi zelo različne: po velikosti, moči, »pritlikavci« in »velikani« so med njimi, različne so tudi po ciljnih, vrednotah in drugem. Zaradi majhnega in zelo heterogenega vzorca so posplošitve na temelju opazovanj konkretnih zunanjih politik težavne in vprašljive. Ne gre prezreti tudi dejstva, da je pomembna posebnost zunanje politike dejstvo, da je delovanje njenih akterjev¹⁰⁹ in sploh zunanjepolitično dogajanje pogosto odmaknjeno od oči javnosti ali pa javnosti predstavljeno le površno, brez pojasnitve pravega ozadja zunanjepolitičnih odločitev in dogovorov. Zunanjepolitične odločitve in nato njihove interpretacije so pogosto tudi opredeljene s subjektivnimi pogledi tistih, ki odločitve sprejemajo.

V parlamentarnih demokracijah, kakršna je Slovenija, so sicer vzpostavljeni mehanizmi, na primer pravna obveza, da se vse pomembnejše zunanjepolitične odločitve obravnavajo vsaj v parlamentarnem odboru za mednarodne odnose, kar naj čim bolj omeji vpliv subjektivnih pogledov zunanjepolitičnih akterjev. Vendar bo določena raven subjektivizma v zunanji politiki vedno obstajala. Pogosto so zunanjepolitične

108 Iztok Simoniti, *Predgovor*, v Bruce Russett in Harvey Starr, *Svetovna politika: Izbira možnosti* (Ljubljana 1996), 16.

109 Akterji, tj. tisti, ki odločajo o zunanji politiki in jo izvajajo, so obravnavani v naslednjih poglavjih.

odločitve¹¹⁰ posledica raznih pritiskov, lobijev, javnega mnenja, ne pa rezultat dolgoročnega razmisleka, kaj šele, da bi bile utemeljene na teoretskih postavkah.¹¹¹ V zunanji politiki zlasti manjših držav, kakršna je Slovenija, gre pri večini odločitev za odzive na impulze, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, torej gre bolj za nesistematično kakor vnaprej določeno in načrtno delovanje. Pri zunanji politiki katerekoli države, ne le pri njeni notranji politiki, prihajajo do izraza vrednostne in strukturne ter druge posebnosti te države. Tudi sicer ***proučevanje zunanje politike, zlasti zunanje politike konkretne države ali skupine držav, redko preseže le opisovanje in analizo posameznih vidikov njene zunanje politike, in se težka povzpne do teoretskih posplošitev ali celo kolikor toliko zanesljivih predvidevanj, napovedi prihodnjega.***

Na temelju povedanega, zlasti pa ob upoštevanju številnih del o teoriji zunanje politike, bi vendarle lahko tvegali trditev, da sicer z zadržki in opozorili lahko govorimo o obstoju teorije zunanje politike. Hkrati je potreba po znanstvenem proučevanju zunanje politike, zbiranju in sistematizaciji pomembnih podatkov, njihovi analizi in prizadevanjih za teoretske posplošitve o zunanji politiki bodisi na splošni ravni bodisi na ravni zunanje politike posamezne države še vedno očitna in nesporna. Ker je opisnega gradiva in dokumentov o zunanji politiki obilo, ker so že dobro proučena in analizirana določena področja zunanje politike, tudi njena sredstva in metode, učinkovanje notranjega in zunanjega okolja na zunanjepolitično odločanje, ker so že dokaj solidno opredeljeni številni zunanjepolitični pojmi in kategorije, pa tudi zato, ker gre pri prizadevanjih, postaviti teorijo zunanje politike za enake ali podobne težave, ki bremenijo tudi druge teorije na področju družbenih ved, zlasti teorijo mednarodnih odnosov, menimo, da je primerno in ***dovolj zanesljivo govoriti o obstoju teorije zunanje politike ali vsaj o osnovah teorije zunanje politike.***

Navsezadnje niti ni pomembno vprašanje, teorija da ali ne. Pomembno je prizadevanje, da vedenje in znanje o zunanji politiki zajamemo v tak okvir (pogojno ga imenujemo osnove teorije), ki nam bo v pomoč, da dejstva razvrstimo tako, da bomo razumeli njihovo bistvo in pomen ter medsebojno povezanost.¹¹² Prav to, razumevanje temeljnih vzvodov in vzrokov zunanje politike, njihove povezanosti ter prepletanja in učinkovanja, pa so solidni temelj teorije zunanje politike.

110 Odločanje v zunanji politiki je obravnavano v naslednjih poglavjih.

111 V dolgoletni diplomatski praksi sem le redko našel sogovornika, bodisi v zunanjih ministrstvih bodisi v diplomatskem zboru, ki bi resno pozornost namenjal teoretskim vidikom zunanje politike. Morda, vsaj posredno, zlasti t. i. analizi dejavnikov, raznim modelom, sicer zanimivim in pogosto obravnavanim v teoriji mednarodnih odnosov in zunanje politike pa tako rekoč nikoli.

112 Prim. Simoniti, *Svetovna politika*, 17.

7. ZNAČILNOSTI TEORETSKIH PRISTOPOV K ZUNANJI POLITIKI

Posebnost oziroma značilnost proučevanja zunanje politike je, da veliko del, zlasti tistih, ki obravnavajo zunanjo politiko posameznih držav ali zunanjo politiko v določenem obdobju, **ne presežejo opisovanja**. Ta dela običajno opišejo zunanjepolitično delovanje države in njenih organov, soočanje z interesi in zunanjepolitičnim delovanjem drugih držav, bodisi, da so te partnerji bodisi nasprotniki. Skušajo predstaviti konkretne zunanjepolitične interese zunanje politike določene države, opisujejo, kako je prišlo do zunanjepolitičnih odločitev in dogovorov. Pogosto skušajo ugotoviti vpliv javnega mnenja in notranjepolitičnih razmerij na zunanjepolitične odločitve in njihovo izvajanje. Opisujejo poteze in delo diplomatov in državnikov države, opisujejo sredstva in metode, ki jih je uporabila proučevana zunanja politika. Opisujejo dosežke ali poraze proučevane zunanje politike in vzroke, ki so vodili bodisi do uspehov bodisi neuspehov. Ti pristopi k proučevanju zunanje politike se **le redko povzpnejo do analize** in še zlasti redko do **teoretskih posplošitev**: do analize odločitev, analize uporabljenih sredstev zunanje politike, njihovih učinkov in analize, ocene doseženih rezultatov. Skratka, ti pristopi, ki jih na primer Rosenau¹¹³ opredeljuje kot tradicionalne (*traditional*), ne izpostavljajo in ne analizirajo zunanje politike kot take na splošni ravni in njenih temeljnih teoretskih postavk. Med te bi spadale zlasti zunanjepolitične odločitve kot posebna vrsta odločanja; cilji in vrednote zunanje politike, še posebej pa nacionalni interes; akterji zunanje politike; sredstva, ki jih zunanja politika uporablja; odnos med zunanjo in notranjo politiko ter seveda strategije in taktike v zunanji politiki. Proučevanje zunanje politike, temelječe prav na teh premisah in usmerjeno k tem raziskovalnim vprašanjem, pa je značilno za novejša raziskovanja zunanje politike.

Tradicionalni pristop k proučevanju zunanje politike, kjer je poudarek na opisovanju in ne predvsem na analizi zunanje politike države ali skupine držav, spada bolj k zgodovini diplomacije kakor v teorijo mednarodnih odnosov. Na temelju arhivskih virov, dokumentov in drugih pričevanj (na primer memoarov) zgodovina diplomacije opisuje in analizira pretekla diplomatska dogajanja, ki so vplivala na zunanjo politiko in prek nje na mednarodne odnose ali so bila posledica zunanjepolitičnih odločitev in ravnanj. Vendar je na temelju zgoraj povedanega mogoče trditi, da zgodovina

113 Rosenau, *International Politics*, 1.

diplomacije sicer dopolnjuje in osvetljuje zunanjo politiko, ni pa del teorije zunanje politike. Znatni del razglabljanj o zunanji politiki ostaja na ravni opisovanja. To je razumljivo, saj je bolj aktualno in tudi bolj zanimivo opisati in analizirati konkretno zunanjepolitično dogajanje in delovanje diplomacije kakor pa na splošni, abstraktni ravni opredeliti teoretske temelje zunanje politike in odgovoriti na vprašanja, kaj zunanja politika sploh je, katere so njene posebnosti, kaj jo loči od drugih politik.

Povedano nikakor ne pomeni, da opisni zgodovinski pristop k proučevanju zunanje politike ni pomemben. Prav na njegovi podlagi se je ne le začelo proučevanje zunanje politike, temveč je tudi nastalo oziroma se zbralo in sistematiziralo empirično gradivo, ki šele omogoča teoretske posplošitve in opredelitev temeljnih postavk teorije zunanje politike. Analiza in opis konkretnih zunanjepolitičnih procesov šele omogoča razumevanje zunanje politike, njenih sredstev in metod, sprejemanja in uresničevanja odločitev, vsega tistega, kar vpliva na vsako zunanjo politiko in krepi ali zavira njeno učinkovitost. Šele na temelju opisovanj in proučevanj konkretnih zunanjih politik je nastal korpus konkretnih empiričnih podatkov, ugotovitev o zunanji politiki, ki je z dedukcijo, posplošitvami, omogočil ugotavljanje in opredeljevanje temeljnih postavk zunanje politike na splošni ravni, skratka, **postavitev temeljev teorije zunanje politike**. Nenazadnje v skladu s spoznanjem *historia magistra vitae* prav opisi in analize konkretnih zunanjih politik omogočajo tudi napovedi (čeprav so pogosto nezanesljive) prihodnjih procesov, če že ne konkretnih dogajanj.

Proučevanje zunanje politike na splošni ravni, ki skuša prodreti v bistvo zunanje politike in vzpostaviti njeno **razumevanje na teoretski ravni ter kategorialni aparat teorije zunanje politike, je mlajšega porekla**.¹¹⁴ Spada v glavnem v čas po 2. svetovni vojni. Na tem mestu velja omeniti delo *Theory of International Relations*,¹¹⁵ ki je skušalo že leta 1968 predstaviti različne teoretske pristope k proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike. Rosenau,¹¹⁶ ki je proučevanje zunanje politike, ki ostaja na ravni opisovanja in analize konkretne zunanje politike, označil za tradicionalni (traditional) pristop, je pristop, ki skuša prodreti v bistvo zunanje politike, označil za znanstveni (scientific). Tudi mi menimo, da je smotrna delitev pristopov pri proučevanju zunanje politike na t. i. **tradicionalne (opisne) in znanstvene**, torej tiste, ki imajo ambicijo vzpostaviti teorijo zunanje politike. To delitev utemeljuje dejstvo, da dejansko obstajata ta dva pristopa, pri čemer je pri t. i. tradicionalnem (opisnem) poudarek na opisovanju zunanje politike določene države ali skupine držav

114 Številna dela o tej tematiki so omenjena v predhodnih poglavjih, zlasti glej opombo 99.

115 *Theory of International Relations: The Crisis of Relevance*, uredil Abdul A. Said (Englewood Cliffs 1968).

116 Rosenau, *International Politics*, 1 id.

določenem obdobju, pri t. i. znanstvenem pa je poudarek na analizi zunanje politike kot take, kot posebne politike z njenimi lastnimi metodološkimi pristopi, posebnimi dejavniki, specifičnimi subjekti in odnosi med njimi, skratka tudi s posebnimi zakonitostmi. ***Bistvo takega znanstvenega pristopa je prizadevanje zgraditi teoretske temelje zunanje politike kot posebne znanstvene discipline.*** Podobno kakor Rosenau tudi McClelland¹¹⁷ loči znanstveni (*scientific approach*) in razumski pristop (*wisdom approach*). Za znanstveni pristop so značilni raziskovanje in vzpostavljanje vzorcev zunanjepolitičnega obnašanja, ugotavljanje trendov z namenom omogočiti ne le opazovanje in opis dogajanj, temveč tudi napoved, predikcijo. Seveda ne gre za napoved konkretnih dogajanj, temveč verjetnost, za sposobnost napovedati, »kam piha veter« (*which way the wind is blowing*). Medtem ko je za tradicionalni (razumski) pristop značilno opazovanje, študij preteklih dogajanj, je za znanstveni pristop po McClellandu značilno postavljanje preverljivih hipotez, preverjanje alse postavljene hipoteze potrjujejo z dejanskimi dogajanjmi tervključevanje raziskovalnih rezultatov v splošne ugotovitve in napovedi. To seveda ne pomeni, da tudi dela, ki opisujejo oziroma proučujejo zunanjo politiko določene države, niso znanstvena. Vsekakor to so – zlasti, če uporabljajo in upoštevajo teoretična dognanja o zunanji politiki, mednarodnih odnosih in mednarodnem pravu.

Za razumevanje različnih pristopov k proučevanju zunanje politike, torej za razumevanje teoretskih pristopov k zunanji politiki, si velja ogledati, kako nekateri avtorji razvrščajo te pristope. Couloumbis in Wolfe¹¹⁸ ločita »proteoretični« (*protheoretical*) in »neteoretični« (*nontheoretical*) pristop k proučevanju zunanje politike. Prvi teži k posplošitvam in abstrakcijam, klasificiranju in primerjavam, vrednotenju zunanjih politik in išče vzroke, bistvo fenomena »zunanja politika«. »Neteoretični« pristop pa se izogiba posplošitev, klasifikacij in abstrakcij, obravnava zunanjo politiko vsake države kot poseben fenomen, torej ostaja na ravni opisovanja.

Kakor meni Vukadinović,¹¹⁹ skoraj vsak avtor, ki razpravlja o teoriji zunanje politike, ***to počne na svoj način.*** Vendar je mogoče teoretske pristope k zunanji politiki razporediti v glavne skupine glede na to, čemu dajejo glavni pomen pri proučevanju zunanje politike. Najprej velja omeniti pristope, ki temeljijo na t. i. ***konceptualnih modelih.*** Značilnost tega pristopa je, da skuša opredeliti čim več dejavnikov, ki so bistveni za zunanjo politiko, in v okviru določenega konceptualnega modela

117 Charles McClelland, *International Relations: Wisdom or Science?* v *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 4 id.

118 Couloumbis in Wolfe, *Introduction to International Relations: Power and Justice*, 126 id.

119 Vukadinović, *Diplomacija*, 14 id.

vplivajo predvsem na sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev. Eden izmed predstavnikov tega pristopa je Allison.¹²⁰

V drugo skupino pristopov k teoriji zunanje politike spadajo tisti, ki si prizadevajo z znanstvenim pristopom, preverjanjem hipotez na podlagi konkretnih podatkov oblikovati določena pravila zunanje politike. V bistvu je to pristop, ki ima v središču proučevanja ***zunanjepolitično obnašanje držav*** (behaviorizem). Predstavnik tega pristopa je McGowan.¹²¹

V naslednjo skupino teoretikov zunanje politike uvrščamo tiste, ki kombinirajo prej navedena pristopa: ne verjamejo v možnost vzpostavitve teorije zunanje politike, skušajo pa vendarle z empiričnim preverjanjem hipotez ***postaviti vsaj nekatera pravila zunanje politike***. Ta pristop skuša na podlagi študij posameznih zunanjih politik (*case studies*), primerjav med njimi in posplošitev utemeljiti razumevanje zunanje politike. Predstavnik tega pristopa je bil na primer Frankel.¹²²

Vukadinović¹²³ loči pristope, ki skušajo teoretsko pojasniti zunanjo politiko, in tiste, ki se zadovoljijo z opisom in morebitno analizo zunanjih politik različnih konkretnih držav. K prvim prišteva predvsem temeljno delo Rosenau,¹²⁴ k drugim pa številna dela, ki ostajajo na ravni opisovanja zunanje politike posameznih držav ali skupin držav.¹²⁵

Lentner¹²⁶ navaja dva glavna razloga za nastanek proučevanja zunanje politike: industrializacijo, ki je vodila k čedalje večji povezanosti sveta (pa tudi k totalnosti vojne, ki ne loči več med civilisti in oboroženo silo), in demokracijo, ki je vodila do tega, da je tudi zunanja politika postala javna zadeva, stvar širše javnosti, ki hoče vse več vedeti o zunanji politiki in jo razumeti. Omenja tradicionalno ločnico med t. i. realističnim in t. i. idealističnim pristopom k proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike. Slednji izhajajo iz prepričanja, da so možni harmonični mednarodni

120 Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston 1971).

121 *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, uredil Patrick J. McGowan, Vol. 1 (New York 1973); prim. Elisabetta Brighi in Christopher Hill, *Implementation and Behavior, v: Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Oxford 2008), 117 id.

122 Frankel, *The Making of Foreign Policy*, passim.

123 Vukadinović, *Diplomacija*, 14.

124 Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, passim.

125 Prim. Northedge, *The Foreign Policies*, passim; *Grundsatzfragen der Aussenpolitik Österreichs und Jugoslawiens*, uredil Hanspeter Neuhold (Wilhelm Braunmüller 1988); Hartmann, *Die Aussenpolitik*, passim.

126 Lentner, *International Politics*, 8 id.

odnosi, mir in varnost, temelječi na sodelovanju, organiziranosti in mednarodnem pravu; realisti pa po Lentnerju izhajajo iz nasprotja interesov, razumevanja zunanje politike kot dejavnosti držav, ki temelji na moči ter si skuša izboriti vpliv in moč. Tema klasičnima pristopoma dodaja t. i. behavioriste, ki svoje proučevanje zunanje politike utemeljijo na proučevanju dejanskega obnašanja držav. Po Lentnerju po letu 1979¹²⁷ prevladujeta dva modela proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike: neorealizem, ki poudarja posebnosti strukture mednarodne skupnosti, in neoliberalizem, ki poudarja okrepljeno mednarodno sodelovanje.

Kot metodo pri proučevanju zunanje politike Lentner navaja prepletanje postopkov indukcije in dedukcije, s katerimi se preverjajo hipoteze, razlagajo vzorci in pravila ter iz katerih izhajajo teoretične ugotovitve. Posebej izpostavlja, da je v političnem in zunanjepolitičnem življenju pogosto veliko iracionalnosti in čustev. Pri proučevanju politike je pač treba izhajati iz predpostavke racionalnosti, tj. iz prepričanja, da bodo tudi zunanjepolitični akterji delovali razumno, v skladu z dejanskimi interesi države. Vendar je to le predpostavka, ki jo dejansko zunanjepolitično dogajanje ne potrdi vedno in je zato treba upoštevati tudi različne nerazumne dejavnike, na primer subjektivne poglede in občutke tistih, ki o zunanji politiki odločajo, problem prestiža, časti in razne druge psihološke vidike.

Lentner kot znanstvene discipline, ki pomembno prispevajo k teoriji zunanje politike, navaja zgodovino, ekonomijo, organizacijsko obnašanje in psihologijo, pa tudi matematiko in statistiko. Vsekakor tudi politično znanost, saj je proučevanje zunanje politike del politične znanosti in gre pri obeh v bistvu za enaka vprašanja; navsezadnje ***je zunanja politika le eno od področij političnih znanosti.***

Holsti¹²⁸ med različnimi pristopi k proučevanju mednarodne oziroma zunanje politike najprej omenja realizem, in to kot večstoletno tradicijo od Machiavellija in Hobbesa do Morgenthaua in Kissingerja. Odnosi v mednarodni skupnosti suverenih držav so v bistvu anarhični, so posebna vrsta odnosov, ki so posledica strukture mednarodnega okolja brez centralne oblasti. Niso pa kaotični. Anarhičnost pomeni le, da vsaka država skrbi zase, za svoje interese in sama določa svojo zunanjo politiko. Glavne teme »realistov« po Holstiju so varnost, vojna in mir, moč, težnja po moči in vloga moči v odnosih med državami, pa tudi ravnotežje moči kot okvir, v katerem poteka mednarodno življenje. Ravnotežje moči je hkrati cilj, čigar vzpostavljanje in ohranjanje ali rušenje sta bila skozi stoletja temeljno gibalno politike evropskih sil in odnosov med evropskimi državami.

127 Mejnik naj bi bila objava dela: Waltz, *Theory of International Politics*, passim.

128 Holsti, *International Politics*, passim.

V drugo skupino proučevalcev mednarodne politike Holsti šteje tiste, ki ne glede na anarhično strukturo mednarodne skupnosti izpostavljajo skupnost držav (*society of states*), v kateri je tudi veliko skupnih interesov, interesov za sodelovanje. Odnose med državami ureja poseben pravni red, mednarodno pravo. Korenine tega pristopa so po Holstiju že pri Grotiusu, danes pa so njegovi nosilci predvsem tisti, ki izpostavljajo vlogo OZN, pravila obnašanja med državami, tudi tista za mirno razreševanje sporov in konfliktov. Nadalje Holsti omenja pluralistični medodvisni model (*pluralist – interdependence model*), ki je odraz sodobnega procesa internacionalizacije in globalizacije. Ta zelo poudarja procese povezovanja in sodelovanja, ne le na političnem, temveč tudi gospodarskem, finančnem, znanstvenem, kulturnem področju. Holsti omenja tudi »model odvisnosti« (*dependency model*), ki postavlja v ospredje proučevanje odvisnosti, razlik in nesorazmerij v razvoju in bogastvu, značilnih za sodobni svet, razklan na t. i. razviti, bogati sever in nerazviti, revni jug. Kot zadnjega omenja model svetovne skupnosti (*world society model*), ki je nekakšna sinteza predhodnih dveh. Za vse te tri pristope je značilno – menimo pa, da tudi še v 21. stoletju vprašljivo – predvsem to, da **podcenjujejo vlogo držav in njihove suverenosti**.

Izčrpan opis novejšega razvoja teoretskih pristopov k zunanji politiki podaja Hudson.¹²⁹ Ko predstavi razvoj teoretiziranja o zunanji politiki (*foreign policy analysis*), Hudson¹³⁰ izhaja iz treh vzorčnih pristopov Snyderja,¹³¹ Rosenaua¹³² in obeh Sprouotov.¹³³ Snyderju pripisuje, da je usmeril pozornost na pomen procesa odločanja za razumevanje zunanje politike. Rosenau naj bi bil zaslužen za poudarek primerjalnemu pristopu k proučevanju zunanje politike in za avtorstvo teorije, ki postavlja v ospredje analize zunanje politike akterje (*actor-specific theory*). Sprouotoma pa pripisuje razumevanje zunanje politike v povezavi s psihološkimi vplivi ter vplivi družbenega in političnega okolja na tiste posameznike, ki so vključeni v proces odločanja o zunanji politiki. Iz teh temeljnih pristopov (v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja) naj bi izhajali poznejši pristopi pri teoretiziranju o zunanji politiki. Sicer pa Hudson loči razvoj analize zunanje politike (*foreign policy analysis*) na klasične pristope, na pristope, ki izhajajo iz psiholoških in družbenih vidikov, v katerih se o zunanji politiki odloča, in na sodobne pristope. Pri slednjih se zastavlja več še neodgovorjenih vprašanj, tako

129 Hudson, *Foreign Policy Analysis*, 3–37.

130 Valeri M. Hudson, *The History and Evolution of Foreign Policy*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne. (Oxford 2008), 12 id.

131 R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (Princeton 1954).

132 James N. Rosenau, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, v *Approaches to Comparative and International Politics*, uredil Barry R. Farrel (Evanston 1966), 27 id.

133 Harold Sprout in Margot Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* (Princeton 1956).

glede vloge posameznika – voditelja (*leader personality*) pri odločanju o zunanji politiki, kakor tudi o tem, kakšni sta vloga skupin (*group level*) in učinkovanje notranje politike in političnega sistema na zunanjo politiko.

Ko Benko¹³⁴ razpravlja o usmeritvah pri raziskovanju mednarodnih odnosov in s tem posredno tudi zunanje politike, kot prvo in najstarejšo omenja teorijo naravnega stanja, katere glavni predstavnik je Hobbes, ki kot naravno stanje odnosov med suverenimi (državami) razume neprestani spopad interesov brez osrednje oblasti, brez pravnih norm – skratka *bellum omnium contra omnes*. Posebno pozornost Benko namenja predstavitvi t. i. realističnih pristopov¹³⁵ in njihovega očeta Morgenthaua.

Nekatere Morgenthauove teze, ki jih izpostavlja Benko, so posebej pomembne tudi za tiste, ki v praksi določajo in izvajajo zunanjo politiko. Morgenthau meni, da samo opisovanje zunanje politike (opisni pristop) ne zadošča za njeno razumevanje, treba jo je – ker tudi zunanjo politiko usmerjajo objektivni zakoni – proučevati načrtno, s posplošitvami in ugotovitvami na temelju ugotovljenih dejstev. Tisti, ki odloča o zunanji politiki, je pri vsaki odločitvi soočen z alternativami. Pri izbiri med njimi ga – če odloča razumsko, na temelju ugotovljenih dejstev in njihove analize – **vodi t. i. nacionalni interes**, čigar bistvo je po Morgenthauu težnja po moči. Pri zunanjepolitičnem odločanju – po mnenju realistične šole – niso pomembni ne motivi (zlasti ne psihološki) za odločitve in ne ideološke predpostavke, vrednote, ne filozofske in ne politične predpostavke in preference državnikov. V zunanji politiki je malo, če sploh kaj, prostora za moraliziranje. V ospredju mora biti politični preudarek, kako najboljše spoznati, opredeliti in uresničiti racionalne, stvarne, realne interese države. Po Benku¹³⁶ je moč in iz nje izpeljana sila prva in temeljna kategorija realistične teorije. Države v mednarodnih odnosih, torej v zunanji politiki, po realistični teoriji ravnavajo le na temelju njihovih nacionalnih interesov in v skladu z njihovo močjo.

V predstavitvi teoretskih pristopov pri proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike Benko posebej izpostavi še Aronov¹³⁷ zgodovinsko-sociološki pristop. V okviru »socioloških koncepcij mednarodnih odnosov« predstavi behavioristični pristop, komunikacijski pristop, funkcionalizem, oziroma pristope, ki se lotevajo mednarodnih odnosov na podlagi sistemske analize. V svojem temeljnem delu *Znanost o mednarodnih odnosih* Benko nameni posebno pozornost teoriji povezovanja v

134 Benko, *Znanost*, 57 id.

135 O realističnih pristopih prim. William C. Wohlforth, *Realism and Foreign Policy*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne. (Oxford 2008), 31 id.

136 Benko, *Znanost*, 67.

137 Raymond Aron, *What is a Theory of International Relations*, v *Theory and Reality*, uredil J. C. Farrell in A. P. Smith (New York 1969).

mednarodni skupnosti, zaenkrat še utopičnim teorijam federalizma, teoriji funkcionalizma in novofunkcionalizmu, pa tudi marksističnemu pristopu k proučevanju mednarodnih odnosov.

Pred padcem berlinskega zidu so zlasti na evropskem vzhodu govorili o marksističnem pristopu k proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike. Ko Benko¹³⁸ razpravlja o marksističnem vzorcu mednarodnih odnosov, našteva tudi številne zahodne pisce, na primer Holstija, Gilpina, Merla in druge, ki posebej izpostavljajo marksistični pristop k mednarodnim odnosom in s tem tudi k zunanji politiki. Poenostavljeno rečeno je t. i. marksistični pristop k proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike temeljil na analizi dejavnikov. Vsekakor je marksistični pristop preveč poudarjal materialne družbene odnose, razvoj proizvodjalnih sil, torej družbeno-ekonomske dejavnike, ki so podlaga in prvobitno gibalno tudi mednarodnih odnosov in zunanje politike. Benko s primerno kritično distanco izpostavlja prispevek Marxa in Engelsa k proučevanju in razumevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike, pri čemer je neizpodbitno, da je gospodarski razvoj, razvoj znanosti, tehnologije in s tem moči – z Marxovo terminologijo razvoj proizvodjalnih sil – pomembno, vendar ne edino gibalno mednarodnih odnosov in zunanje politike.

Naš namen ni opisovati različne pristope pri proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike pri posameznih avtorjih.¹³⁹ Naša pozornost je usmerjena predvsem v povezavo med teorijo in prakso zunanje politike, ne bomo pa obravnavali raznih, sicer zanimivih, intelektualno vznemirljivih in pomembnih modelov pri proučevanju zunanje politike, saj je njihov vpliv na zunanjepolitično prakso skromen.¹⁴⁰ Omenimo pa nekaj novejših del, ki med drugim obravnavajo teoretske pristope k zunanji politiki oziroma nakazujejo novosti pri proučevanju zunanje politike, na

138 Benko, *Znanost*, 137 id.; prim. Gil Friedman, Harvey Starr, *Agency Structure and International Politics: From Ontology to Empirical Inquiry* (London 1997).

139 Prim. Richard Devetak, Anthony Burke, Jim George, *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives* (Cambridge 2007), 43-118, kjer so kot pristopi k proučevanju mednarodnih odnosov obravnavani liberalizem, realizem, marksizem, feminizem, postmodernizem, konstruktivizem in kritična teorija ter pristop označen kot globalna pravičnost in kozmolitska demokracija.

140 O teoretskih pristopih k zunanji politiki, predvsem z vidika odnosa agent (akter) – struktura v kontekstu proučevanja evropske zunanje politike razpravlja Kajnc, *Razvoj evropske zunanje politike*, 65-95; pomembna za slovenskega bralca pa je predstavitev razvoja teoretičnega razmišljanja o mednarodnih odnosih in s tem posredno o zunanji politiki Brgleza (prim Brglez, *O razvoju teoretičnega razmišljanja o mednarodnih odnosih*, passim).

primer Chernoff,¹⁴¹ Smith, Hadfield in Dunne,¹⁴² Charillon,¹⁴³ Welch,¹⁴⁴ Hudson,¹⁴⁵ Griffith,¹⁴⁶ Breuning,¹⁴⁷ Hill,¹⁴⁸ Palmer in Morgan,¹⁴⁹ Beach,¹⁵⁰ Morin,¹⁵¹ Alden,¹⁵² in drugi.

Na temelju povedanega lahko s precejšnjo poenostavitvijo, vendar ne brez koristi za razumevanje različnih pristopov pri teoretiziranju o zunanji politiki, **postavimo ločnico med ideološkimi in analitskimi pristopi**. Analitske pristope lahko glede na predmet in cilje analize razdelimo na opisno analitske in znanstveno analitske. Prvim, **ideološkim**, pristopom k zunanji politiki je zlasti pomembno, kakšno je **sociološko bistvo države, za katere zunanjo politiko gre**, na primer, ali je to totalitarna, liberalna, ali je po tradiciji miroljubna ali agresivna, hegemonistična, imperialistična in podobno. Njeno sociološko bistvo oziroma ideološki profil vnaprej opredeljuje njeno zunanjo politiko. Tako naj bi hegemonistični značaj nekdanje Sovjetske zveze in že prej carske Rusije vnaprej določal njeno zunanjo politiko, njeno usmeritev k hegemonizmu. Imperialistični značaj Velike Britanije v 19. stoletju naj bi vnaprej določal njeno takratno imperialistično, kolonialno zunanjo politiko. Stalno nevtralni status Švice pa naj bi vnaprej določal njeno miroljubno zunanjo politiko. Kot ideološki pristop se omenjajo utemeljevanja, da so demokratične države manj nagnjene k uporabi prisilnih sredstev, še zlasti oboroženih sil pri uresničevanju njihove zunanje politike. Transparentnost političnega odločanja in parlamentarna odgovornost v demokraciji, politična opozicija, javno mnenje, mediji dejansko preprečujejo oziroma zavirajo težnje k uporabi prisilnih sredstev in tajnost v zunanji politiki. V avtoritarnih državnih ureditvah teh zavor ni, možnosti za odločitve tudi za uporabo prisile v zunanji politiki pa so zato dejansko večje, saj ni nadzora demokratičnih institucij in javnosti nad izvajanjem zunanje politike.

141 Chernoff, *The Power of International Theory*, passim.

142 Smith, Hadfield in Dunne, *Foreign Policy*, passim.

143 *Politique étrangère: nouveaux regards*, uredil Frédéric Charillon (Paris 2002).

144 Welch, *Painful Choices*, passim.

145 Hudson, *Foreign Policy Analysis*, passim.

146 Griffiths, O'Callaghan in Roach, *International Relations*, passim; Martin Griffiths, *International Relations Theory for the Twenty-First Century* (London 2007).

147 Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction* (Basingstoke 2007).

148 Hill, *The Changing Politics*, passim; *Foreign Policy in the 21st Century*, passim.

149 Palmer in Morgan, *A Theory of Foreign Policy*, passim.

150 Beach, *Analyzing Foreign Policy*, passim.

151 Morin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, passim.

152 Alden, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, passim.

Pri **opisno-analitskih pristopih** gre predvsem za **opis zunanje politike**, bodisi določene države ali skupin držav, običajno v določenem obdobju. Pogosto pa ne gre le za opis, temveč tudi za analizo, iskanje vzrokov, notranjih gibal določene zunanje politike. Večina zunanjepolitičnih analiz spada v ta krog. Njihov pomen je predvsem v tem, da prikazujejo logiko zunanje politike določene države, vzroke za uspehe in poraze. Prav ta dela so z zbiranjem, predstavitvijo in analizo konkretnih zunanjih politik ustvarila zakladnico empiričnega gradiva, podatkov, dejstev, ocen, ki omogočajo tudi posplošitve, oblikovanje temeljev teorije zunanje politike.

Pri **znanstveno-analitskih pristopih** k proučevanju zunanje politike gre že v izhodišču za ambicijo, postaviti teoretske osnove zunanji politiki kot taki. Znanstveno-analitski pristopi pri proučevanju zunanje politike ne le opisujejo zunanje politike določene države, temveč skušajo najti odgovore na vprašanja o njeni zunanji politiki in zunanji politiki nasploh na temelju analize geopolitičnega položaja, tradicij in ideoloških izhodišč, nacionalnih interesov, moči, razpoložljivih sredstev zunanje politike in teoretskih modelov. Države z dominantnim mednarodnim položajem naj bi se nagibale k politiki *statusa quo*, nove, nastajajoče, vzpenjajoče se sile pa naj bi težile k spreminjanju stanja v mednarodnih odnosih, k rušenju obstoječih razmerij, ekspanziji oziroma širjenju območja svojega vpliva. V tem smislu naj bi ZDA, zaenkrat še edina preostala supersila, skušale svoj dominantni položaj, njim ustrezen **status quo**, v svetu ohranjati s politiko vzdrževanja obstoječih razmerij v mednarodnih odnosih, podobno kakor je to veljalo za zunanjo politiko Velike Britanije v času evropskega koncerta velikih sil. Vzpenjajoča se cesarska Nemčija pa je po združitvi leta 1871 kot nova sila težila k spremembi razmerij v mednarodni skupnosti, zato je bila njena zunanja politika agresivna, ekspanzionistična in je vodila v prvo svetovno vojno. Podobno kot Nemčija pred prvo svetovno vojno naj bi se Kitajska kot nova, vzpenjajoča se velika sila, kot potencialna supersila, nagibala k širjenju svojega vpliva prek zahodnega Pacifika najprej v jugovzhodno in centralno Azijo, danes pa tudi že na druge celine, in se skušala uveljaviti kot svetovna sila.¹⁵³ Svojim videnjem svetovnega reda, interesom, vrednotam in čedalje večji moči naj bi si prizadevala prilagoditi svetovni red. V zadnjih letih je to čedalje bolj razvidno iz Kitajskih ravnanj pa tudi izjav njenih voditeljev.

Z analizo različnih dejavnikov, ki vplivajo na zunanjo politiko, se bomo ukvarjali pozneje. Na tem mestu, ko razglabljam o značilnostih različnih teoretskih pristopov k zunanji politiki in utemeljujemo obstoj teorije zunanje politike, pa je pomembno

153 Glej Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, New York (2016), zlasti 177 id; Elisabeth Economy, *Xi Jinping's New Order – Can China Remake the International System*, v *Foreign Affairs*, Vol. 101, No. 1 (2022), 52–67.

vprašanje, ali lahko s teoretskimi pristopi k zunanji politiki napovedujemo razvoj dogodkov, kar je *conditio sine qua non* vsake teorije. Lahko ugotovimo, da je v številnih primerih ***z izčrпно analizo geopolitičnega položaja, razmerij moči, notranje družbene strukture, ideologije in tradicij, očitnih interesov določene države, pa tudi mednarodnega okolja in podobno vendarle mogoče vsaj okvirno napovedati prihodnjo zunanjepolitično usmeritev določene države.*** Ne sicer z veliko zanesljivostjo, saj na zunanjo politiko vsake države lahko vplivajo tudi nepredvidljivi dogodki in procesi v mednarodni skupnosti ali tej državi, vendar pa s precejšnjo verjetnostjo.

Na temelju povedanega lahko zatrdimo, da nam daje teoretsko znanje o zunanji politiki tudi možnost napovedovanja, čeprav seveda omejeno. To, po mnenju nekaterih avtorjev za obstoj ali neobstoj teorije najpomembnejše merilo, torej možnost napovedovanja (ne sicer posameznih dogajanj, temveč smeri zunanje politike), je torej vendarle podan. Trditi, da prav zaradi nezmožnosti napovedovanja ni mogoče govoriti o obstoju teorije zunanje politike, zato ni prepričljivo. Seveda ne gre za možnost matematično natančno napovedati prihodnje rezultate ali dogodke, akcije in reakcije. Vendar se je mogoče strinjati s Hugom,¹⁵⁴ ki trdi, da pri proučevanju zunanje politike nikoli ne bo mogoče tako natančno proučevanje in teoretiziranje kakor v naravoslovnih znanostih. Mogoče pa je torej s precejšnjo verjetnostjo napovedati smer dogajanj, prihodnjo zunanjepolitično usmeritev, »kam bo pihal veter«, kakor pravi McClelland.¹⁵⁵ Upravičeno torej lahko zavrնemo stališče, češ da zato, ker v teoretskih razglabljanjih o zunanji politiki ni mogoče zagotoviti zanesljivega predvidevanja, ni mogoče govoriti o teoriji ali vsaj o osnovah teorije zunanje politike. ***Navsezadnje v vseh družbenih vedah zanesljive napovedi niso mogoče. Mogoče pa je, četudi ne stoođstotno, napovedati trende, smeri razvoja. To pa ob vseh zadržkih in omejitvah zmore tudi teorija zunanje politike.***

154 Grant Hugo, *Appearance and Reality in International Relations* (London 1970), 7.

155 McClelland, *International Relations*, 4.

8. VSEBINA (*RATIONE MATERIAE*) TEORIJE ZUNANJE POLITIKE

Potem ko smo – sicer zelo okvirno – navedli nekatere pristope k proučevanju zunanje politike in njihove posebnosti, si velja ogledati, katera so tista vprašanja, težave, tematike, ki so najbolj pogost in najpomembnejši predmet teoretiziranja, kaj je torej vsebina, *ratione materiae* teorije zunanje politike. Namenoma pravimo teoretiziranja, saj imamo v mislih pristope in proučevanja, ki se ukvarjajo s teorijo zunanje politike, in ne tiste, ki jo le opisujejo.

Pri pristopih z ambicijo znanstveno proučevati zunanjo politiko kot svojevrstni fenomen, je med drugim pozornost namenjena *odločanju* o zunanji politiki, o tem, kdo odloča, o načinu odločanja, in temu, kaj vse na odločitve vpliva. Razumljivo je, da je pozornost usmerjena v tiste organe države, ki zunanjepolitične odločitve sprejemajo in izvajajo. V okvir odločanja o zunanji politiki seveda spadata tudi določanje in izbira ciljev, pri čemer je posebej izpostavljeno in obravnavano vprašanje t. i. *nacionalnega interesa*: kaj ga opredeljuje, kakšna je njegova vsebina, pomen in značilnosti. Prav v zvezi z nacionalnim interesom so pogost predmet proučevanja strategija v zunanji politiki, odnos med strategijo in taktiko ter med t. i. načelnostjo in pragmatizmom.

Odločanje o zunanji politiki je pomembna tema proučevanja zunanje politike tudi zato, ker gre pri odločanju o zunanji politiki za posebno vrsto odločitev, ki so pogosto izjemno daljnosežne. Zato te odločitve praviloma sprejemajo najvišji državni organi, vlada in parlament. Na te odločitve vplivajo številni dejavniki, od subjektivnih zamisli tistih, ki odločitve sprejemajo, do vplivov raznih lobijev, strankarskih interesov, civilne družbe, še posebej pa vplivov in pritiskov javnega mnenja in medijev. Ti vplivi so zelo raznoliki, pri čemer je izjemno pomembno tudi vsakokratno razmerje političnih sil v državi. Javno mnenje, pa tudi stvarni interesi in razmerje političnih sil so tako do približno leta 1995 (konec vojne v BiH in na Hrvaškem) od slovenske zunanje politike pričakovali odmikanje od nestabilnega območja nekdanje SFRJ in zadržanost do mednarodnih pobud, ki so hotele tudi Slovenijo vključevati v urejanje razmer na tem območju (na primer SECI; Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo). Veliko truda je bilo potrebnega, da je po letu 1996 prišlo do zasuka v slovenski zunanji politiki, da je postala bolj aktivna do prostora jugovzhodno od nje in da je prevladalo spoznanje, da je prav to prostor posebnih interesov Slovenije; tako rekoč edini prostor na planetu, kjer ima Slovenija lahko pomembno zunanjepolitično vlogo in kjer so hkrati njeni pomembni gospodarski, politični, varnostni in drugi interesi. Ta,

takrat uveljavljena usmeritev, kljub zadržkom zlasti v javnem mnenju, je še vedno del zunanjepolitične strategije Republike Slovenije, ki se uresničuje z vzpostavljanjem dobrih odnosov z vsemi državami tega območja, posebnimi pobudami, kakršna je pobuda Brdo-Brioni, in s podporo vključevanju držav tega območja v proces evropskega povezovanja, vključevanja v EU in NATO.

Poleg subjektivnih dejavnikov, ki vplivajo na odločanje o zunanji politiki, nanjo vplivajo tudi razna **objektivna dejstva**. K tem spadajo lega države, njena velikost, razvitost, moč, prebivalstvo, notranja stabilnost ter družbena struktura in politična ureditev. Zato so tudi ti **objektivni dejavniki** pomemben del proučevanja zunanje politike, del materije teorije zunanje politike. Zunanjo politiko Velike Britanije je skozi stoletja vnaprej določala večinoma njena otoška lega. ZDA, ki so zavarovane z dvema oceanoma, so si lahko privoščile obdobja, ko je bila njihova zunanja politika izolacionistična. Tudi na zunanjo politiko Slovenije vplivajo njena lega, velikost in stopnja razvitosti. Lega ob Zahodnem Balkanu in hkrati njen srednjeevropski geografski položaj in identiteta ji vnaprej določajo prostor njenih posebnih interesov in sodelovanja, ki sta tako jugovzhodna kakor tudi srednja Evropa. Njena geografska lega ob severnem Jadranu pa kot ključni zunanjepolitični interes in cilj njene zunanje politike izpostavlja zagotovitev neposrednega stika njenega teritorialnega morja z odprtim morjem. Ker družbena in politična razmerja v državi pomembno vplivajo na zunanjo politiko, je predmet proučevanja teorije zunanje politike tudi **razmerje med zunanjo in notranjo politiko**, vprašanje avtonomnosti ene in druge in hkrati njunega medsebojnega vplivanja.

Zunanjepolitične odločitve sprejemajo najvišji organi v državi, t. i. organi zunanjepolitičnega odločanja. Izvajajo pa jih različni državni organi, še zlasti diplomacija, diplomatski aparat. Diplomacija je še vedno najpomembnejši izvajalec zunanje politike. Njen velik del je izven države, deluje izven nje. Zato njen status ni opredeljen le z zakoni in ustavo države, za katero deluje, temveč tudi z mednarodnim pravom. ***Proučevanje tistih organov države in njihovega delovanja, ki zunanjepolitične odločitve sprejemajo, in tistih, ki jih izvajajo, zlasti diplomacije, je razumljivo eno od področij, s katerimi se ukvarjajo proučevalci zunanje politike, in je pomemben del materije teorije zunanje politike.***

V teoretskih razpravah o zunanji politiki so pomembna in vedno prisotna tema **sredstva zunanje politike**, tako sredstva prepričevanja kakor tudi sredstva prisile. Posebna pozornost je namenjena **pogajanjem in diplomaciji** kot posebni dejavnosti, pa tudi kot posebni službi in osebju, ki jih ima na voljo država za stike z drugimi državami, torej za izvajanje zunanje politike. Poleg diplomacije imajo države na voljo razna druga sredstva za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev. Vrste sredstev, ki jih ima država na voljo, so odvisne od značilnosti države, predvsem njene moči, razumljene kot celota njenega mednarodnega in političnega položaja, gospodarske

in finančne moči, notranje stabilnosti in nenazadnje tudi njene vojaške moči. Ni potrebno posebej utemeljevati, da bolj ko je omejena moč države, bolj so omejena tudi njena zunanje-politična sredstva, zlasti sredstva prisiljevanja. Države, kakršna je tudi Slovenija, praktično nimajo velike lastne politične, gospodarske, finančne ali vojaške moči, ki bi jo lahko uporabile kot sredstvo prisiljevanja za uveljavljanje lastnih zunanje-političnih ciljev. Zato je še toliko bolj pomembno, da je Slovenija vpeta v evropske integracijske procese in čezatlantsko zaveznitvo, da ima urejene, prijateljske odnose s sosedi in ključnimi državami Evrope in sveta, da ima, kakor je včasih slišati, »veliko prijateljev in nobenega sovražnika«.

V okviru proučevanja sredstev zunanje politike je pozornost namenjena **izbiri sredstev in njihovem učinkovanju**. Izbira sredstev mora biti ustrezna zastavljenim ciljem, pa tudi realnim možnostim države. Le ustrezna izbira sredstev in ciljev zunanje politike lahko vodi k uspešni uresničitvi ciljev. Neustrezna izbira lahko oslabi položaj države in vodi v zunanje-politične poraze. Proučevanje srbske oziroma jugoslovanske zunanje politike po razpadu SFRJ je odličen primer, kako je neustrezna izbira ciljev (Velika Srbija) in sredstev (uporaba vojaške moči namesto dogovarjanja, pogajanj, diplomacije) vodila ne le v poraze države Republike Srbije, temveč v katastrofo delov srbskega naroda, živečega v Bosni in Hercegovini, na Hrvaškem in Kosovu.

Zunanja politika se uresničuje v posebnem okolju, v mednarodni skupnosti. Zato je pogosto predmet teoretskih proučevanj zunanje politike prav to okolje, **mednarodna skupnost in njene značilnosti**. Iz mednarodnega okolja prihajajo izzivi za zunanjo politiko, hkrati pa tudi omejitve. Omejitve ustvarjajo že **struktura mednarodne skupnosti** in interesi drugih držav, s katerimi se zunanja politika sooča. **Mednarodno okolje** določa zunanjo politiko držav, ji bodisi zagotavlja prostor za pobude bodisi postavlja omejitve. Zunanja politika katerekoli države se ne izvaja v praznem prostoru, temveč v mednarodni stvarnosti v svetu, regiji, subregiji, v soočanju z drugimi državami, zato je razumljivo, da je mednarodno okolje, v katerem zunanja politika deluje, pomemben predmet proučevanja teorije zunanje politike, del njene *ratione materiae*. Lahko bi trdili, da je ena glavnih vsebin proučevanja zunanje politike prav mednarodno okolje, v katerem države z zunanjo politiko delujejo.

Za Slovenijo in njeno zunanjo politiko je posebej pomembno njeno mednarodno okolje, in sicer najprej tisto, iz katerega izhajajo možnosti za njeno zunanjo politiko, tj. območje jugovzhodne Evrope oziroma Zahodni Balkan. V tem prostoru ima slovenska zunanja politika možnosti za pobudo. So pa še vedno prisotne tudi omejitve zaradi nestabilnosti tega okolja, vse bolj pa tudi interesov drugih držav, ne več le Nemčije, Italije in Avstrije, temveč tudi starih in novih velikih sil, zlasti ZDA, Rusije, Kitajske in tudi Turčije, ki se uveljavljajo v tem prostoru.

Poseben vidik okolja, v katerem se izvaja zunanja politika, torej **mednarodne skupnosti**, sta **ravnotežje moči** in njegov vpliv na mednarodne odnose in zunanjo politiko. Že od westfalskega kongresa leta 1648 so bili na evropski, nato pa v 19. in 20. stoletju tudi na svetovni ravni mednarodni odnosi zaznamovani večinoma s stalnim vzpostavljanjem in rušenjem ter vnovičnim vzpostavljanjem ravnotežja moči. Zato je razumljivo, da ravnotežje moči (*balance of power*) ni le pogosta skrb tistih, ki o zunanji politiki odločajo, temveč tudi pomembna tema proučevalcev zunanje politike.

Proučevalci zunanje politike dajejo različne poudarke izbiri tematike, ki jo proučujejo. Zato je tisto, kar smo navedli kot vsebino (*ratione materiae*) teorije zunanje politike, le poenostavljeni in nepopolni prikaz jedra proučevanja, ki ga obravnava večina tistih, ki se ukvarjajo s teorijo zunanje politike. Pri tem so očitne razlike pri izbiri tematike, različni so poudarki, pa tudi uporabljene metode.

Ob tradicionalnih temah, ki so bile in so še vedno glavne teme teoretiziranja o zunanji politiki, novejši avtorji obravnavajo tudi nekatere nove tematike. Med drugim izpostavljajo psihologijo tistih (*world leaders*), ki odločajo o zunanji politiki, ter področje individualnega in kolektivnega odločanja v zunanji politiki. Hill¹⁵⁶ in tudi Hudson,¹⁵⁷ Alden¹⁵⁸ in Morin¹⁵⁹ posebej izpostavljajo vpliv t. i. čeznacionalnih akterjev in globalizacije na zunanjo politiko ter vpliv državne ureditve (institucij) in notranje politike na zunanjo. Vsekakor k modernim pristopom spada tudi proučevanje t. i. skupne zunanje politike EU, ki je posebna vrsta politike in jo je le delno mogoče enačiti z zunanjo politiko držav, o čemer smo že govorili.

Pri našem pristopu k proučevanju zunanje politike so v ospredju tradicionalne teme teoretiziranja o zunanji politiki: mednarodno okolje, v katerem zunanja politika deluje; odločanje in odločevalci o zunanji politiki; izbira ciljev, vključno z nacionalnim interesom v zunanji politiki; sredstva zunanje politike in njihova izbira. Pri tem pa, kjer in kadar je to potrebno, upoštevamo, zlasti v sedanji drugi izdaji pričujoče knjige, spremembe in izzive razvoja po koncu dvopolne in ob nastajanju večpolne mednarodne skupnosti; pa tudi nove težave, s katerimi se mora soočati tudi zunanja politika, kakor so ekološka vprašanja, še zlasti podnebne spremembe, posledice globalizacije, mednarodni terorizem, demografski izzivi in migracije.

Pri proučevanju zunanje politike so pomembno mesto dobili **računalnik in računalniški programi** pa tudi druge tehnološke inovacije tako glede komunikacij,

156 Hill, *Foreign policy in the 21 century*, passim.

157 Hudson, *Foreign Policy Analysis*, passim.

158 Alden, *Foreign Policy Analysis*, passim.

159 Morin in Paquin, *Foreign Policy Analysis*, passim.

hranjenja in obdelave empiričnih podatkov, zlasti kvantitativnih, potrebnih za potrditev ali zanikanje hipotez, kakor tudi za analizo in oblikovanje modelov ter sistemskih pristopov. Vendar pa se opiranje na znanstveno sicer zanimive teoretične pristope in modele pri tistih, ki v stvarnem političnem dogajanju določajo in izvajajo zunanjo politiko, uveljavljajo zadržano. Strinjati se je mogoče z mislijo Millarja¹⁶⁰ izpred pol stoletja, da ni mogoče zanikati pomena kvantitativnih pristopov k proučevanju zunanje politike. Marsikdaj sicer gre predvsem za intelektualno vajo (*intellectual exercise*). Vendar pa je z računalniškimi podatki mogoče trajno in podrobno spremljati zunanjo politiko določene države, njeno ravnanje v določenih položajih in nato tudi sklepati, seveda s potrebno zadržanostjo, o njenem ravnanju v podobnih položajih tudi v prihodnje. Prav tam, kjer sta teoretiziranje o zunanji politiki in napovedovanje prihodnjega bila in še vedno sta šibka, se kažejo velike možnosti, ki jih omogočajo novi pristopi tudi za zunanjepolitično prakso, na kar je že leta 1969 opozoril Millar.¹⁶¹

Tradicionalne metode proučevanja zunanje politike in njihov pristop postajajo vprašljivi zaradi zgodovinskih sprememb v mednarodnem okolju, ki so posledica razpada bipolarnega mednarodnega sistema. Nekatera glavna področja in teme preteklih proučevanj zunanje politike so bodisi izgubile pomen bodisi nastajajo na nov način in v novih povezavah. Tako na primer **nacionalni interes**, to egoistično vodilo zunanje politike vsake države v preteklosti, v EU dobiva vsaj delno nov pomen.¹⁶² V okviru EU se kot nacionalni interesi vse bolj poudarjajo skupni interesi unije, njen razvoj, njena varnost, njen položaj in vloga v svetu, njena moč, skratka, **interesi EU kot celote**. Čedalje bolj, čeprav počasi, se razume, da če bodo uveljavljeni interesi EU kot celote, bodo zagotovljeni tudi nacionalni interesi članic, njihova varnost in blaginja. Zagotavljanju skupnih interesov naj bi bila namenjena skupna zunanja politika, ki pa ni zunanja politika v tradicionalnem pomenu glede njenih akterjev, sprejemanja odločitev in izvajanja.¹⁶³

160 T. B. Millar, *On Writing about Foreign Policy*, v *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 63.

161 Glej opombo zgoraj.

162 Prim. G. Buchan, *National Interest and the European Union* (London 2012).

163 O skupni evropski zunanji politiki na primer Kajnič, *Razvoj evropske zunanje politike*, passim; Smith, *European Union Foreign Policy*, passim; Bandilla-Dany, *Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Amsterdamer Vertrag und ihre Perspektiven* (2002); Nuttall, *European Foreign Policy*, passim; Smith, *European Union Foreign Policy: What it is and What it Does* (London 2002); Bindi, *The Foreign Policy of the European Union* (Brookings Institution Press 2020).

Za zunanjo politiko so zdaj kot izziv za njeno delovanje in tudi kot omejitve v ospredju nova nasprotja sodobnega sveta, zlasti med razvitim in nerazvitim svetom, med svetovnim severom in jugom. Zaostruje se kulturno, civilizacijsko nasprotje med t. i. zahodom in drugimi deli sveta. Zato sicer vprašljiva razpravljanja, kakor na primer Huntingtonova¹⁶⁴ o spopadu civilizacij, niso naključna in tudi ne nesmiselna. Mednarodno življenje ni več stalna igra rušenja in ponovnega vzpostavljanja ravnotežja moči¹⁶⁵ med državami in njihovo močjo bodisi na evropski bodisi svetovni ravni. Čedalje bolj postaja potrebno vzpostavljanje novih ravnotežij med novimi nasprotji, ki razdvajajo sodobno mednarodno skupnost kljub globalizaciji in povezovanju sveta. Ne gre več le za ravnotežje moči zlasti vodilnih držav, temveč neravnotežja na svetovni ravni v razvoju in bogastvu.

Na nov način se kaže vprašanje varnosti, ki je jedro nacionalnih interesov vsake države.¹⁶⁶ Ta temeljna vrednota vseh držav in prvi cilj vsake zunanje (in varnostne) politike je dobila nove razsežnosti. Klasično ogrožanje varnosti, vojna med državami, agresija, imperializem in podobno za večino sveta, zlasti za njegov razviti del, je do ruske agresije na Ukrajino kazalo, da spada v preteklost. Z novimi izzivi varnosti, mednarodnim terorizmom,¹⁶⁷ nevarnostjo razširitve orožij za množično uničevanje, ekološkimi vprašanji, organiziranim mednarodnim kriminalom, trgovino z drogami in ljudmi, energetskimi vprašanji, epidemijami svetovnih razsežnosti, demografskimi nesorazmerji, legalnimi in ilegalnimi migracijami, podnebnimi spremembami in podobnim se ni mogoče spoprijemati na enak način kakor s preteklimi izzivi, in zlasti ne z vojaško močjo. Pri teoretiziranju o zunanji politiki zato v preteklosti najbolj izpostavljene teme, kakor so moč, ravnotežje sil, nacionalni interes, tradicionalno razumljena varnost in navsezadnje tudi koncept suverenosti v sodobnih razmerah globalizacije in mednarodnih povezav, **izgubljajo pomen in zahtevajo nove razmišleke**. V ospredju zanimanja zunanje politike so vprašanja, ki so povezana z novimi izzivi. To pa so tudi čedalje pomembnejša vprašanja teoretiziranja o zunanji politiki, torej del *ratione materiae* teorije zunanje politike.

164 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York 1996).

165 Prim. Richard Little, *The Balance of Power in International Relations: Metaphores, Myths and Models* (Cambridge 2007).

166 Prim. Ken Booth, *Theory of World Security* (Cambridge 2007); Christopher Daase, *International Security* (Los Angeles 2008).

167 O mednarodnem terorizmu prim. Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law* (Oxford 2006); *International Legal Dimension of Terrorism*, ur. Pablo A. Fernandez-Sanchez (Leiden 2009).

V nadaljnjih razglabljanjih se bomo ukvarjali z navedenimi temami – tradicionalnimi in novimi – tistimi, s katerimi se sicer različnimi poudarki ukvarjajo pisci teoretskih del o zunanji politiki. Pri tem velja opozoriti na dvojje. Metodološko bomo upoštevali pristope, ki smo jih označili za analitske. Ne bomo se zadovoljili le z opisovanjem. Z analizo okolja in dejavnikov, ki vplivajo na zunanjo politiko, analizo njene bistva in pojavnih oblik, analizo odločanja v zunanji politiki in analizo njenih sredstev bomo skušali prikazati bistvo zunanje politike. ***Analiza stvarnih dejstev, oprta na zgodovinska in sedanja dogajanja***, je bistvo naše metode.

Pričujoče delo je namenjeno predvsem tistim, ki se v praksi ukvarjajo z zunanjo politiko, bodisi kot diplomati, politiki, medijske osebe, pa tudi vsem tistim, ki se poglobljajo v mednarodne odnose in zunanjo politiko. Temeljno sporočilo naj bi bilo, da gre tudi pri zunanji politiki za dogajanja, ki niso kaotična in samo naključna ter da lahko tudi pri zunanji politiki govorimo o teoretskih spoznanjih, torej o teoriji zunanje politike. Razumevanje teoretskih temeljev je pomembno tudi v zunanjepolitični praksi; brez tega je razumevanje zunanje politike površno in trhlo. ***Zunanja politika, ki je le improvizacija ali plod navdihov, pritiskov javnega mnenja ter političnih in drugih lobijev, političnih razmerij v državi ali celo osebnih preferenc voditeljev, bo pogosto obsojena na neuspeh.***

Iz lastnih izkušenj vemo, da so tisti, ki se v praksi ukvarjajo z zunanjo politiko, ki dejansko »delajo« zunanjo politiko, pogosto nagnjeni k improviziranju, zunanji politiki »brez kompasa«, ***brez dolgoročne strategije, pogosto tudi brez globljih razmislekov.*** Po drugi strani pa poznamo, tudi iz izkušnje, lagodnost teoretiziranja, postavljanja hipotez in tez, modelov in teorij pri tistih, ki se z zunanjo politiko ukvarjajo akademsko, daleč od vsakodnevnih pritiskov in frustracij, ki jim je izpostavljena zunanjepolitična praksa. Pogosto so to intelektualno sicer zanimiva teoretiziranja, vendar ***brez realnih učinkov na zunanjepolitičnem področju*** in z malo pomena za dejanske interese države, uspehe ali neuspehe dejanske zunanje politike. Zato se je seveda tudi glede zunanje politike *mutatis mutandis* mogoče strinjati z velikim mislecem Alexisom de Tocquevillom: »Srečal sem učenjake, ki so pisali o zgodovini, ne da bi bili udeleženi v javni zadevah, in politike, ki so bili vpleteni v dogajanja, ne da bi o njih razmišljali. Opazil sem, da se prvi vedno nagibajo k iskanju nekih splošnih vzrokov, medtem ko so si drugi, ki so bili vsakodnevno sredi nepovezanih dogodkov in dejstev, radi predstavljali, da velja vse pripisati prav določenim dogodkom in da premikajo svet niti, ki jih vlečejo oni. Oboji so v zmoti.«¹⁶⁸ S pričujočim delom skušamo zato vzpostaviti ***most, povezavo med zunanjepolitično prakso in, kolikor je to mogoče, teoretskimi temelji zunanje politike.***

168 Prim. Allison, *Essence of Decision*, passim.

II. DEL:
MEDNARODNO OKOLJE IN ZUNANJA
POLITIKA

1. MEDNARODNA SKUPNOST – MEDNARODNI SISTEM

Države z zunanjo politiko ne delujejo v praznem prostoru, pa tudi ne le v lastni državi v okviru svojih meja. Bistvena značilnost zunanje politike, njena *differentia specifica* glede na notranjo politiko je prav v tem, da **z zunanjo politiko država deluje v mednarodnem prostoru**, z notranjo politiko pa v okviru meja države. Z zunanjo politiko država uveljavlja, sooča svoje interese z interesi drugih držav v posebnem okolju, v mednarodni skupnosti. Zunanja politika je delovanje države v odnosu do drugih držav, bodisi da gre za lastne pobude, bodisi za odzive na pobude, ki prihajajo iz drugih držav, mednarodnih organizacij ali drugih akterjev v mednarodnih odnosih. Podobno piše tudi Benko,¹⁶⁹ da je zunanja politika »institucionalizirani proces dejavnosti – akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese, ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja, bodisi se jim prilagaja«. Subjekt, akter zunanje politike je torej država, cilj njene zunanje politike so predvsem druge države, na katerih ravnanje želi vplivati. Prostor, v katerem država svojo zunanjo politiko izvaja, pa je **mednarodna skupnost, z njeno posebno strukturo, katere najpomembnejši del so še vedno države ter odnosi med njimi in norme, ki te odnose urejajo**.

Mednarodno okolje, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko, mednarodna skupnost, je svojevrstno okolje. Različno je od okolja v državi. Se pa tudi zunanje-politične odločitve sprejemajo v organih države, in to kot del celovite notranje in mednarodne politike te države. Praviloma odločitve sprejemajo isti subjekti oziroma organi, večinoma tudi iste osebe, ki odločajo tako o notranji kakor tudi o zunanji politiki. Čeprav gre za dve politiki, omenjena institucionalna in osebna povezanost v bistvu zagotavlja povezanost obeh politik in njuno medsebojno vplivanje oziroma prepletanje.

Tu pa gre za pomembno protislovje: zunanja politika se tako kakor notranja politika oblikuje in o njej se pogosto **sprejemajo odločitve** pod močnim vplivom ali celo prevlado notranjih političnih razmislekov, ocen in zlasti interesov. **Uresničuje, izvaja pa se v mednarodnem okolju, v soočanju z vplivi, interesi in hotenji drugih držav. Torej gre vendarle za dve ločeni politiki, ločeni predvsem glede na okolje**

169 Benko, *Znanost o mednarodnih odnosih*, 221.

in prostor, v katerem se izvajata. Gre torej za različni okolji, kjer zunanja oziroma notranja politika učinkujeta, in posledično za različne vplive, cilje, različni način delovanja in različne omejitve.

Ob obravnavi posebnosti sodobnega mednarodnega okolja oziroma posebnosti mednarodne skupnosti velja opozoriti na nekatere terminološke posebnosti, ki pa niso samo terminološke. Za tisto, kar v slovenščini imenujemo **mednarodna skupnost** in za kar tudi večina avtorjev v anglosaksonskem svetu uporablja izraz *international community*, nekateri, na primer Russett in Starr,¹⁷⁰ Young,¹⁷¹ Simoniti,¹⁷² uporabljajo izraz mednarodni sistem (*international system*). Tudi Rosenau¹⁷³ se je odločil za uporabo termina *international system*, saj meni, da izrazi, kakor so *international society*, *family of nations*, *world community* in tudi *international community* preveč aludirajo na skupnost. Torej na neko notranjo povezanost s skupnimi vrednotami, normami, organi, cilji in podobnim, skratka, z vsem tistim, kar so lastnosti prave skupnosti, ki pa po Rosenaujevem mnenju mednarodno okolje ni.

Zlasti v času hladne vojne, ko je o tem Rosenau razpravljal in je bil svet razdeljen na dva bloka, dve ideološki skupini, je bilo morda res vprašljivo govoriti o mednarodni skupnosti. Danes se v slovenščini, pa tudi v drugih jezikih izraz mednarodna skupnost (*international community*, *communauté internationale*, *internationale Gemeinschaft* in podobno) **široko uporablja** ne glede na to, da mednarodna skupnost zaradi njenih posebnih značilnosti ni skupnost v pravem pomenu te besede. Zaradi njenih izrazitih posebnosti lahko govorimo **o skupnosti s svojevrstnimi značilnostmi**. To pa ne pomeni, da je izraz mednarodna skupnost nesprejemljiv. Dovolj jasno namreč je, da izraz mednarodna skupnost poimenuje prav to posebno skupnost.

Zunanja politika je interakcija držav in drugih subjektov, torej odnosov med njimi, ki so urejeni z mednarodnim pravom. Nekateri spredaj omenjeni proučevalci zunanje politike in mednarodnih odnosov ter mednarodnega prava ne govorijo o mednarodni skupnosti, temveč o **mednarodnem sistemu**. Pri tem izrazu je poudarek na razumevanju mednarodne skupnosti kot posebnega normativnega in institucionalnega sistema, ki opredeljuje mednarodno skupnost v določenem zgodovinskem obdobju. V okviru vsakokratnega historičnega mednarodnega sistema pa se uresničujejo zunanje politike držav. Pri mednarodnem sistemu gre predvsem za mednarodni politični

170 Russett - Starr, *Svetovna politika*, 153 id.

171 Oran R. Young, *Political Discontinuities in the International System*, v *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 336 id.

172 Simoniti, I., Uvod k Russett in Starr, *Svetovna politika*, 16–17 id.

173 *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, uredil James N. Rosenau (New York 1969), 71.

sistem, torej za politične odnose med državami, ter za normativno in institucionalno organiziranost mednarodne skupnosti. Tako se marsikdaj govori o sistemu Svete aliance v obdobju 1815–1848, o sistemu »evropskega koncerta velikih sil« v drugi polovici 19. stoletja, o versajskem sistemu ali sistemu Društva narodov v obdobju med prvo in drugo svetovno vojno, po letu 1945 pa tudi o sistemu Združenih narodov in bipolarnem mednarodnem sistemu. V teh mednarodnih sistemih je šlo za sprva skromno normativno in institucionalno organiziranost, ki je nazadnje v obdobju OZN prerasla v celovit in prepleten, mednarodnopravno urejen sodobni mednarodni sistem, temelječ na razvitem mednarodnem pravu in delovanju številnih mednarodnih institucij. Iz povedanega je razvidno, da določen mednarodni sistem pomeni **odnose med državami** in **način organiziranosti mednarodne skupnosti** v določenem zgodovinskem obdobju. Torej sedanji mednarodni sistem OZN v bistvu pomeni sodobne odnose med državami, sodobno institucionalno organiziranost mednarodne skupnosti in sodobni mednarodni pravni red.

Mednarodna skupnost oziroma njena struktura je skupnost **subjektov, akterjev**, ki v mednarodnem življenju delujejo in vzpostavljajo **odnose** po lastni volji. Najpomembnejši subjekti, akterji v mednarodnih odnosih so še vedno države, ob njih pa tudi mednarodne organizacije in nekateri drugi akterji, na primer Vatikan,¹⁷⁴ nevladne mednarodne organizacije (NGO), multinacionalne korporacije in drugi, ki **z lastno voljo, lastnimi odločitvami in delovanjem vstopajo v mednarodna dogajanja**. Za zunanjo politiko so pomembni predvsem odnosi med državami ter odnosi med njimi in mednarodnimi organizacijami.

Med mednarodnimi organizacijami ima za zunanjo politiko in mednarodne odnose Slovenije poleg OZN izjemen pomen EU. Ta je **poseben subjekt, akter** v mednarodnih odnosih ter hkrati del institucionalne in normativne (evropsko pravo in evropske institucije) strukture mednarodne skupnosti. Kot mednarodnopravni subjekt EU vstopa v odnose z državami in drugimi mednarodnimi organizacijami. Na poseben način oblikuje tudi zunanjo politiko, t. i. skupno evropsko zunanjo politiko, in jo na svojstven način izvaja.¹⁷⁵

174 Gre za poseben primer, kjer se poenostavljeno z izrazom Vatikan razume mednarodnopravni status Svetega sedeža rimskokatoliške cerkve, Vatikanskega mesta in papeža; Sveti sedež je osrednji organ Rimskokatoliške cerkve in je subjekt mednarodnega prava *sui generis*; vstopa v pogodbene odnose z državami in drugimi ter vzpostavlja diplomatske odnose; Vatikansko mesto ima značaj mini države, status nevtralnosti, papež pa je hkrati poglavar Cerkve in šef države Vatikan; več o statusu Vatikana na temelju Lateranskega sporazuma leta 1929 med Italijo in Svetim sedežem prim. Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava* (Ljubljana 2008), 129 id.

175 Zgoraj smo navedli številna dela o evropski zunanji politiki; na tem mestu ponovno navajamo le Kajnič, *Razvoj evropske zunanje politike*, 9–117 in Bindi, *The Foreign Policy of the European Union*,

Prav odnose med subjekti, še posebej med državami, lahko označimo za najpomembnejši del strukture mednarodne skupnosti. ***Odnosi v mednarodni skupnosti segajo od kooperativnih do konfliktnih odnosov.***¹⁷⁶ V strukturo mednarodne skupnosti poleg subjektov in odnosov spadajo tudi ***norme, mednarodno pravo***, ki odnose med subjekti urejajo.¹⁷⁷ Del strukture mednarodne skupnosti, torej tistega okolja, kjer se zunanja politika držav uresničuje, so tudi dejavniki, ki kot objektivno obstoječa dejstva, kot ***materialno, fizično okolje*** (*environmental factors*) vplivajo tako na delovanje držav ter mednarodnih organizacij in drugih akterjev v mednarodnem življenju. Podobno opredeljuje strukturo mednarodne skupnosti Benko:¹⁷⁸ »Sestavni elementi te strukture so dejavniki objektivnega značaja (faktorji), subjekti mednarodne skupnosti in mednarodnega prava, procesi – konjunktivni in desjunktivni – in odnosi kot zunanja stran procesov, in norme, ki uravnavajo te odnose«.

Z zunanjo politiko države učinkujejo na druge države in njihove interese ter druge subjekte (na primer mednarodne organizacije) in svoje odnose z njimi. Ne morejo pa praviloma države s svojo zunanjo politiko učinkovati na objektivno obstoječe dejavnike, na t. i. faktorje. Nasprotno, ti vplivajo na zunanjo politiko. Ti dejavniki, faktorji, ta ***objektivna materialna danost***, niso predmet ali cilj zunanje politike, jo pa znatno opredeljujejo, nanjo vplivajo. Ustvarjajo ji možnosti ali pa ji postavljajo omejitve. Tako na primer lega države, njen geopolitični položaj, na primer otoška lega, pomembno vpliva na njeno zunanjo politiko.

Pri teoretiziranju o zunanji politiki je treba ločiti vplive in omejitve na zunanjo politiko, ki so pogojeni z delovanjem mednarodnega sistema, od tistih, ki so odraz objektivnih dejavnikov. Prvi so rezultat obstoječih ***medsebojnih razmerij držav***, mednarodnih organizacij in drugih akterjev. Pri drugih pa gre za omejitve in vplive, ki so ***posledica objektivnih danosti*** v mednarodnem okolju ali ***posledica objektivne danosti države***. Ta objektivna danost vpliva na mednarodne odnose in zunanjo politiko kot okolje v pravem pomenu te besede. Dejavniki (faktorji), kakor pravi Benko, »ustvarjajo pogoje in okvire za delovanje subjektov v mednarodni skupnosti«.¹⁷⁹

Dejavniki so številni in raznoliki, od moči države do demografskih značilnosti in trendov; od lege države do geografskih in podnebnih značilnosti; od gospodarske in tehnološke moči in razvitosti do naravnih, zlasti energetske virov in podobno. Skratka,

passim.

176 Različne vrste odnosov so obravnavane v nadaljevanju.

177 Norme kot del strukture mednarodne skupnosti in vloga mednarodnega prava v zunanji politiki so obravnavani v nadaljevanju.

178 Benko, *Mednarodni odnosi*, 325 id.

179 Benko, *Mednarodni odnosi*, 329.

dejavnik oziroma faktorji so vse tisto, kar kot objektivna danost v mednarodnem okolju ali državi vpliva na zunanjo politiko. Dejavniki so objektivno obstoječe dejstva in niso posledica dejavnosti držav ali drugih akterjev. Jih pa države pri snovanju in uresničevanju zunanje politike seveda upoštevajo.

Objektivna dejstva in procesi, ki potekajo v mednarodni skupnosti, vplivajo bolj ali manj na mednarodni položaj in interese katerekoli države. Zato jih je treba pri snovanju zunanje politike poznati, razumeti in upoštevati. Upoštevati velja vsak dejavnik, ki vpliva ali utegne vplivati na naš položaj in ravnanje pa tudi na položaj in ravnanje države oziroma držav, s katerimi se z lastno zunanjo politiko soočamo. Upoštevati je treba, katere lastne danosti in danosti okolja, v katerem uresničujemo zunanjo politiko, vplivajo na naš zunanjepolitični položaj ter nanaše zunanjepolitične možnosti in izbire. Skratka, upoštevati je treba ***prednosti, možnosti in ovire, omejitve zunanje politike, ki izhajajo iz objektivnih danosti lastnega položaja in iz danosti mednarodnega okolja***, in še posebej omejitve, ki so posledica soočanja lastnih interesov z interesi drugih držav, pa najsi gre za sovpadanje ali nasprotje interesov. Razumevanje in upoštevanje objektivnih dejavnikov je še posebej pomembno, saj marsikdaj omogoča prav tisto, kar je pri snovanju zunanje politike najpomembnejše: predvidevanje interesov in zunanje politike držav, s katerimi se z zunanjo politiko soočamo.

Tako je bilo mogoče že več let pred prvo svetovno vojno predvidevati, da se bo Velika Britanija pridružila antanti in da ne bo ostala nevtralna, kakor so mnogi pričakovali, zlasti v Nemčiji in Avstro-Ogrski. Tako usmeritev britanske zunanje politike je bilo mogoče predvideti, ko je po letu 1871 postala vse bolj resna možnost nemške hegemonije na evropski celini in ko je Nemčija zlasti po letu 1903 pokazala namero ogroziti britansko prevlado na morjih.¹⁸⁰ Pri tem bi morali upoštevati otoško lego, ki je določala Veliki Britaniji in njeni zunanji politiki temeljno usmeritev skozi stoletja, predvsem prizadevanje za prevlado na morjih ter preprečitev hegemonije in ohranitev ravnotežja moči na evropski celini. Podobno bi ob upoštevanju objektivnih geografskih in zgodovinskih danosti snovalci hrvaške zunanje politike morali razumeti, da bo stalnica slovenske zunanje politike prizadevanje za neposredni stik njenega teritorialnega morja z odprtim morjem.

Preden si ogledamo značilnosti sodobnega mednarodnega reda in njegovo vplivanje na zunanjo politiko, velja opozoriti, da že posebna struktura mednarodne skupnosti bolj ali manj vpliva na zunanjo politiko katerekoli države. Posebnost mednarodne skupnosti, ki to skupnost opredeljuje, je suverenost držav. ***Države, najpomembnejši subjekti mednarodne skupnosti, so suverene.*** To pomeni, da nad njimi načeloma

180 O britansko-nemškem rivalstvu prim. Paul M. Kennedy, *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860–1914* (London 1980).

ni in ne more biti višje oblasti. Suverenost pomeni vrhovnost in neodvisnost. To dejstvo, da so najpomembnejši, lahko bi rekli konstitutivni subjekti mednarodne skupnosti suverene države, pa pomeni, da mednarodna skupnost ni in ne morre biti centralno ali hierarhično organizirana, kakor je to država. Dejstvo, da so države suverene, seveda še kako vpliva na zunanjo politiko, ki je v bistvu soočanje interesov suverenih držav.

Vplive na zunanjo politiko, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, uvrščata Couloumbis in Wolfe¹⁸¹ med sistemske spremeljivke. Mednje poleg posebne strukture mednarodne skupnosti (suverenost držav!) spadajo predvsem delovanje in zunanja politika drugih držav pa tudi mednarodno pravo, mednarodne organizacije, zavezništva, medsebojna odvisnost. Te spremenljivke mednarodnega sistema vplivajo na določanje zunanjepolitičnih ciljev in njihovo uresničevanje. So ***bodisi ovire bodisi spodbude za zunanjo politiko konkretne države***. Zunanji vplivi, ki prihajajo iz mednarodnega okolja in so posledica delovanja drugih držav, vplivajo na zunanjo politiko vsake države, seveda na različni način in z različno intenziteto. Tako je na primer delovanje OZN, še posebej sklepi Varnostnega sveta OZN, pa tudi odločitve EU in NATO, omejilo in nazadnje izničilo ambicije zunanje politike Miloševićeve Jugoslavije, da bi vzpostavila t. i. Veliko Srbijo. Hkrati pa so sklepi in delovanje organov OZN, EU in NATO omogočili Sloveniji utrditi njeno neodvisno državnost in ji poleg njenih lastnih prizadevanj in odločitev začrtati pot v EU in NATO.

Omejitve in vplivi na zunanjo politiko, ki prihajajo iz mednarodnega sistema, na primer sklepi mednarodnih organizacij, so pogosto predvidljivi. Predvidevati je mogoče tudi – seveda ne stoočstotno zanesljivo – odločitve in stališča mednarodnih organizacij, s katerimi se bodo te odzvale na nastale nove razmere in položaje v mednarodni skupnosti, in temu prilagoditi lastno zunanjepolitično delovanje. Marsikdaj je mogoče predvideti stališča držav v mednarodnih forumih na temelju njihovega dotedanjega glasovalnega obnašanja, njihovih že znanih stališč, predvsem pa razumevanja njihovih dolgoročnih interesov, pa tudi njihovih notranjepolitičnih razmer, njihovega mednarodnega položaja, in kar je morda najbolj pomembno, dejanskega položaja in razmer v mednarodni skupnosti. Na temelju analize in razumevanja navedenega je mogoče in potrebno sprejemati odločitve in usmerjati zunanjo politiko katerekoli države.

181 Couloumbis in Wolfe, *Introduction to International Relations*, 134 id.

2. RAVNOTEŽJE MOČI

Pri proučevanju zunanje politike pa tudi pri njenem izvajanju v praksi ima pomembno mesto ravnotežje moči (*balance of power*).¹⁸² Ravnotežje moči je **dejansko stanje v mednarodni skupnosti**, lahko bi rekli **del mednarodnega okolja**, pri čemer mislimo predvsem na mednarodno skupnost suverenih in enakopravnih držav, kakršna je nastala v Evropi po westfalskem kongresu leta 1648 in je v 19. stoletju prerasla v svetovno mednarodno skupnost, temelječo na multipolarnem ravnotežju moči. To je stanje, ko nobena država ne more uveljaviti lastne hegemonije, prevlade v mednarodni skupnosti. Četudi njena moč¹⁸³ in vpliv presejata moč katerekoli druge države, bodo te praviloma vstopile v povezave, formalne koalicije, ali pa dejansko delovale tako, da preprečijo, da bi posamezna država ali z njo povezana koalicija lahko uveljavila svojo hegemonijo. Podobno ravnotežje moči opredeljuje Freeman¹⁸⁴ – in s tem se je mogoče strinjati.

Za Kissingerja¹⁸⁵ je ravnotežje moči sistem neodvisnih in suvereno enakih držav, ki se odrekajo vmešavanju v notranje zadeve in se medsebojno omejujejo s splošnim

182 O ravnotežju moči ter njegovi vlogi v mednarodnih odnosih in zunanji politiki glej na primer Benko, *Mednarodni odnosi*, 70 id.; Russett in Starr, *Svetovna politika*, passim; George Liska, *International Equilibrium*, v Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (New York 1960), 137 id.; Couloumbis in Wolfe, *Introduction*, 42 id.; Lentner, *International Politics*, 57 id.; Walter S. Jones, *The Logic of International Relations*, 6. izdaja (Boston 1988), 284 id.; Ernst B. Haas, *The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?*, v *World Politics*, 5 (1953), 442–447; isti: *The Balance of Power as a Guide to Policy Making*, v *Journal of Politics*, 3 (1953) (3), 370–398; *Balance of Power and Nuclear Deterrence*, uredil Frederick H. Garreau (Boston 1962); Kenneth Waltz, *International Structure, National Force, and the Balance of World Power*, v *Journal of International Affairs*, 21 (1967), 215–231; Karl W. Deutsch in David J. Singer, *Multipolar Power Systems and International Stability*, v *World Politics*, 16 (1964), 390–406.

183 Z izrazom moč nikakor ni mišljena le vojaška moč, temveč vse sestavine, ki skupaj tvorijo moč države in so temelj njene vloge v mednarodni skupnosti, to so velikost in kakovost ozemlja, prebivalstvo, gospodarska in tehnološka razvitost ter moč gospodarstva, bogastvo, finančna moč, politična moč in mednarodni položaj, ugled in verodostojnost in drugo.

184 Charles W. Freeman, Jr., *The Diplomat's Dictionary*, 2. izdaja (Washington DC 1997), 33.

185 Henry Kissinger, *World Order* (New York 2014); podrobneje o vlogi ravnotežja moči v t. i. westfalskem redu, zlasti stran 11–96; glej tudi H. Kissinger, *Diplomacy* (New York 1994), kjer avtor prikaže razvoj evropskega in nato svetovnega ravnotežja moči.

ravnotežjem moči. Ta westfalski mednarodni red je bil v izhodišču evropski mednarodni red, temelječ na evropskem ravnotežju moči, kar je njegova *differentia specifica* glede na katerikoli drugi mednarodni red. S procesom dekolonizacije in povezovanjem neevropskih delov sveta v mednarodno skupnost je prerastel v svetovni red, v sodobni multipolarni mednarodni red, temelječ na suvereni enakosti držav in multipolarnem ravnotežju moči. V prvih štirih desetletjih po 2. svetovni vojni je to sicer dejansko bil mednarodni red, temelječ na hegemoniji ZDA v t. i. demokratičnem zahodnem svetu in na hegemoniji Sovjetske zveze v t. i. socialističnem vzhodnem svetu. Vendar je bil to le kratkotrajni odklon od multipolarnega, westfalskega mednarodnega reda, kakršen je bil nekaj stoletij evropski in nato svetovni red in kakršen je ta še danes.

Kakor meni Haas,¹⁸⁶ je treba ravnotežje moči razumeti kot svojevrstno zakonitost, hkrati pa kot napotilo tistim, ki odločajo o zunanji politiki. Zakonitost zato, ker je bilo – čeprav v različnih obdobjih po westfalskem kongresu na različen način – v evropskem prostoru ravnotežje moči vedno prisotno ali kot multipolarno ali kot bipolarno ravnotežje. Prisotno je bilo bodisi kot dejansko obstoječe ravnotežje moči bodisi kot težnja držav in njihove zunanje politike k ohranitvi ali vzpostavitvi ravnotežja. Torej kot napotilo, da se ravnotežje vzpostavi ali spremeni ali prepreči njegovo rušenje. S povedanim smo pritrtili mnenju, **da so vzpostavljanje ravnotežja moči, njegovo ohranjanje, rušenje in obnavljanje, stalni proces v mednarodnem življenju, lahko bi rekli zakonitost mednarodnih odnosov.** Ko tega procesa ohranjanja, rušenja in obnavljanja v mednarodni skupnosti več ne bi bilo, bi to pomenilo, da je na suvereni enakosti temelječa mednarodna skupnost prešla v imperialno ureditev z vrhovnim hegemonom, v imperij, ali pa v kaotično stanje brez reda, po Hobbsu v konflikt *omnium contra omnes*.

Ravnotežje moči je **dejansko stanje v mednarodni skupnosti, ki ni institucionalizirano.** Tvori temelj vsakokratnega mednarodnega reda. Tako je bilo večpolno ravnotežje moči dejanski temelj multipolarnega mednarodnega reda v Evropi po westfalskem miru, v obdobju Svete alianse, v obdobju koncerta evropskih velikih sil; ravnotežje moči med supersilama pa temelj bipolarnega mednarodnega reda v obdobju t. i. hladne vojne. Uveljavljanje več centrov moči po razpadu bipolarnega mednarodnega sistema – kar je sicer proces, ki se je začel v okviru bipolarnega sistema že pred padcem berlinskega zidu – je torej posledica prerazporeditve moči med več centri moči. Nastajanje novih centrov moči pa je temelj nastajajočega in očitno prihodnjega multipolarnega mednarodnega reda.¹⁸⁷

186 Hass, *The Balance*, 442.

187 Kljub nekaterim osamljenim pogledom po letu 1990 o možnostih unipolarnega sistema s prevlado ZDA (glej na primer Lentner, *International Politics*, 57) tako rekoč ni dvomov, da smo

Ravnotežje moči je na svojstven način zagotovilo, **pogoj za obstoj suverenosti držav**. Če ne bi bilo ravnotežja moči in bi se uveljavila hegemonija, prevlada enega centra moči, ene države, bi to vodilo v zanikanje suverenosti drugih držav. Ohranitev suverenosti, ta bistvena lastnost državnosti, nujno vodi države in njihovo zunanjo politiko v odpor proti težnjam po uveljavitvi prevlade ene države, proti njeni hegemoniji, nadoblasti, ki bi *ultima ratio* vodila v imperialno ureditev. Obstoj ravnotežja moči je torej izraz težnje po ohranitvi suverenosti držav in zagotovilo za njihov obstoj kot suverenih držav. Mogoče se je strinjati s Couloumbisom in Wolfejem,¹⁸⁸ da ob odsotnosti močnih svetovnih institucij prav ravnotežje moči zagotavlja večjo ali manjšo suverenost udeležencev v mednarodnem sistemu. Ravnotežje moči je v posebnih razmerah mednarodne skupnosti vmesno stanje med zagotovljenim redom in kaosom v njej. Dolgoročno prispeva k stabilnosti mednarodne skupnosti, **saj sta ravnotežje (equilibrium) in njegovo ohranjanje temelj stabilnosti mednarodnega reda**.

Ravnotežje moči pa ni le pogoj za ohranjanje suverenosti držav v mednarodni skupnosti, temveč je tudi bistveni pogoj za **nastanek normativne ureditve v skupnosti suverenih držav – mednarodnega prava**. Brez ravnotežja moči, tega vedno znova obnavljajočega se stanja v mednarodnem življenju, bi bil vprašljiv ne le obstoj mednarodne skupnosti suverenih držav, temveč tudi mednarodni pravni red. Mednarodno pravo kot pravo med suverenimi državami – kar je njegova temeljna značilnost – bi brez ravnotežja moči in ob hegemoniji ene države ne nastajalo in ne učinkovalo. Mesto in vloga mednarodnega prava bi dejansko prevzel pravni red, ki bi ga določala oblast države hegemon na čelu imperija. Četudi bi se ohranjal videz, da gre za izraz skupne volje držav, bi bil to le videz, formalnost. Dejansko bi šlo za pravo, ki bi bilo izraz volje države hegemon, torej njeno pravo. Enako kakor bi bila tudi suverenost držav v skupnosti, ki bi jo obvladovali moč in posledično volja hegemon le forma, videz brez dejanske suverene enakosti. Suverena bi bila le država hegemon na čelu take v bistvu imperialne ureditve.

Ravnotežje moči je eno od pomembnejših vprašanj, ki mu pozornost namenja tako teorija mednarodnih odnosov kakor tudi teorija zunanje politike.¹⁸⁹ Pri tem gre za opisovanje in proučevanje ravnotežja moči kot pojava, ki je prisoten v vseh obdobjih zgodovinskega razvoja odnosov med državami, pa tudi za razmisleke o prihodnjem ravnotežju moči kot temelju prihodnjega svetovnega reda. Vsakokratnemu ravnotežju moči namreč ustreza določen mednarodni red. V preteklosti je šlo v bistvu za dve

po razpadu bipolarnega ravnotežja že v novi, novim razmeram prilagojeni različici multipolarnega ravnotežja moči.

188 Couloumbis in Wolfe, *Introduction to International Relations*, 44 id.

189 V posameznih primerih se omenja celo teorija ravnotežja moči (*balance of power theory*), prim. Lentner, *International Politics*, 64.

temeljni vrsti ravnotežja moči in njima ustrezne mednarodne rede. Najpogostejše je bilo **multipolarno ravnotežje moči**, na primer v Evropi po westfalskem kongresu, še prej multipolarno ravnotežje moči med starogrškimi polisi, potem med državnimi tvorbami na Apeninskem polotoku, preden je Rim uveljavil svojo hegemonijo in imperialno prevlado. Ravnotežje moči je bilo pomembno tudi med državnimi tvorbami v različnih obdobjih na indijski podcelini ali celo na civilizacijskem območju Kitajske, kadar se v tamkajšnjem civilizacijskem okviru izjemoma ni uspela uveljaviti centralna oblast hegemonu in oblikovati imperij oziroma hegemonija centralne oblasti »osrednjega božanskega cesarstva«. Imperialna narava mednarodnega reda na območju kitajske civilizacije pa je bilo približno 3000 let naravno stanje tega dela sveta in te civilizacije.

V evropskem civilizacijskem prostoru pa sta bila z izjemo rimskega imperija in bipolarnega ravnotežja v času t. i. hladne vojne **multipolarno ravnotežje in multipolarni** mednarodni red pravilo,¹⁹⁰ zlasti po westfalskem kongresu. **Bipolarno ravnotežje** moči je značilno le za obdobje po letu 1945 do konca hladne vojne, ko mednarodne odnose označuje ravnotežje med jedrskima supersilama, imenovano tudi ravnotežje strahu.

Na zunajevropskih območjih civilizacije pa so bili mednarodni redi praviloma imperialni. V preteklih, pogojno rečeno mednarodnih skupnostih, praviloma imperialno urejenih civilizacijskih območjih, izoliranih od drugih delov sveta oziroma drugih civilizacijskih območij, so v kriznih časih imperiji praviloma razpadli. Uveljavil se je nov center moči, nov imperij ali pa je tuji osvajalec uveljavil svojo hegemonijo, imperialno oblast. Praviloma je pri vseh zunajevropskih civilizacijah, v starem Egiptu, Mezopotamiji, na indijski podcelini, na območju kitajske civilizacije, v islamskem svetu, na območju Peruja, Mehike, Etiopije in drugje tako rekoč skozi vso zgodovino na teh območjih šlo za hegemonijo enega centra, za imperialno ureditev, za »cesarstvo«, obkroženo z vazali in barbarskimi območji. V bistvu je šlo torej za imperialni red s hegemonom, obvladujočim območje določene civilizacije. Tak red je bil tudi rimski imperij, obvladujoč civilizirani del Evrope in Sredozemlja. Prav ima Kissinger, ko pravi, da je bila zgodovina večine civilizacij zgodba vzponov in padcev imperijev.¹⁹¹

Po dolgih obdobjih vojn v Evropi, ki jih je končal westfalski kongres leta 1648, pa se je na tej celini in v okviru te, zahodne civilizacije uveljavilo multipolarno

190 Kot primer bipolarnega ravnotežja moči v evropskem civilizacijskem območju bi lahko navedli, upoštevaje seveda drugačen zgodovinski kontekst, tudi razmerje med Atenami in Šparto v delu obdobja antične Grčije ter ravnotežje med Rimom in Kartagino pred in med t. i. punskimi vojnami.

191 Kissinger, *World Order*, passim 11.

ravnotežje moči med evropskimi državami. Po westfalskem kongresu je prihajalo do sprememb v razmerju moči med evropskimi državami, vendar pa sta se multipolarno ravnotežje in multipolarni mednarodni red, temelječ na suvereni enakosti držav, ohranjala. Bila so obdobja, ko se je ravnotežje moči spremenilo toliko, da je prišlo do ambicij in prizadevanj uveljaviti hegemonijo države z večjo močjo in njeno prevlado tudi v Evropi. Taka so bila prizadevanja Francije v času Ludvika XIV. in zlasti Napoleona Bonaparteja, prizadevanja cesarske in nato Hitlerjeve Nemčije. Te hegemonistične ambicije so bile posledica spremenjenega razmerja moči med državami takratnega multipolarnega sistema. Vzpon moči – najprej merkantilistične Francije v času francoske revolucije, okrepljene z revolucionarnim ideološkim nabojem, in potem z Napoleonovim cesarstvom, nato vzpon gospodarske in vojaške moči Nemčije po združitvi leta 1871 – je porušil evropsko ravnotežje. Njun vzpon, sicer v različnih obdobjih, je ustvaril potencialno možnost za evropsko hegemonijo najprej revolucionarne oziroma napoleonske Francije, nato nemškega rajha. Vodil je v njun konflikt z državami, ki so se prizadevanju za hegemonijo in spremenjenemu ravnotežju moči zoperstavile, kar je vodilo v Napoleonove vojne, v prvo in drugo svetovna vojno. V ozadju teh velikih vojn v Evropi je bilo – ne glede na dodatne ideološke, zgodovinske, gospodarske, geopolitične in druge vzroke – spremenjeno ravnotežje moči, prizadevanje za hegemonijo v Evropi in odpor proti temu.

Tudi v drugi svetovni vojni je šlo v bistvu in najprej za spopad zoper nemško prevlado in t. i. novi red v Evropi in šele nato za spopad s totalitarizmom ter med totalitarizmi, nacionalsocializmom in fašizmom s komunizmom in stalinizmom. Zahodne demokracije, Velika Britanija in Francija niso napovedale Nemčiji vojne zaradi nacionalsocializma, temveč so se uprle – po številnih popuščanjih – Hitlerjevi ekspanzionistični politiki, ki je hotela ustvariti nemško prevlado v Evropi. ZDA niso podpirale Francije in zlasti Velike Britanije ter Sovjetske zveze in po japonskem napadu na Pearl Harbour niso vstopile v vojno zaradi ideologije, temveč zato, da bi preprečile nemško hegemonijo v Evropi in japonsko prevlado v vzhodni in jugovzhodni Aziji.

Multipolarno ravnotežje moči v Evropi se je vsakokrat obnovilo, bodisi kot multipolarno ravnotežje s spremenjenim razmerjem moči v njem. Po drugi svetovni vojni pa evropsko multipolarno ravnotežje zaradi uničenja, ki ga je ta vojna povzročila v Evropi, ni bilo mogoče, ni bilo realne podlage zanj. Mogoča je bila hegemonija, tudi ideološko utemeljena, Sovjetske zveze na evropski celini ali pa prisotnost in angažiranje ZDA na evropski celini. To je vodilo do dvopolnega, bipolarnega evropskega in svetovnega ravnotežja med Sovjetsko zvezo in ZDA ter njunima blokoma. Posledica je bila s t. i. železno zaveso razdeljena Evropa in tudi blokovsko razdeljeni svet. V vojaškem pogledu je ravnotežje med blokoma temeljilo na ravnotežju med zavezništvi, med NATO in Varšavskim paktom.

Bipolarno ravnotežje je bilo dejanski temelj mednarodnega reda in tudi sistema kolektivne varnosti OZN, ki je bil sicer zasnovan kot multipolarni sistem, ki bi ga vodile stalne članice Varnostnega sveta OZN. Protislovje med bipolarno realnostjo in multipolarno zasnovanim sistemom kolektivne varnosti OZN je bremenilo delovanje sistema OZN. Je pa imelo bipolarno ravnotežje moči, vključno z ravnotežjem v jedrski oborožitvi, odločilno vlogo pri tem, da v tem dobra štiri desetletja trajajočem obdobju nestabilnosti in kriz in ideološkega spopada ni prišlo do novega velikega evropskega ali svetovnega konflikta. Po letu 1990 je bipolarno ravnotežje razpadlo zaradi sprememb v okviru enega od polov, Sovjetske zveze, in zatona njegove moči. Spremembe ravnotežja moči¹⁹² in nastanek novih centrov moči, Kitajske, Indije, EU, Japonske pa vodijo k multipolarnemu ravnotežju moči na svetovni ravni.

Kot eno glavnih zakonitosti sistema ravnotežja moči in bistvo njegovega učinkovanja lahko izpostavimo **stalni proces vzpostavljanja, rušenja in ponovnega vzpostavljanja ravnotežja, torej njegovo dinamičnost**. Kakor trdi Liska,¹⁹³ iz analize teorije ravnotežja moči izhaja, da je stalno potrjevanje (obnavljanje) ravnotežja moči nekaj neizbežnega in glavna dinamika mednarodnih odnosov. Ta stalna dinamika je posledica družbenega in gospodarskega razvoja, ki kot objektivno dejstvo povzroča spremembe v razmerju moči med državami v vsakokratni mednarodni skupnosti. Te spremembe vnašajo nestabilnost v obstoječi sistem ravnotežja moči. Ravnotežje se stalno spreminja, s tem pa je izpostavljeno nestabilnosti.

Vendar se **po obdobju nestabilnosti ravnotežje znova vzpostavi**; stabilnost se običajno znova vzpostavi za daljše obdobje in omogoča normalno sodelovanje med državami, mir in varnost, razvoj in tudi uporabo mednarodnega prava, skratka, delovanje mednarodnega reda, temelječega bodisi na multipolarnem bodisi bipolarnem ravnotežju moči. Po obdobjih nestabilnosti, ko je bilo ravnotežje porušeno, se vzpostavi novo ravnotežje na novih razmerjih moči. Vzdrževanje, bolje rečeno obnavljanje ravnotežja moči, je stalni proces, ne enkratno dejanje.¹⁹⁴ **Prav rušenje in ponovno vzpostavljanje ravnotežja moči je stalnica v mednarodnem življenju, stalni okvir, pomemben element mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko in uresničujejo svoje interese**. Hkrati pa je prav prizadevanje bodisi za ohranitev obstoječega ravnotežja moči bodisi za njegovo spremembo med strateškimi, dolgoročnimi cilji zunanje politike vsake države. Velikih sil in regionalnih sil, ki so temelji, polni vsakokratnega ravnotežja pa še posebej.

192 O vlogi ravnotežja moči, njegovih različnih oblikah skozi zgodovino, pa tudi v prihodnosti in o različnih mednarodnih sistemih glej Couloumbis in Wolfe, *Introduction to International Relations*, 45 id.

193 Liska, *International Equilibrium*, 137 id.

194 To poudarja tudi Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 224.

Proučevalci mednarodnih odnosov in zunanje politike navajajo različne modele ravnotežja moči,¹⁹⁵ take, ki so v zgodovini dejansko obstajali, in take, ki si jih zamišljajo kot hipotetično mogoče. Z nekaj posplošitve lahko zavrđimo, da smo imeli v stvarnem mednarodnem življenju in zlasti v novešem obdobju, po westfalskem kongresu, opraviti z dvema vrstama ravnotežja moči: z multipolarnim in bipolarnim, in seveda s prelomnimi obdobji, ki smo jih omenili, ko je zaradi sprememb v razmerju moči določen multipolarni sistem razpadel in prerasel v novega, prav tako multipolarnega, vendar z drugačno razporeditvijo moči. Po drugi svetovni vojni pa je zaradi posebnih razmer, ko sta iz te vojne izšli dve nasprotujoči si supersili, po njuni moči daleč močnejši kakor vse druge države, izjemoma nastalo bipolarno ravnotežje moči na evropski in svetovni ravni. Po koncu bipolarnega ravnotežja moči in koncu hladne vojne pa se utrjuje na temelju multipolarnega svetovnega ravnotežja moči multipolarni mednarodni red. Bolj kakor dolgoročna in le hipotetična možnost se lahko omeni tudi možnost imperialnega reda na svetovni ravni, če bi ena od velikih sil uspela uveljaviti svojo dejansko svetovno hegemonijo.¹⁹⁶

V multipolarnem ravnotežju moči gre za več polov ravnotežja, več ključnih vodilnih držav (na primer v obdobju evropskega koncerta Velika Britanija, Prusija oziroma Nemčija, Francija, Rusija in Avstro-Ogrska, ki se jim proti koncu 19. stoletja priključi Italija). Razmerje moči in s tem ravnotežje med njimi ni statično, postopoma se spreminja, vendar počasi in razlike med glavnimi protagonisti ravnotežja moči niso velike. Njihov skupni strateški cilj je vzdrževati stabilnost ravnotežja in preprečiti, da bi ena, bodisi sama bodisi v zvezi z drugimi državami zaradi povečane lastne moči, uveljavila svojo hegemonijo. Da bi to preprečili, nastajajo trajnejše ali občasne koalicije s temeljno strateško naravnostjo, ohraniti ravnotežje moči (na primer antanta kot odgovor na čedalje večjo moč cesarske Nemčije). V skrajnem primeru tudi z vojno, kot jedrnato pravita Russet in Starr:¹⁹⁷ »Za sistem ravnovesja moči (multipolarnega – op. a.) je značilen poseben vzorec državnega ravnanja: če nekaj velikih sil tekmuje med seboj, si bodo običajno hkrati prizadevale, da bi preprečile, da bi katerakoli med njimi sama ali pa v kaki povezavi prevladala. Približno enakovredne zmogljivosti med skupinami – in še posebej pripravljenost, da zamenjajo zavezništvo ali celo, da se zapletejo v vojno, če s tem preprečijo, da bi kak akter (država – op. a.) porušil ravnotežje moči – predstavljajo bistvo sistema«. V zgodovini so premiki

195 Prim. Coulombis in Wolfe, *Introduction to International Relations*, 50–57; Jones, *The Logic of International Relations*, 290 id.; Kaplan, *System and Process in International Politics*, passim; Kissinger, *World Order*, passim.

196 O problemih in možnostih hegemonizma v sedanjem in prihodnjem mednarodnem redu glej Andraž Zidar, *The World Community between Hegemony and Constitutionalism* (The Hague, 2019).

197 Russett in Starr, *Svetovna politika*, 198.

in spremenjene povezave v okviru obstoječega ravnotežja moči pogosto zaustavili hegemonistične ambicije države s čedalje večjo močjo. Pri tem je imela zunanja politika, diplomacija glavno vlogo, zlasti na kongresih v obdobju Svete alianse in evropskega koncerta velikih sil. Vendar ne vedno – potrebne so bile tudi dolgotrajne vojne (zlasti t. i. Napoleonove vojne ter obe svetovni vojni), da je bila težnja po hegemoniji zaustavljena in sta bila v mednarodni skupnosti znova vzpostavljena ravnotežje moči in na mednarodnem pravu temelječi mednarodni red.

Omeniti velja še dve značilnosti multipolarnega ravnotežja moči. V njem s svojimi interesi in zunanjo politiko poleg glavnih polov ravnotežja, velikih sil, delujejo tudi druge, srednje in manjše države. Te se morajo v skladu s svojimi interesi **opredeljevati med glavnimi dejavniki**. Poleg presoje o lastnih interesih imajo vlogo pri njihovi odločitvi tudi pričakovanja, pritiski (tak pritisk je bil na primer pritisk Nemčije na kraljevino Jugoslavijo leta 1941 za pristop k Trojnemu paktu), in obljube glavnih dejavnikov (na primer Londonski pakt leta 1915, ki je pritegnil k antanti Italijo); pomembna pa je tudi presoja o tem, kdo bo verjetni zmagovalec v potekajočem ali prihodnjem konfliktu ali vsaj med vodilnimi v prihodnjem ravnotežju moči.

Pri ohranjanju multipolarnega ravnotežja moči ima pomembno vlogo država, ki je v takem položaju, da lahko **z lastno močjo uravnoteži moč med tekmeči**. Tako vlogo je pri evropskem multipolarnem ravnotežju nekaj stoletij imela Velika Britanija, katere strateški interes, dolgoročni zunanjepolitični cilj, je bil ohraniti ravnotežje moči na evropski celini. Stalnica britanske zunanje politike je bila zato preprečiti hegemonijo katerekoli sile v Evropi. Zato je bila Velika Britanija v tako rekoč vseh evropskih vojnah po westfalskem kongresu in tudi v diplomatskih spopadih na strani tistih, ki so bili nasprotniki možnega hegemonu. Velika Britanija je bila s svojo zunanjo politiko skozi stoletja jeziček na tehtnici (*balanser*) v odnosih med velikimi silami na evropskem kontinentu.

Položaj t. i. »**balanserja**«¹⁹⁸ je ugoden in njegova vloga pomembna, pa najsi gre za svetovno ali regionalno ravnotežje moči. Ni pa vsaki državi dana ta možnost. Pogoja za to sta predvsem dva: mora biti dovolj pomembna, tako da njena opredelitev v igri ravnotežja moči pomeni bistveno, morda odločilno prednost za stran, za katero se odloči; in ne sme imeti drugih pomembnih lastnih interesov, razen tega, da se ravnotežje moči ohrani. V tem pogledu je bil položaj Velike Britanije idealen: bila je odločilni dejavnik (njena vojaška, zlasti pomorska moč, gospodarski pomen in geopolitični položaj), hkrati pa brez konkretnih ozemeljskih ali ideoloških oziroma verskih interesov na evropski celini. Za Veliko Britanijo ni bilo pomembno, komu

198 O vlogi t. i. »balanserja« glej Jones, *The Logic of International Relations*, 292 id.

pripadajo Alzacija in Lorena ali Schleswig-Holstein ali Koroška ali Banat, razen če bi to lahko vplivalo na evropsko ravnotežje moči.

Očitno je – in o tem se strinjajo proučevalci mednarodnih odnosov – da nastaja in bo obstajal **v predvidljivi prihodnosti multipolarni mednarodni red, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči**. Razvoj v mednarodni skupnosti v zadnjega četrto stoletja to potrjuje. Sedanje ravnotežje moči in na njem temelječi mednarodni red sta *sine dubio* multipolarna. Zato smo v naših razglabljanjih več pozornosti namenili prav multipolarnemu ravnotežju moči. Seveda sedanje multipolarno ravnotežje moči ne bo kopija tistih iz obdobja Svete alianse ali t. i. koncerta evropskih velikih sil ali obdobja med prvo in drugo svetovno vojno.

Nastaja svojstvena različica multipolarnega ravnotežja moči¹⁹⁹ in posledično multipolarni svetovni red. Vsekakor bo to **svetovno ravnotežje moči**, v katerem bo Evropa pod pogojem nadaljnje krepitve notranje povezanosti EU ter dejanske uveljavitve njene skupne zunanje in varnostne politike eden od vodilnih polov svetovnega ravnotežja. Razen Evrope oziroma EU bodo ostali vodilni dejavniki ravnotežja zanesljivo zunajevropski: Kitajska, ZDA, Ruska federacija (ki je in ni evropska, vsekakor pa je evrazijska sila), verjetno Indija, morda Japonska, sčasoma morda Brazilija. V tem ravnotežju moči utegnejo še daljše obdobje sovpadati glavni strateški, zlasti varnostni interesi ZDA in EU, tudi zaradi skupnih civilizacijski vrednot. Tudi vloga Japonske v novem ravnotežju moči utegne – predvsem zaradi njenega geopolitičnega položaja in varnostne odvisnosti od ZDA – daljše obdobje sovpadati z dolgoročnimi interesi ZDA in EU. Bolj nezanesljivo je napovedovati dolgoročno vlogo in medsebojne odnose med Rusijo in Kitajsko, zlasti zaradi hitrega povečevanja njene moči, zlasti gospodarske in finančne, posledično pa tudi politične in vojaške. Položaj na daljnem vzhodu oziroma v Sibiriji in srednji Aziji pa tudi v zadnjem času izkazovani kitajski interes za Arktiko, nakazuje dolgoročno na več možnosti za antagonizem kakor za skladnost dolgoročnih strateških ruskih in kitajskih interesov. Ali bo prihodnje svetovno ravnotežje in posledično svetovni red temeljil na trikotniku, katerega poli in glavne osi delovanja bodo ZDA (skupaj z EU in Japonsko), Rusija in Kitajska, ali pa se bo oblikovala drugačna razporeditev svetovnega ravnotežja moči in se bodo morda pokazale hegemonistične, imperialne ambicije katerega od polov svetovnega ravnotežja, ni več le intelektualno zanimivo razglabljanje, temveč postaja čedalje bolj aktualno tudi med proučevalci in odločevalci zunanje politike v najpomembnejših državah. Koliko utegnejo na svetovno ravnotežje vplivati rusko-ukrajinska vojna, njen potek in njen izid, je težko predvidevati, razen da bo zanesljivo oslabil

199 Ker ni videti, da bi v predvidljivi prihodnosti moglo ponovno priti do bipolarnega ravnotežja moči, se z možnimi posebnostmi tega sistema ne ukvarjamo.

gospodarski in politični položaj Rusije, verjetno pa tudi Evrope in ZDA, povečala pa se verjetno bosta vpliv in zlasti tudi relativna moč Kitajske.

Dokaj zanesljivo pa je, da bodo na to svojstveno multipolarno ravnotežje moči vplivali novi dejavniki in značilnosti sodobne globalizirane mednarodne skupnosti. Mislimo najprej na temeljna nasprotja sodobnega sveta, na **razlike v razvoju in bogastvu** in posledice, ki jih to nasprotje neposredno ali posredno povzroča, od revščine, občasno tudi lakote, neizobraženosti, bolezni, socialne negotovosti, do **legalnih in ilegalnih migracij, organiziranega kriminala ter drugih novih izzivov glede varnosti, kakor so terorizem, trgovina z drogo in ljudmi, etnični in verski spopadi, več t. i. »propadlih držav« (failed states) in množične kršitve človekovih pravic.**

Nastajajoče prihodnje multipolarno ravnotežje moči in temu ustrezni mednarodni red bo bistveno označevala **vloga novih dejavnikov v mednarodnih odnosih**, kakor so zlasti **mednarodne organizacije**,²⁰⁰ zlasti vladne, vse bolj pa tudi nevladne (NGO), javno mnenje in učinki, ki izhajajo iz globalizacije sveta. Večstransko urejanje mednarodnih vprašanj bo v nastajajočem svetovnem redu, temelječem na multipolarnem ravnotežju moči ter reformiranem in novim razmeram prilagojenem normativnem in institucionalnem sistemu OZN imelo odločilno, najpomembnejšo vlogo, tudi pri preprečevanju morebitnih hegemonističnih teženj posameznih držav, utemeljenih na njihovi čedalje večji moči.

Pomembno vlogo bodo imele tudi **kulturne razlike** ter nasprotja med t. i. zahodnim svetom in drugimi deli sveta, na kar opozarja Huntington²⁰¹ v svojem znanem delu o spopadu civilizacij. Zlasti v islamskem svetu je videti, da bosta verski in kulturni vidik verjetno še dolgo pomembno vplivala na prihodnje odnose med islamskim svetom (pa tudi v njem) in drugimi deli sveta. Ob potekajoči globalizaciji in stikih, dialogu kultur, namreč poteka tudi spopad (*clash*) civilizacij, na kar opozarja Huntington. Ne vojna civilizacij, temveč spopadanje vrednot, načinov življenja, tradicij, kulture, vere – od evropskih metropol do nigerijskih in indijskih vasi ter prostranstev islamskega sveta.

200 O mednarodnih organizacijah glej na primer: *The Oxford Handbook of International Organizations*, ur: Katz Cogan J., Hurd I., in Johnstone I. (Oxford 2016); Peter Sands in Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (London 2009); Michael Davies in Richard Woodward, *International Organizations* (Cheltenham/Northampton 2014); Ernest Petrič, Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij, v M. Pogačnik in E. Petrič, *Izbrane teme mednarodnega prava* (Nova Gorica 2010).

201 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York 1996).

Predvsem pa je z vidika ravnotežja moči pomembno, da **moč ni več predvsem in samo vojaška moč**. Ta, nekoč najpomembnejša sestavina moči države, izgublja pomen. Gospodarska in finančna moč, inovativnost v gospodarstvu in v drugih dejavnostih, urejenost in stabilnost države ter družbenih razmerij v njej, njen mednarodni položaj, zlasti urejenost odnosov s sosedi ter vpetost v gospodarske in varnostne povezave ter njena verodostojnost, so čedalje pomembnejše sestavine moči države. Skupaj z vojaško močjo tvorijo moč države.

Posebno vprašanje sta **jedrsko orožje kot del moči države** in njegova vloga v nastajajočem multipolarnem ravnotežju moči. To orožje je delno izgubilo pomen, saj je očitna njegova neuporabnost pri novih izzivih za varnost držav. Pri spoprijemanju s temi izzivi je pomen tega orožja omejen. Prav tako si je težko zamisliti – ni pa tega mogoče izključiti – da bi bilo to orožje v odnosih med velikimi silami lahko znova sredstvo zastraševanja in zadrževanja (*deterrence*), kakor je bilo v obdobju hladne vojne. Takrat je bilo jedrsko orožje – z vzpostavljeno pariteto tega orožja med super-silama – temeljni del bipolarnega ravnotežja moči, takrat upravičeno imenovanega ravnotežje strahu (*balance of terror*).²⁰²

Bistvo težave in tveganj je v možni prihodnji širitvi dostopa do tega orožja. Poleg tradicionalnih jedrskih sil z operativnim jedrskim orožjem in nosilci, raketami za njegovo uporabo, imajo jedrsko orožje danes tudi Indija, Pakistan in Izrael ter Severna Koreja, v bližnji prihodnosti pa verjetno tudi Iran. Zlasti jedrska oborožitev slednjega bi povzročila tektonske premike v regionalnem ravnotežju moči na Bližnjem vzhodu in verjetno sprožila jedrsko oboroževalno tekmo med pomembnimi državami tega dela sveta, kar bi položaj v tej nestabilni regiji še bolj zapletlo. Videti je, da se ta nezaželena in skrajno nevarna tekma za mednarodni mir in varnost na Bližnjem vshodu pa tudi širše že začinja.

Težave glede iranskega jedrskega programa, ki naj bi bil po dolgoletnih zatrevanjih Irana usmerjen le v mirnodobsko uporabo jedrske energije, ki pa ni bil transparenten v skladu z zatevami sporazuma o neširjenju jedrskega orožja (*Non-Proliferation Treaty* – NPT) in z nadzorom IAEA, naj bi se uredile s sporazumom med Iranom in ZDA, Rusko federacijo, Veliko Britanijo, Francijo, Nemčijo in Kitajsko. Ta pomembni sporazum še ni uveljavljen in ni videti, da sploh bo.. O jedrski oborožitvi Severne Koreje ni več dvoma in jo je treba upoštevati kot del ravnotežja moči na daljnem vzhodu. Ali utegne voditi k jedrskim oborožitvenim ambicijam Japonske in morda tudi Južne Koreje, pa je odvisno od razvoja odnosov v tem delu sveta, še zlasti od Kitajske in njenih morebitnih ambicij po regionalni ali celo svetovni hegemoniji.

202 O ravnotežju strahu prim. David Weigall, *International Relations: A Concise Companion* (London 2002), 22.

Ali utegne jedrsko orožje v zvezi z agresijo na Ukrajino znova dobiti pomembno vlogo kot del ravnotežja moči, je težko napovedovati, tudi po pretnjah z njim, ki jih je bilo slišati iz Moskve. Upati velja, da je zavest o popolni nesprejemljivosti uporabe tega orožja in tudi pretenj z njim še vedno skupna vsem državam sveta in njihovim odločevalcem o zunanji politiki.

O **regionalnih ravnotežjih moči** nismo posebej razpravljali.²⁰³ Ta so realnost sodobnih in prihodnjih mednarodnih odnosov ter pomembno vprašanje dolgoročne zunanje politike in strategije zlasti držav določene regije. Na splošni ravni velja *mutatis mutandis* tudi za regionalna ravnotežja moči tisto, kar je bilo povedano o ravnotežju moči na svetovni ravni. Pomembno pa je dodati, da dejavniki pri vzpostavljanju, ohranjanju ali rušenju regionalnega ravnotežja moči niso le države regije, temveč tudi velike sile zunaj regije, ki imajo v regiji konkretne interese, varnostne, politične, gospodarske ali tradicionalne povezave in sporazume. Z njihovo dejavnostjo tudi dejavniki zunaj regije vplivajo na regionalno ravnotežje moči in bodisi zagotavljajo stabilnost bodisi prispevajo k nestabilnosti.²⁰⁴

Pomembno vprašanje, ki se zastavlja ob proučevanju multipolarnega ravnotežja moči, je, kaj prispeva k njegovemu ohranjanju in s tem k stabilnosti. Kissinger²⁰⁵ omenja, da mora biti izpolnjen vsaj eden od naslednjih pogojev, da sistem multipolarnega ravnotežja zagotavlja stabilnost: vsaka država mora imeti svobodo, da se poveže s katerokoli drugo državo; da v primeru obstoja povezav in zavezništev (koalicij), obstaja vsaj ena od nevezanih sil (*balanser*), ki zagotavlja, da nobena od obstoječih koalicij ne postane prevladujoča; in da je v primeru obstoja čvrstih povezav in ko ni »balanserja«, kohezivnost zvez relativno šibka, tako da so o katerikoli zadevi možni kompromisi ali spremembe povezav. Če ni izpolnjen vsaj eden od teh pogojev, diplomacija postane rigidna; vsaka pridobitev ene strani se razume kot izguba druge strani. Povečuje se oboroževalna tekma, napetosti pa postanejo neizbežne.

Dodali bi, da je na temelju proučevanja preteklega razvoja mednarodnega reda bistveni pogoj za ohranitev multipolarnega ravnotežja moči in zagotovitev (za daljše obdobje) stabilnosti, **da se moč nobene odločujoče države ne poveča toliko, da se dejansko poruši ravnotežje moči** in nastanejo pogoji za njeno prevlado, bodisi nje same bodisi v povezavi z drugimi državami, zaveznicami. Če se objektivnim pogojem za uveljavljanje prevlade pridruži še subjektivni dejavnik, tj. **hotenje, spremeniti obstoječe stanje, agresivna ideologija in podobno, postane rušenje obstoječega**

203 O regionalnih ravnotežjih moči prim. Jones, *The Logic of International Relations*, 313 id.

204 O azijskem mednarodnem redu glej Kissinger, *World*, 212 id.

205 Kissinger, H., l. 1994: cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 225.

ravnotežja moči dejstvo in dejanska pretnja, to pa praviloma vodi v zaostritev odnosov in lahko tudi v oboroženi spopad.

Za zunanjo politiko katerekoli države, še posebej pa velikih sil, so ravnotežje moči, njegovo ohranjanje ali prizadevanje za spremembo strateškega pomena. Tudi za zunanjo politiko srednjih in manjših držav, ki imajo sicer le omejen vpliv na mednarodna dogajanja in spremembe v ravnotežju moči, so ta vprašanja dolgoročno izjemno pomembna. ***Strategija njihove zunanje politike mora razumeti in upoštevati obstoječe ravnotežje moči in bistvo dolgoročnih sprememb v razmerju moči zato, da spremembam lahko prilagodi svoje dolgoročne cilje in ravnanje*** ter zaščiti – zlasti z zavezniškimi povezavami – svoje nacionalne interese. Nenazadnje je vsakokratno ravnotežje moči na svetovni ali regionalni ravni ***del mednarodnega okolja, v katerem potekajo mednarodni odnosi in v okviru katerega države delujejo s svojo zunanjo politiko.***

3. GENEZA SODOBNEGA MEDNARODNEGA REDA

Avtorji, ki obravnavajo razvoj in značilnosti mednarodnega reda, opisujejo *vrste odnosov med državami* v različnih obdobjih in na različnih civilizacijskih območjih sveta: odnose med starogrškimi polisi; odnose v času rimskega imperija, ki je bil v bistvu hegemonija Rima nad vsem takrat znanim civiliziranim svetom, z izjemo Perzijskega oziroma Partskega cesarstva; odnose med državami na indijski podcelini in na območju Kitajske. O nastajanju mednarodnega reda oziroma mednarodnega sistema pa je mogoče govoriti šele, ko se v Evropi oblikuje sistem odnosov in ravnotežja sil med suverenimi državami. Ta mednarodni red je nastal po westfaltskem kongresu leta 1648,²⁰⁶ sledijo mu sistem Svete alianse,²⁰⁷ t. i. »koncert evropskih velikih sil«,²⁰⁸ t. i. versajski sistem²⁰⁹ v času Društva narodov,²¹⁰ vse do sistema OZN, ki je, čeprav zasnovan kot multipolarni v času hladne vojne, do sedanjega, znova nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda dejansko temeljil in deloval v okviru bipolarnega

-
- 206 O westfaltskem miru prim. Arnaud Blin, *1648, La Paix de Westphalie: Ou la naissance de l'Europe politique moderne* (Bruxelles 2006). Odnosi med državami v Evropi, kakršni so nastali z westfaltskim mirom, se pogosto – kljub še nikakršni institucionalizaciji ali organiziranosti – imenujejo westfaltski sistem, prim. Weigall, *International Relations*, 241.
- 207 O Sveti aliansi, dunajskem kongresu leta 1815 prim.: Wilhelm Schwarz, *Die Heilige Allianz: Tragik eines europäischen Friedensbundes* (Stuttgart 1935); Harold Nicolson, *The Congress of Vienna* (New York 1968); Tim Chapman, *The Congress of Vienna: Origins, Processes and Results* (London 2004); Vladimir Šenk, *Kongres Svete alianse v Ljubljani* (Ljubljana 1944); Eva Holz, *Kongres Svete alianse v Ljubljani 1821*, v *Grafenauerjev zbornik*, uredil Vincenc Rajšp (Maribor 1996); *Ljubljanski kongres 1821*, ur. Andrej Rahten, Gregor Antoličič in Oskar Mulej (Ljubljana 2020)
- 208 O »koncertu evropskih velikih sil« prim. William E. Echard, *Napoleon III and the Concert of Europe* (Baton Rouge 1999); Carsten Holbraad, *The Concert of Europe* (London 1970); John Lowe, *The Concert of Europe: International Relations 1814–70* (London 1996).
- 209 O versajskem sistemu glej Alan Sharp, *The Versailles Settlement: Peacemaking After First World War 1919–1923*, 2. izdaja (New York 2008); Margaret MacMillan, *Paris 1919: Six Months That Changed the World* (New York 2003); M. F. Boemeke, G. D. Feldman, E. Glaser, *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 Years* (Washington DC 1998).
- 210 O Društvu narodov prim. Paul David, *Histoire de la Société des Nations: L'esprit de Genève: Vingt ans d'effort pour la paix* (Geneve 1998); David J. Armstrong, *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century* (Basingstoke 1996); *The League of Nations 1920–1946: Organisation and Accomplishments* (UN Geneva 1996).

svetovnega ravnotežja. Pola, središči moči tega bipolarnega svetovnega reda sta bila dejansko zunajevropska, ZDA in Sovjetska zveza. Zato ga upravičeno opredeljujemo kot bipolarni svetovni red.

Pretekle mednarodne rede lahko opredelimo bodisi kot multipolarne bodisi bipolarne, temelječe na ustreznem ravnotežju moči, ali pa kot hegemonistične z dejansko prevlado hegemonu. V primerih pa, ko hegemonija preraste v formalno vrhovno oblast, jih opredelimo kot imperialne, kot imperije. Takih je bila večina mednarodnih redov v zgodovini, evropski red, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči, je le redka izjema.

Kissinger²¹¹ v knjigi o svetovnem redu (*The World Order*) obravnava poleg westfalskega, evropskega multipolarnega reda še hegemonistični, imperialni red na območju kitajske civilizacije in prav tako v bistvu imperialno vizijo in realnost svetovnega reda v islamskem svetu. Vse to so bili v izhodišču regionalni mednarodni redi s tem, da je evropski mednarodni red z evropsko kolonizacijo in vključevanjem vanj posameznih neevropskih držav, zlasti ZDA, Otomanskega cesarstva, Japonske, Kitajske, Etiopije in dekolonizacijo Latinske Amerike, že v 19. stoletju preraščal v svetovni red, v mednarodni red, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči na svetovni ravni. Po 1. svetovni vojni pa je prerasel v multipolarni sistem Društva narodov in po 2. svetovni vojni v sistem Združenih narodov, zamišljen in zasnovan z Ustanovno listino kot multipolarni red, ki pa je dejansko kot posledica bipolarnega ravnotežja moči deloval kot bipolarni mednarodni red.²¹²

Kaplan²¹³ poleg mednarodnih redov, kakršni so obstajali v preteklosti, navaja tudi možne hipotetične mednarodne rede, od večpolnega, temelječega na večpolnem ravnotežju moči med pet ali več glavnimi silami (poli), kakršen je bil v bistvu mednarodni red v obdobju po letu 1815 (dunajski kongres) vse do leta 1914, in rahlega bipolarnega, kakršen je bil po Kaplanu svetovni red po letu 1945 do konca blokovske delitve sveta. Poleg teh mednarodnih redov oziroma sistemov, ki so dejansko obstajali, Kaplan opredeli še druge, hipotetične, ki jih v realnosti nikoli ni bilo, na primer zaprti bipolarni sistem, sistem kolektivne varnosti, večblokovski model in nekatere druge. Jones²¹⁴ skozi zgodovino človeške družbe analizira različne obstoječe mednarodne rede oziroma sisteme, od značilnega multipolarnega sistema v 19. stoletju do čvrstega (*tight*) bipolarnega, rahlega (*loose*) bipolarnega sistema in novih oblik

211 Kissinger, *The World Order*, passim.

212 O evropskem pluralističnem mednarodnem redu glej Kissinger, *World*, passim, 11 i.d.; o razvoju evropskega mednarodnega reda tudi Kissinger, *Diplomacy*, passim, 17.id;

213 Kaplan, *System and Process in International Politics*, passim.

214 Jones, *The Logic of International Relations*, passim.

sedanjega in prihodnjega multipolarnega sistema. Razmišljanje o možnih mednarodnih redih oziroma sistemih je zanimivo. Analiziranje preteklih, dejansko obstoječih mednarodnih redov pa je poučno in koristno za razumevanje sedanjega mednarodnega sistema, njegovih značilnosti in delovanja in s tem za razumevanje tistih možnosti in omejitev za zunanjo politiko držav, tudi Slovenije, ki prihajajo iz obstoječega mednarodnega sistema.

Korenine sodobnega mednarodnega reda z njegovimi bistvenimi značilnostmi segajo v obdobje po westfalskem kongresu (1648), ko se je v Evropi **uveljavil evropski mednarodni red suverenih, formalno enakopravnih držav**.²¹⁵ V nasprotju z njim pa je stoletja pred tem v Evropi veljala pravna predpostavka o vrhovnosti, vrhovni suverenosti bodisi cesarja »Svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti« bodisi papeža, ki je podeljeval cesarsko krono. Po westfalskem kongresu je v Evropi nastala in bila mednarodnopravno opredeljena skupnost suverenih in enakopravnih držav, nad katerimi ni in ne more biti – če so oziroma ker so suverene – nobene višje, nadrejene oblasti. Hkrati se je v odnosih med evropskimi državami vzpostavilo **ravnotežje moči**, ki je preživelo poskuse uveljavitve hegemonije, bodisi Ludvika XIV., Napoleona I., bodisi Nemčije med prvo in drugo svetovno vojno. Ker je Evropa v 18., še zlasti pa v 19. stoletju in v prvi polovici 20. stoletja obvladovala svet, je koncept evropske mednarodne skupnosti suverenih in formalno enakopravnih držav prerasel v **svetovni mednarodni red**, evropsko multipolarno ravnotežje moči pa v svetovno ravnotežje, s svojstveno obliko po letu 1945 kot bipolarno svetovno ravnotežje med blokoma, utemeljeno v Evropi (NATO in Varšavski pakt), vendar s svetovnim učinkovanjem. Po letu 1989 nastaja novo multipolarno ravnotežje moči in temu ustrezen mednarodni red, pri čemer sta, kakor navaja Kissinger, ZDA in Kitajska »nepogrešljiva stebra svetovnega reda«.²¹⁶

Mednarodni red – sprva kot evropski, pozneje v 20. stoletju pa kot svetovni red – je bil in je še dinamičen. Iz ravnotežja brez kakršnekoli organiziranosti se je po Napoleonovih vojnah in zlomu francoske ambicije po evropski hegemoniji s sklepi dunajskega kongresa leta 1815 in na poznejših srečanjih, tudi na tistem v Ljubljani leta 1821,²¹⁷ vzpostavil **sistem Svete alianse**, temelječ na načelu legitimitete in ravnotežja moči. Z občutkom za restavracijo in utrditev evropskega ravnotežja so evropski

215 Weigall, *International Relations*, 241, westfalski sistem na kratko opredeljuje kot evropski red, ki je nastal z Westfalskim mirom leta 1648. Označeval je zmago koncepta države, suverene glede urejanja notranjih zadev, in neodvisne od zunanjega nadzora, koncept, ki se je razvijal od konca petnajstega stoletja.

216 Kissinger, *World*, passim, 226.

217 O Ljubljanskem kongresu glej *Ljubljanski kongres 1821*, ur. Rahten A., Antoličič G. in Mulej O. (Celovec 2020); glej tudi *Kongres po kongresu: ob 200-letnici Ljubljanskega kongresa*, ur. Antoličič, G. (Ljubljana 2022).

diplomati tistega časa na čelu z Metternichom in Castlereaghom vzpostavili mednarodni sistem, sicer še vedno brez formalne institucionalne organiziranosti, ki pa je s skrbnim vzdrževanjem ravnotežja moči in vztrajanjem na načelu legitimitete ter z občasnimi kongresi, med drugimi tudi tistim v Ljubljani pred 200 leti, za tri desetletja zagotovil stabilnost v Evropi. To stabilnost so porušili šele notranji revolucionarni pretresi leta 1848 in ne spopad med evropskimi silami.

Zunanjo politiko evropskih velikih sil v tem obdobju je vodilo predvsem prizadevanje za ohranitev *legitimitete obstoječih evropskih držav in državic*. To se je dogajalo predvsem na nemškem in italijanskem območju, kjer so se že otepali z revolucionarnimi in narodnostno združitvenimi težnjami. Prav tako je potekalo zavestno prizadevanje za *vzdrževanje ravnotežja moči* in ustrezno delitev med velikimi silami kolonialnih območij v Afriki, Aziji in Oceaniji ter za deleže razpadajočega Otomanskega imperija. Zunanjo politiko majhnih evropskih držav in držav, ki so se že na začetku 19. stoletja rešile kolonialnega jarma na ameriški celini, pa je vodilo predvsem prizadevanje za ohranitev in utrditev lastne suverenosti.

Po zlomu sistema Svete alianse se je v obdobju izrazite evropske prevlade v svetu vzpostavil – še vedno brez kakršnekoli institucionalne organiziranosti, razen občasnih kongresov, kakršen je bil za Balkan izjemno pomemben berlinski kongres leta 1878²¹⁸ in za Afriko berlinski kongres leta 1884 – t. i. »*koncert evropskih velikih sil*«. Ta je bil še vedno le odraz evropskega ravnotežja moči, torej v bistvu evropski mednarodni red. Na splošni ravni bi kot temeljne vsebine zunanje politike evropskih velikih sil v obdobju »koncerta velikih sil« lahko omenili čedalje bolj zaostreni *spopad za delitev še preostalih kolonialnih ozemelj* v Afriki z že očitnimi zametki spopada med interesi starih kolonialnih sil, zlasti Velike Britanije in Francije, in novimi velikimi silami, zlasti Nemčijo in Italijo. Enako velja glede dediščine po »bolniku ob Bosporju in Dardanelah« oziroma za spopad interesov, zlasti Avstro-Ogrske in ob njej Nemčije z Rusijo na Balkanu. Ta nasprotja in vzpon združene cesarske Nemčije po zmagi v prusko-francoski vojni med letoma 1870 in 1871, ki je ogrozila obstoječe evropsko in svetovno ravnotežje moči, so vodila zunanjo politiko vodilnih evropskih držav v oblikovanje trajnejših zavezništev, v antanto in zvezo centralnih sil, ki sta se nato soočili v prvi svetovni vojni. To je hkrati tudi obdobje združitve Nemčije in Italije v nacionalni državi, v dve novi imperialistični evropski velesili. Italija je za Slovenijo posebej pomembna, saj je svoje imperialne ambicije usmerjala proti Afriki in Balkanu, pa tudi proti ozemlju Avstro-Ogrske (Trst, Gorica, Slovensko primorje, Istra,

218 Prim. William N. Medlicott, *The Congress of Berlin and after* (London 1963).

Dalmacija, južna Tirolska) in zlasti z razvinitim Londonskim paktom leta 1915²¹⁹ tudi proti slovenskemu etničnemu ozemlju.

V tem obdobju v svetovno politiko s svojimi interesi čedalje bolj vstopata ZDA in Japonska, čeprav nista vključeni v »koncert evropskih velikih sil«. Japonska z imperialnimi interesi v Koreji in Mandžuriji, pri čemer trči zlasti ob ruske interese, ki vodijo v rusko-japonsko vojno leta 1904. ZDA pa začenejajo uveljavljati težnjo po prevladi – na temelju Monroejeve doktrine²²⁰ – na ameriški celini, kar je vodilo v vojno z Mehiko in nato Španijo in v nakup Aljaske od Rusije leta 1867. Čedalje večja gospodarska moč ZDA pa se je kazala tudi v ameriški politiki »odprtih vrat« tako v Latinski Ameriki kakor tudi do Kitajske. S to politiko se je nova, nastajajoča velika sila ZDA soočala z že obstoječo kolonialno razdelitvijo sveta. To je obdobje, ko ZDA iz izolacije postopno vstopajo v svetovno politiko, kar potrjuje njihov vstop v prvo svetovno vojno. Postopni vzpon ZDA v položaj prve super sile (*super power*) in voditeljico enega od polov svetovnega ravnotežja moči v obdobju bipolarnega mednarodnega reda po 2. svetovni vojni se torej začne konec 19. stoletja in konča med drugo svetovno vojno, iz katere ZDA izidejo kot najpomembnejša država sveta.

Za zunanjo politiko v obdobju »koncerta evropskih velikih sil« je pomembno, da se na kongresih začne uveljavljati tudi **večstranska, t. i. multilateralna diplomacija**, ki doživi svoj razcvet v obdobju Društva narodov in še posebej v obdobju OZN. Prav tako je pomembno, da pride v tem obdobju do prvih mednarodnih organizacij, na primer ITU in UPU,²²¹ in prvih poskusov omejitve uporabe oborožene sile in sredstev bojevanja s haaškimi konvencijami leta 1899 in 1907.²²²

219 Prim. Milan Marjanović, *Londonski ugovor iz godine 1915* (Zagreb 1960); Janko Jeri, *Tržaško vprašanje po drugi svetovni vojni: Tri faze diplomatskega boja* (Ljubljana 1961).

220 Monroejevo doktrino (1823) Weigall, *International Relations*, 145, označuje kot splošni okvir zunanje politike ZDA. Ta zunanjepolitična doktrina je imela sprva vlogo zapore evropskim (kolonialnim) intervencijam in ambicijam v Srednji in Latinski Ameriki. Pozneje, ob koncu 19. stoletja pa je postala podlaga za intervencije ZDA v tem delu sveta. Nanjo so se ZDA sklicevale tudi ob kubanski krizi leta 1962 in ob nekaterih drugih posegih zoper komunistično nevarnost na celini. Tako je ta doktrina, ki je imela v izhodišču obrambni in anticolonialni značaj, postala sredstvo za utemeljevanje hegemonističnega položaja ZDA na ameriški celini.

221 Prim. *Universal Postal Union: 125 years (1874–1994)* (London 1999); Andreas Tegge, *Die Internationale Telekommunikations-Union* (Baden-Baden 1994).

222 O haaških konvencijah prim. Michael Byers, *War Law: International Law and Armed Conflict* (London 2005); Savin Jogan, *Mednarodno vojno (humanitarno) pravo* (Ljubljana 1997).

Apokaliptična katastrofa v prvi svetovni vojni,²²³ ki je ne le po imenu, temveč tudi po moriji in drugih uničujočih učinkih zajela širna območja sveta tudi zunaj Evrope in je bila dejansko svetovna, je povzročila vzpon človeške ozaveščenosti, da je za zagotovitev miru in preprečitev ponovitve svetovne katastrofe treba udejaniti kolektivno varnost, mirno reševanje sporov med državami in sodelovanje na unuverzalnem ravni za spoprijemanje z najpomembnejšimi vprašanji človeštva. Lahko bi rekli, da so se začele uresničevati vizije in načrti mislecev, od Danteja prek Abbé de Saint-Pierra, Erazma Rotterdamskega, Kanta in drugih o večnem miru in pravičnosti v mednarodnih odnosih.

Z vzpostavitvijo sistema OZN se je potrdilo, kar ugotavlja Rostow,²²⁴ da je bila značilnost mednarodnega reda vse od 17. stoletja, da je po vsakem večjem zlomu miru tako rekoč instinktivno prišlo do mednarodnega prizadevanja za obnovo mednarodnega reda in njegovo izboljšanje. Po vsaki vojni od 18. stoletja – leta 1815 po Napoleonovih vojnah, po vojnah v Italiji leta 1848–49, po krimski vojni leta 1856, avstrijsko-francoski (in sardinski) vojni leta 1859, avstrijsko-pruski vojni leta 1866 ter zlasti prusko-francoski vojni leta 1871, ki je vodila v združitev Nemčije in vzpostavitve nemškega cesarstva in s tem v novo geopolitično razporeditev v Evropi, po letu 1918 in znova po letu 1945 – so se države trudile, da bi **uredile medsebojne odnose in mednarodni red tako, da bi se lahko izognile novemu konfliktu.**

Po prvi svetovni vojni je zlasti na pobudo predsednika ZDA Wilsona prišlo do prve formalne institucionalne organiziranosti mednarodnega reda – ustanovitve **Društva narodov**. To naj bi zagotavljalo mednarodni mir na svetovni, ne le na evropski ravni, in mirno reševanje sporov med državami. Prvič v zgodovini je takrat kot del versajske mirovne ureditve nastal mednarodni red dobil s paktom Društva narodov in ustanovitvijo Društva narodov s sedežem v Ženevi institucionalni okvir in pravni temelj in tudi stalno mednarodno sodno instanco, Stalno mednarodno sodišče pravice v Hagu. S tem je **multipolarni mednarodni red, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči, prerastel v organizirani in institucionalizirani mednarodni sistem.**

223 O prvi svetovni vojni in njenem vplivu na mednarodne odnose prim. David Stevenson, *The First World War and International Politics* (Oxford 1988); Jean-Pascal Soudagne, *La grande guerre 1914–1918* (Paris 2008); Hew Strachan, *The First World War* (London 2006); H. Cecil in D. Liddle, *Facing Armageddon: The First World War Experienced* (London 1996); Volker Berghahn, *Der Erste Weltkrieg* (München 2004); Wolfdieter Bihl, *Der Erste Weltkrieg 1914–1918* (Dunaj 2009).

224 Eugene V. Rostow, *A Breakfast for Bonaparte* (Washington DC 1992), 57 id.

*Društvu narodov*²²⁵ ni uspelo uresničiti svojega temeljnega cilja, obvarovati človeštvo pred novim svetovnim spopadom. Ni uspelo, ker je bilo kljub čedalje večji ozaveščenosti o grozotah vojne in njeni nesmiselnosti zlasti pri elitah v svetovnih diplomatskih središčih še vedno prevladujoče stališče glede mednarodnega življenja takšno, kakršno je vodilo že v prvo svetovno vojno. To so bili stari nazori o delitvi interesnih območij, **smotrnosti** in upravičenosti kolonializma in nujnosti evropske nadvlade v svetu, o upravičenosti imperializma in vlogi vojaške moči. Militarizem – vera v vojaško moč – je bila na vrhuncu ne le v nacistični Nemčiji, fašistični Italiji, imperialni Japonski in komunistični Sovjetski zvezi. Hkrati so v več državah postale temelj družbenega življenja in politike, tudi zunanje politike, **agresivne in totalitarne ideologije**, nacifašizem, temelječ na rasizmu, in sovjetski komunizem, ki je temeljil na zanikanju posameznikove osebnosti, posameznikovega človeškega dostojanstva. Te ideologije so hotele **po lastnem ideološkem vzorcu spremeniti svet**. Avtoritarni režimi so z več ali manj trdote obvladovali velik del Evrope, poleg Nemčije, Italije, Sovjetske zveze, Španije delno tudi Avstrijo, Madžarsko in Poljsko. Ideje avtoritarne ureditve so bile prisotne v več evropskih državah. Ob nekaterih ideoloških razlikah ter razlikah v trdoti režima in omejitvah demokracije in posameznikove svobode, jim je bilo skupno tisto, kar je *ultima ratio* skupno vsem avtoritarnim režimom: cilj opravičuje sredstva. Za doseg velikega cilja, karkoli že to je, ni pomembno, če je treba omejiti človekove pravice in svoboščine, izvajati zločine, če je treba tudi genocid, in agresijo v zunanji politiki. Njihov cilj je bilo ideološko obvladanje in osvojitve sveta, hkrati s teritorialno ekspanzijo (t. i. nemški *Lebensraum* – življenjski prostor na vzhodu Evrope, imperialne ambicije Italije v Afriki in na Balkanu ter Japonske v Mandžuriji in Kitajski, sovjetska prisvojitve baltskih držav in dela Poljske). Zahodne demokratične države, zlasti Velika Britanija in Francija, niso imele moči, predvsem pa predolgo tudi ne politične volje, da bi se zoperstavile agresivni politiki sil osi (Nemčija, Italija, Japonska). ZDA, katerih predsednik Wilson je bil »oče« Društva narodov, pa so se po letu 1920 odmaknile v izolacionizem in v Društvo narodov sploh niso vstopile.

Mednarodni položaj, kakršen je nastal po letu 1919, in razmerje družbenih sil v Evropi in svetu je tako rekoč nujno vodilo v nov svetovni konflikt. Tudi če bi bilo Društvo narodov univerzalno, tudi če bi bila prepoved uporabe sile doslednejša, tudi če bi bila njegova organizacijska struktura drugačna, pooblastila njegovih organov dalekosežnejša, verjetno ne bi bilo sposobno preprečiti novega svetovnega konflikta – druge svetovne vojne. Tudi zato ne, ker so vodilne evropske države, zmagovite v prvi

225 O Društvu narodov prim. George Scott, *The Rise and Fall of the League of Nations* (Oxford 1952); David J. Armstrong, *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century* (Basingstoke 1996); Paul David, *Histoire de la Société des Nations: L'esprit de Genève: Vingt ans d'effort pour la paix* (Geneve 1998); Kissinger, *Diplomacy*, passim, 218, id.

svetovni vojni, Društvo narodov razumele kot ugoditev željam ZDA²²⁶ (ki so z vstopom v vojno leta 1917 tudi odločile o zmagovalcu) oziroma idealistu, predsedniku Wilsonu, in ne kot nujni in tudi njihovim interesom ustrezni multilateralni okvir zunanjepolitičnega delovanja. Multilateralizem je bil šele v povojih. Zlasti za Nemčijo in tudi Sovjetsko zvezo je bilo Društvo narodov podaljšek in garant »krivičnega« oziroma imperialističnega versajskega sistema, za Japonsko in Italijo pa ovira njunim imperialnim ambicijam v Aziji oziroma Afriki.

Za zunanjo politiko starih evropskih velikih sil, Francije in Velike Britanije, je bilo v tem obdobju značilno prizadevanje za ohranitev lastnih kolonialnih imperijev in boj z nastajajočimi antikolonialnimi gibanji, zlasti v Indiji, Indokinii in arabskem svetu. V Evropi pa vzdrževanje versajskega sistema proti revizionističnim težnjam zlasti Nemčije z zvezami kakršna je bila t. i. mala antanta²²⁷ (Jugoslavija, Romunija, Češkoslovaška). Hkrati naj bi bile ta in druge diplomatske aktivnosti zapora proti širjenju komunizma in vpliva Sovjetske zveze (t. i. *cordon sanitaire*). Del teh zunanjepolitičnih usmeritev je bilo tudi prizadevanje, usmeriti Nemčijo proti Sovjetski zvezi, kar je vodilo k številnim popuščanjem Hitlerju, k »anšlusu« in münchenskemu sporazumu leta 1938²²⁸ in nazadnje v drugo svetovno vojno.

Nemška zunanja politika je bila po porazu v prvi svetovni vojni usmerjena v to, da bi se Nemčija čim prej otresla omejitev versajskega miru. Po Hitlerjevem prihodu na oblast pa je s čedalje bolj agresivno, osvajalno politiko uveljavljala »novi red« (*Die neue Ordnung*) z **nemško hegemonijo** v Evropi in svetu, ki pa je tokrat niso več utemeljevali le z geopolitičnimi razlogi, temveč tudi z rasno in ideološko superiornostjo. Zunanja politika Sovjetske zveze se je po obdobju boja za obstanek revolucije in zoper tuje intervencije usmerila v odpravo izolacije. V času španske državljanske vojne je Sovjetska zveza postala pomemben dejavnik v urejanju evropskih in svetovnih vprašanj, uveljavljala je svoj vpliv in postavljala tudi teritorialne zahteve na območju nekdanjega imperija, caristične Rusije (zlasti Finska in Baltik). ZDA so bile v tem obdobju odmaknjene od evropskih zadev. Usmerjene so bile na pacifiško območje in v soočanje z agresivnimi imperialnimi ambicijami Japonske na Kitajskem in v jugovzhodni Aziji, ki so leta 1941 vodile v spopad z ZDA.

226 O vlogi ZDA v Versaju prim. Arthur Walworth, *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference 1919* (New York 1986).

227 Magda Adam, *The Little Entente and Europe* (Budapest 1993); Eliza Campus, *The Little Entente and the Balkan Alliance* (Bukarešta 1978).

228 *The Munich Crisis 1938*, ur. Igor Lukes (London 2005); Fred Sinowatz, *Das Münchener Abkommen von 1938* (München 1988).

Zunanje politike manjših evropskih držav pa so bile bodisi usmerjene zoper nemške in druge revizionistične težnje (zlasti Jugoslavija, Češkoslovaška, Romunija, Poljska) bodisi so se pridruževale prizadevanjem za revizijo versajskega sistema (zlasti Madžarska in Bolgarija). Predvsem pa so iskale ravnotežje med agresivnimi težnjami Nemčije in Italije in starima evropskima velikima silama, Francijo in Veliko Britanijo, ter ideološko agresivnostjo boljševiške Sovjetske zveze.

Društvo narodov je ne le v organizacijskem in institucionalnem, temveč tudi v idejnem pogledu položilo temelje, na katerih je pozneje, po novi svetovni kataklizmi v Evropi in svetu bila utemeljena **OZN**. Uveljavilo je zametke nekaterih načel, kakor so omejitve uporabe oborožene sile v mednarodnih odnosih, mirno reševanje sporov, pravica narodov do samoodločbe, spoštovanje sprejetih mednarodnih pogodb, spoštovanje suverenosti in teritorialne celovitosti držav in podobno. Ta načela iz Ustanovne listine OZN kot temeljna načela mednarodnega prava (*basic principles of international law*) so **temelj sodobnega mednarodnega reda in sistema OZN in jim je mogoče priznati poseben, kvaziustavni značaj**. Kljub neuspehu je Društvo narodov, kakor omenja Türk,²²⁹ »pomembno kot predhodnik današnjega sistema mednarodnih organizacij«.

Društvo narodov ni imelo moči, da bi preprečilo drugo svetovno vojno, ki je bila še grozovitejša kakor prva. Tokrat ni šlo le za spopad interesov držav in ambicij za evropsko in svetovno prevlado, temveč tudi za ideološki spopad, spopad nacifašizma in komunizma ter demokratskega liberalizma, temelječega na vrednotah in idejah ameriške in francoske revolucije. Vendar pa je bilo Društvo narodov korak k novi, višji organiziranosti mednarodne skupnosti. Vodilo je **k sistemu OZN**. Kljub neuspehu Društva narodov, a tudi na njegovi izkušnji, so »odločeni, da bi obvarovali bodoče rodove pred gorjem vojne, ki je dvakrat v času našega življenja povzročila človeštvu nepopisno gorje ...« (preambula Ustanovne listine OZN) zmagoviti zavezniki po koncu druge svetovne vojne ustanovili OZN. S tem so vzpostavili nov mednarodni sistem, sistem OZN, ki s svojimi načeli in normami, pristojnostmi in delovanjem organov, njihovimi sklepi in stališči postavlja nove okvire ter hkrati nove možnosti za zunanjo politiko držav.

Celovit pogled na razvoj mednarodne skupnosti in dinamiko ravnotežja moči, v bistvu na dinamiko vzpostavljanja in rušenja ravnotežja moči in mednarodnega reda in njuno vsakokratno ponovno vzpostavljanje potrjuje, da gre v razvoju mednarodne skupnosti za prepletanje tendenc k hegemoniji, hegemonizmu, ki so *ultima ratio* naravna posledica razlik v moči držav, pri čemer mislimo na celoto moči, lahko bi zapisali civilizacijsko moč. Hkrati gre tudi za težnjo človeštva po mednarodnem redu,

229 Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 316.

temelječem na civilizacijskih dosežkih človeštva, izraženih v temeljnih normah mednarodnega in notranjega prava, torej za težnjo k »konstitucionalizmu«.²³⁰

230 Primerjaj Zidar, *passim*, zlasti 289 id.

4. SISTEM OZN

Del sodobnega mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko, so različne mednarodne organizacije.²³¹ V njih države s svojo zunanjo politiko, s t. i. multilateralno diplomacijo, uveljavljajo svoje interese in vplivajo na stališča in delovanje mednarodnih organizacij, katerih članice so. Z delovanjem v različnih mednarodnih organizacijah države članice uresničujejo svoje cilje in interese na različnih področjih. Hkrati pa delovanje in ***stališča mednarodnih organizacij vplivajo, usmerjajo ali omejujejo zunanjo politiko držav***. Skratka, institucionalna struktura sodobne mednarodne skupnosti, ki jo tvorijo prav mednarodne vladne organizacije (*international organizations*), je izjemno pomembna z vidika zunanje politike katerekoli države bodisi kot ustvarjanje možnosti bodisi kot postavljanje omejitev, in sicer tudi zato, ker se v mednarodnih organizacijah oblikujejo pravila mednarodnega obnašanja.²³²

Institucionalno strukturo sedanje mednarodne skupnosti tvori približno 200 mednarodnih organizacij²³³ in institucij, ki so jih ustanovile države in v katerih so

231 O mednarodnih organizacijah glej Clive Archer, *International Organizations*, 3. izdaja (London 2001); Samuel J. Barkin, *International Organization: Theories and Institutions* (New York 2006); Ernest Petrič, *Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij*, v Miha Pogačnik in Ernest Petrič, *Izbrane teme*, passim, str. 259–275; Michael Barnett in Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (New York 2004); Ben Salah, T., *Institutions internationales* (Paris 2005); Obrad Račić in Vojin Dimitrijević, *Medjunarodne organizacije*, 3. izdaja (Beograd 1980); Iztok Simoniti, *Mednarodne organizacije: Priročnik in vodič* (Ljubljana 1985); H. F. Köck in P. Fischer, *Das Recht der Internationalen Organisationen* (Dunaj 1997); David J. Armstrong, *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century* (Basingstoke 1996); Volker Rittberger, *Internationale Organisationen: Politik und Geschichte* (Opladen 2002); Pierre Weiss, *Les organisations internationales* (Paris 2005); Philippe Sands in Pierre Klein, *Bowetts Law of International Institutions* (London 2009); *The Oxford Handbook of International Organizations*, ur. Jacob K. Cogan, Ian Hurd in Ian Johnstone (Oxford 2016); Michael Davis in Richard Woodward, *International Organizations* (Cheltenham/Northampton 2014).

232 Prim. José E Alvarez, *International Organizations As Law-Makers* (Oxford 2005).

233 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7. Izdaja (Oxford 2008), 676, omenja obstoj približno 170 mednarodnih vladnih organizacij, tj. takih, v katerih so članice države.

članice države. Naša pozornost je usmerjena posebej v OZN,²³⁴ ki je temelj organiziranosti sodobne mednarodne skupnosti; EU,²³⁵ ki je posebna in zelo pomembna oblika mednarodnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav; in v NATO,²³⁶ ki je v izhodišču obrambno zavezništvo, pomembno kot temelj mednarodne varnosti Slovenije, ki pa po koncu hladne vojne prerašča iz vojaškega bloka tudi v instrument zagotavljanja varnosti v svetu. V okviru teh treh organizacij in skupaj z njimi slovenska zunanja politika uresničuje svoje interese in cilje. Mednarodne organizacije kot element okolja, v katerem deluje z lastno zunanjo politiko, pa ji s svojimi pravili in sklepi postavljajo okvire delovanja in določajo usmeritve, seveda z njenim sodelovanjem in soglasjem, izraženim v skladu z določili ustanovnih aktov oziroma statutov teh mednarodnih organizacij. Pri tem velja poudariti, da so države, članice katerekoli mednarodne odgorganizacije, še vedno države, torej suverene in so pristojnosti mednarodne organizacije proti državam omejene le na tisto, kar so države izrecno ter po ustreznih postopkih in v skladu z mednarodnim pravom in njihovim notranjim pravom prenesle na mednarodne organizacije.

Po letu 1945 mednarodni red najbolj zaznamuje prav **obstoj OZN**.²³⁷ Prav obstoj in delovanje OZN označuje mednarodni red v tem obdobju, ki ga zato upravičeno označujemo za **sistem OZN**. OZN je formalno nastala kot naslednica nekdanjega

234 O OZN glej Christopher C. Joyner, *United Nations Legal Order* (Cambridge 1995); Adam Roberts in Benedict Kingsbury, *United Nations, Divided World* (Oxford 1983); C. F. Alger, *The United Nations System: A Reference Handbook* (Santa Barbara 2005); Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, 7. Izdaja (Padova 2005); *United Nations: Law and Practice*, uredila Franz Cede in Lilly Sucharipa-Behrmann (Haag 2001); Karen A. Mingst in Margaret P. Karns, *The United Nations in the 21st Century*, 3. Izdaja (Boulder (Col.) 2007); Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Izdaja (München 2008); *United Nations Handbook 2007/2008* (Wellington 2007); James N. Rosenau, *The United Nations in a Turbulent World* (Boulder 1992).

235 Prim. John Gillingham, *European Integration 1950–2003: Superstate or New Market Economy?* (Cambridge 2003); Peter Grilc in Tomaž Ilešič, *Pravo Evropske unije* (Ljubljana 2001); Enzo Cannizzaro, *The European Union as an Actor in International Relations* (Haag 2002); Charlotte Bretherton in John Vogler, *The European Union as a Global Actor* (London 1999); David Buchan, *Europe: The Strange Superpower* (Dartmouth 1993); Metka Arah, *Evropska unija* (Ljubljana 1995);

236 O NATO prim. Julian Lindley-French, *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance* (London 2007); *NATO Handbook* (Brussels 2006); Teodor Geršak, *NATO – njegova preobrazba in Slovenija* (Ljubljana 1995); *Priročnik o zvezi NATO* (Bruselj 2001).

237 O vlogi OZN po letu 1945 prim. Volger, *Geschichte*, passim; Karen A. Mingst in Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era* (Oxford 1995); Lawrence Ziring, Robert E. Riggs, Jack C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics* (Belmont (Cal.) 2005); *The United Nations: Reality and Ideal*, ur., Peter R. Baehr in Leon Gordenker, 4. izdaja (New York 2006); Cede in Sucharipa-Behrmann, *The United Nations*, passim; Paul

Društva narodov. Vendar je OZN pravno in dejansko nova mednarodna organizacija ter predvsem izraz volje in teženj zmagovite antifašistične koalicije Združenih narodov, kakor se je ta imenovala po razglasitvi Deklaracije združenih narodov 1. januarja 1942. Njeni tvorci in duhovni očetje Roosevelt, Churchill in Stalin, so z več ali manj iskrenosti izhajali iz predpostavke in sprva nezanesljivega pričakovanja, da bodo kot zmagoviti zavezniki po zmagi nad nacifašizmom in japonskim militarizmom delovali složno pri urejanju sveta za ohranitev miru in varnosti. Kolektivna varnost, ki naj bi zagotavljala varnost vsem državam članicam OZN, **je temeljila na predpostavki složnega delovanja zmagovitih velikih sil – stalnih članic Varnostnega sveta OZN – in na njihovem posebnem položaju in pooblastilih v Varnostnem svetu OZN.** Ta posebni položaj zmagovitih velikih sil ZDA, Sovjetske zveze (zdaj Ruska federacija), Združenega kraljestva, Francije in Kitajske v Varnostnem svetu OZN se izraža predvsem v njihovem stalnem članstvu in s t. i. **pravico veta**. *Raison d'être* te pravice velikih sil, stalnih članic Varnostnega sveta OZN, naj bi bil v tem, da imajo prav one največjo odgovornost za mednarodni mir in varnost. Zato jim pripadajo tudi posebna pooblastila.

Vendar se pričakovanje o sodelovanju zmagovitih zavezniških sil ni uresničilo. Že ob koncu druge svetovne vojne so namesto složnega delovanja prišla na dan nesoglasja ter zlasti različni pogledi in interesi obeh glavnih protagonistov zmagovite koalicije ZDA in Sovjetske zveze. Nesoglasja o prihodnji ureditvi v srednji in jugovzhodni Evropi, še posebej o Poljski, pa tudi Grčiji, t. i. berlinska kriza, spopad v Koreji, so vodila v t. i. hladno vojno.²³⁸ Nesoglasje vodilnih držav antifašistične koalicije namesto pričakovanega soglasja se je v obdobju hladne vojne še posebej odražalo v Varnostnem svetu OZN.

Po koncu hladne vojne oziroma bipolarnega ravnotežja moči in nato razpadu bipolarnega mednarodnega reda je kazalo, da nastajajo možnosti za bolj ali manj soglasno delovanje velikih sil, zlasti v Varnostnem svetu OZN, kar bi bilo pogoj za večjo učinkovitost OZN zlasti pri vprašanih mednarodne varnosti. Na temelju multipolarnega mednarodnega ravnotežja naj bi polno zaživela sistem OZN in kolektivna varnost, s čimer bi bil zagotovljen svetovni mir, kakršna je bila temeljna zamisel tvorcev sistema OZN. To pričakovanje – čeprav ni več v ospredju ideološka in blokavska konfrontacija, temveč gre za navzkrižja konkretnih interesov velikih sil – se je le delno uresničilo in tudi prihodnost ni videti obetavna. Očitno je, da so

Kennedy, *The Parliament of Men: The Past, Present and Future of the United Nations* (New York 2006).

238 Novejša dela o hladni vojni: prim. John P. D. Dunbabin, *The Cold War: The Great Powers and Their Allies*, 2. izdaja (Harlow 2008); John L. Gaddis, *The Cold War* (London 2007); Mike Sewell, *The Cold War*, 7. Izdaja (Cambridge 2007).

tudi v nastajajočem multipolarnem mednarodnem redu omejene možnosti, da bi glavni akterji v mednarodni skupnosti, velike sile, delovale složno. Tokrat omejujejo možnosti za složno delovanje velikih sil – in s tem učinkovitost sistema OZN – predvsem **njihovi različni politični, varnostni, gospodarski in drugi interesi** ter različni pogledi na številna najpomembnejša mednarodna vprašanja. Tudi pomanjkanje zaupanja je očitno pomembnejše, kakor bi bilo pričakovati. Še zlasti je očitno, da še niso preživete razne hegemonistične, imperialne ambicije ali ideje o interesnih sferah zlasti v vzpenjajočih se velikih silah, Rusiji in Kitajski. Vendar je kazalo, da nesoglasja, ker niso več ideološko, temveč le interesno utemeljena, ne bodo ovirala sodelovanja pri tistih zadevah, kjer si niso v nasprotju konkretni interesi, in ne bodo ogrožala mir. Posegi Ruske federacije v Gruzijo, Moldovo in v zadnjih nekaj letih nasilna priključitev Krima in spopad na vzhodu Ukrajine, še zlasti pa agresija na Ukrajino začeta 24. februarja 2022, gornjo optimistično oceno postavljajo pod vprašaj. Bolj je videti, da caristične imperialne in sovjetske hegemonistične težnje tudi sedanji ruski eliti, vzgojeni še v času sovjetskega imperija, niso tuje.

Podobno, seveda *mutatis mutandis*, velja povedano tudi za vzpenjajočo se Kitajsko. Njena izjemna rast in čedalje večja moč, zlasti gospodarska, posledično pa tudi finančna in vojaška, in upošteva njeno ravnanje in razvoj v njeni notranji in zunanji politiki, vzbujajo več skrbi kakor optimizma. Ali tudi sedanje spremembe razmerja moči v nastajajočem multipolarnem svetovnem redu utegnejo svet voditi h krizam in ogrožanju miru, kar je bilo ob spremembah razmerja moči pravilo v preteklosti, bomo razpravljali pozneje. Vsekakor pa lahko zatrdimo, da je **tudi v sedanjem multipolarnem svetovnem redu OZN okrnjena pri svojem delovanju zaradi navzkrižij med glavnimi silami, še posebej v Varnostnem svetu OZN.**

Videti je, kakor da so se tvorniki OZN zavedali, da je v primeru nesoglasja med velikimi silami bolje, da do sklepov ne pride, kakor pa da bi se o vprašanih mednarodnega miru in varnosti odločalo s preglasovanjem, torej zoper voljo in interese ene ali več velikih sil. Ta realistična presoja se izraža v pravici veta²³⁹ stalnih članic Varnostnega sveta OZN. Neizprosno dejstvo namreč je, da v primeru, ko bi Varnostni svet OZN izglasoval (s preglasovanjem) sklep zoper čvrsto nasprotovanje ZDA ali Kitajske ali Ruske federacije, skratka zoper eno od velikih sil, nihče ne bi mogel zagotoviti uresničitve tega sklepa. Ne Varnostni svet OZN, ne OZN in ne mednarodna skupnost ne premorejo sredstev, ki bi zagotovila, da bi se sklep, sprejet s preglasovanjem katere

239 O pravici do veta prim. Max Hilaire, *United Nations Law and the Security Council*, (Burlington (Ver.) 2005); Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 344 id.; Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective* (Haag 1998); Anjali V. Patil, *The Veto – a Historical Necessity* (New York 2001).

od najpomembnejših velikih sil, tudi uveljavil. Neuresničeni sklepi pa bi le potrjevali nemoč OZN in postavili pod vprašaj ne le njeno učinkovitost in verodostojnost, temveč tudi njen pomen, njen *raison d'être*. Če pa bi vendarle obstajala pripravljenost, sprejeti prisilne ukrepe zoper veliko silo v skladu s sklepi, sprejetimi s preglašovanjem, bi to lahko pripeljalo do njenega izstopa iz OZN ali celo spopada z njo. Torej prav v tisto, kar naj bi delovanje OZN preprečilo v skladu z njenim temeljnim namenom, zagotavljati mednarodni mir in varnost. Na videz čudovita in pravična ideja o odpravi veta stalnih članic v Varnostnem svetu OZN v realnih razmerjih tudi sodobnega mednarodnega reda ni ne pravična in ne čudovita. Dejansko je nevarna za obstoj OZN ter mednarodni mir in varnost.

V obdobju hladne vojne se je pravica do veta pogosto uporabila.²⁴⁰ Tudi v sedanjem obdobju je težko reči, da pravica do veta stalnih članic Varnostnega sveta OZN ni več smiselna. **Vendar pa bi jo bilo treba omejiti in onemogočiti njeno zlorabo.** Zahteve za popolno odpravo pravice do veta pa so neuresničljive tudi zato, ker je v postopku za spremembo (amandma) določil Ustanovne listine OZN potrebno soglasje oziroma ratifikacija sprememb v vseh stalnih članicah Varnostnega sveta OZN. Te pa se tej pravici očitno niso pripravljene odreči. Popolna odprava veta v Varnostnem svetu OZN v sedanjih razmerah, ko ravnanje držav vodijo predvsem njihovi nacionalni interesi in ko mednarodna skupnost nima sredstev, da bi zagotovila spoštovanje sklepov tudi v primeru, ko bi bili ti sprejeti zoper voljo ene ali več stalnih članic Varnostnega sveta OZN ali bi bili uperjeni zoper katero od njih, bi vodila v več tveganj, kakor pa bi prispevala k mednarodni varnosti in miru.

Smotrna in uresničjiva pa so prizadevanja za omejitev uporabe veta, preprečevanje njegove zlorabe in transparentnost njegove uporabe, na primer obveza javno pojasniti razloge, zakaj je bil veto uporabljen. Tudi ideja, naj bi bila pravica veta omejena, kadar bi šlo za odločanje glede agresije, kršitve miru ali neposredne grožnje miru, v katero bi bila neposredno vpletena stalna članica, ki bi z vetom preprečila Varnostnemu svetu OZN, da bi zoper njo ukrepal, je vredna razmisleka. Tovrstni predlogi imajo v okviru prizadevanj za reformo OZN in zlasti reformo Varnostnega sveta²⁴¹ tudi nekaj možnosti za uspeh, medtem ko predlogi za enostavno in popolno odpravo veta verjetno nimajo nikakršne možnosti. Na temelju pretekle prakse, še posebej pa

240 Edward C. Luck, *UN Security Council: Practice and Promise* (London 2006).

241 O reformi Varnostnega sveta OZN prim. Dimitris Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform* (London 2008); Paolo Bargiacchi, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite* (Milano 2005); Karel Van Kesteren, *Reforming the Security Council: Views from Practice v: The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change?* (Leiden 2005), 261 id.; *Die Reform der Vereinten Nationen: Bilanz und Perspektiven*, uredila Varwik, J. in Zimmermann, A (Berlin 2006).

v primeru očitne agresije Rusije proti Ukrajini, ko sta Varnostni svet OZN in mednarodna skupnost ostala nemočna zaradi veta Ruske federacije, bi veljalo razmisliti o predlogu, da bi Generalna skupščina OZN s posebno resolucijo pozvala stalne članice Varnostnega sveta OZN, da se s posebno hkratno izjavo zavežejo, da se bodo v primerih, ko bi šlo za njihovo neposredno vpletenost v agresijo ali uporabo oborožene sile zoper drugo članico OZN, v Varnostnem svetu OZN vzdržale glasovanja. Tak predlog bi bil za stalne članice moralni pritisk in bi ga katerakoli med njimi težko zavrnila, omogočil pa bi, da bi Varnostni svet OZN razpravljal in z večino devetih glasov (od 15) sprejel odločitev.

Po simboličnem padcu berlinskega zidu oziroma na začetku 90. let prejšnjega stoletja je bilo utemeljeno upanje, da bo s prenehanjem hladne vojne in blokavske delitve sveta ter razpadom na bipolarnem ravnotežju temelječega mednarodnega reda **več možnosti za učinkovito delovanje sistema OZN in uveljavitev soglasnega delovanja velikih sil, stalnih članic Varnostnega sveta OZN**. Ta optimizem se je le skromno potrdil. Res je bilo videti, da ni več stalnega nasprotovanja med ZDA in Rusijo, kakršno je bilo značilno za obdobje hladne vojne. Res je tudi, da se veto v Varnostnem svetu OZN v novejšem obdobju uporablja redkeje, pravzaprav izjemoma, in da pravica do veta dobiva čedalje bolj preventivno vlogo. **Učinkuje preventivno, tako da se sklep Varnostnega sveta OZN, ki bi očitno trčil ob veto, sploh ne predlaga**. Možnost veta deluje tako, da tisti predlogi sklepov, resolucij Varnostnemu svetu OZN, za katere ni mogoče vnaprej zagotoviti soglasja med stalnimi članicami, praviloma sploh niso predloženi na formalno sejo Varnostnega sveta OZN. Tako je pretnja ruskega veta preprečila sprejetje resolucije Varnostnega sveta OZN, ki bi odobrila poseg NATO na Kosovu in je bil ta poseg legaliziran šele naknadno, *post festum*, s kompromisno resolucijo Varnostnega sveta OZN 1244; dvomi o skladnosti tega oboroženega posega z mednarodnim pravom pa so prav zato ostali. Podobno je že najava ruskega in verjetno kitajskega veta preprečila predložitev in sprejetje t. i. Ahtisarijevega načrta za ureditev statusa Kosova. Pretnja ruskega in kitajskega veta vnaprej preprečuje odločanje v Varnostnem svetu o sprejemu Kosova v OZN, pretnja z vetom Ruske federacije in Kitajske pa je preprečevala, da bi se Varnostni svet sploh resno ukvarjal z zaustavitvijo dolgoletne vojne v Siriji in, da bi Varnostni svet OZN karkoli odločil o agresiji Ruske federacije na Ukrajino.

Podobno je pretnja ruskega in kitajskega veta, skupaj s premajhnim številom zagotovljenih glasov tudi nestalnih članic vodila k temu, da ZDA v Varnostnem svetu niso vložile predloga resolucije, ki bi odobrila oziroma legitimirala vojaški poseg v Iraku leta 2003. Tako so se ZDA odločile skupaj z zavezniki (t. i. koalicija voljnih) obiti Varnostni svet in OZN in so se ob posegu v Irak sklicevale na nekatere predhodne resolucije Varnostnega sveta o Iraku. Ker je bil ta vojaški poseg izveden brez izrecnega pooblastila Varnostnega sveta, je to vodilo v resne dvome o njegovi skladnosti z mednarodnim pravom. Tudi zato je ta poseg naletel na zadržanost in odpor v mednarodni

skupnosti.²⁴² Veliko držav je namreč pogojevalo podporo ZDA in njenim zaveznikom pri posegu v Irak s predhodno avtorizacijo Varnostnega sveta OZN.

Poseg ZDA in zavezniške koalicije v Afganistan zoper talibane sicer ni naletel na izrazit odpor ne Ruske federacije ne Kitajske, vendar je bil v bistvu izveden mimo OZN. Mimo OZN je bil izveden tudi tragični umik leta 2021, ki je Afganistan pustil v rokah radikalnih islamistov. Umik iz Afganistana tako ni bil samo umik zahodnih, predvsem ameriških oboroženih sil, saj te niti niso bile poražene, temveč umik, poraz zahodnih vrednot, ki so jih Afganistancem, njihovim vrednotam in tradicijam navkljub vsiljevali »misionarji« t. i. zahodnih vrednot in »liberalizma« v vseh sferah življenja, ki pa so v popolnem nasprotju z vrednotami konservativne islamske afganistanske družbe in njenih vrednot. Kljub ogromni finančni in drugi pomoči je bilo čedalje več Afganistancem dovolj tuje prisotnosti in vsilevanja njim tujih vrednot, pri čemer so se odlikovala zlasti nekatere nevladne, »progresivne« organizacije. To so končno razumeli tudi v ZDA, ki so z ogromnimi zneski pa tudi življenji njihovih vojakov plačevale »uveljavljanje naših, zahodnih«, avangardnih vrednot in načina življenja, ki so jih Afganistanci pogosto razumeli kot pretnjo njihovemu načinu življenja, njihovim vrednotam. Prišlo je do umika, ceno plačujejo zdaj pozabljeni Afganistanci in Afganistanke, še posebej tisti, ki so verjeli, dokler so, v naš zahodni svet in naše vrednote. Hujšega poraza, poraza naših vrednot, prestiža in zgrešenih dobrih namenov zahod ni mogel doživeti.

Zaradi nesoglasja ali pa zaradi nepripravljenosti predvsem stalnih članic v Varnostnem svetu marsikdaj ne pride do odločitev oziroma posega mednarodne skupnosti, čeprav bi bil tak poseg nujen predvsem iz humanitarnih razlogov. Do odločitve Varnostnega sveta zanesljivo ne pride takrat, kadar bi odločitev posegla v vitalne interese katere od velikih sil, stalnih članic Varnostnega sveta. Tako vojna v Čečeniji, ki je celo desetletje pustošila to deželo, ni bila predmet resolucije, sprejete v Varnostnem svetu OZN. Kljub pogostim moralnim obsodbam ruskega početja v Čečeniji nobena med stalnimi članicami (pa tudi druge članice ne) ni imela volje ali interesa v Varnostnem svetu predlagati sprejetje resolucije, saj bi ta trčila ob ostro nasprotovanje Rusije. Varnostni svet OZN niti ni zmožgal sprejeti učinkovitih sklepov, ki bi zaustavili genocid v Ruandi ali leta trajajoče nasilje v Darfurju, še manj pa sklepov, ki bi obsodili uporabo oborožene sile na Krimu. Tak sklep in že razprava v Varnostnem svetu o ruski aneksiji Krima bi povzročila globoko krizo v odnosih z Rusko federacijo in Ljudsko republiko Kitajsko.

242 O posegu ZDA in koalicije voljnih v Irak glej Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten, Pierre Klein, *L'intervention en Irak et le droit international* (Paris 2004); Peter Van Walsum, *The Security Council and the Use of Force; Kosovo, East Timor, Iraq*, v *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change?* (Leiden 2005); Jalil Kasto, *The United Nations and the Invasion of Iraq* (Hounslow 2005).

Kadar gre za neko pomembno vprašanje, zlasti v odnosih med stalnimi članicami Varnostnega sveta, se praviloma izvedeta razprava in glasovanje na formalni seji Varnostnega sveta. Tak je bil primer obravnave v Varnostnem svetu na pobudo več držav ob agresiji Ruske federacije na Ukrajino 24. februarja 2022. Varnostni svet OZN je že par dni po agresiji o zadevi razpravljal in glasoval, a zaradi veta Ruske federacije ni sprejel nobenega sklepa. Uporabila pa se je možnost, ki se je uveljavila že davnega leta 1950 z resolucijo Generalne skupščine OZN, znane kot *Uniting for peace*.²⁴³ Ta omogoča, da kadar je Varnostni svet blokiran zaradi veta, lahko pride do sklica izredne nujne seje Generalne skupščine, ki nato o kršitvi miru ali aktu agresije lahko razpravlja in sprejme s kvalificirano večino resolucijo, priporoči državam o zadevi. Priporočilo sicer ni pravno obvezujoči sklep za države, ima pa politični pomen, še zlasti, če je resolucija Generalne skupščine sprejeta z veliko večino. Tako je bilo tudi v primeru agresije Ruske federacije na Ukrajino, ko je Generalna skupščina OZN z izjemno veliko večino sprejela resolucijo,²⁴⁴ ki obsoja agresijo na Ukrajino in jo opredeljuje kot zločin po mednarodnem pravu. Resoluciji je nasprotovala le Ruska federacija, torej le agresor in štiri njene zaveznice oziroma od nje odvisne države.²⁴⁵ Kar 141 držav članic OZN (nekaj jih ni glasovalo ali pa se je vzdržalo) pa je agresijo Ruske federacije jasno obsodila. Take osamitve ene od stalnih članic Varnostnega sveta v OZN doslej nikoli ni bilo, kar kaže na enovito obsodbo mednarodne skupnosti te očitne in z ničemer opravičljive agresije. Zadeva se je ponovila v Generalni skupščini oktobra istega leta, po tem, ko je Ruska federacija izvedla in v očitnem nasprotju z mednarodnim pravom razglasila aneksijo štirih ukrajinskih regij. Tudi tokrat je velika večina, kar 143 držav glasovala za resolucijo, ki obsoja rusko ravnanje in poziva države naj ne priznajo njegovih učinkov, le štiri države pa so poleg Rusije glasovale proti resoluciji in obsodbi ruskega ravnanja.

Zastavlja se tudi dalekosežno in pomembno mednarodnopravno in tudi humanitarno vprašanje, kaj storiti v primeru, če v kaki državi poteka zločin genocida,²⁴⁶ zločini

243 Res. GA 377A (V), 3. 11. 1950.

244 Res. A/ES-11/L.1.

245 Rusko federacijo so podprle le Belorusija, Sirija, Severna Koreja in Eritreja. Podobno je bilo tudi na glasovanju v Generalni skupščini 23. februarja 2023 o resoluciji A/Res/ES-11/6 (*Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*), sprejetih ob žalostni »obletnici« agresije na Ukrajino.

246 Genocid opredeljuje Weigall, *International Relations*, 100, kot sistematično množično ubijanje pripadnikov kakega ljudstva in kot primere našteva genocid nad Judi v nacistični Nemčiji, Armenci v Turčiji leta 1915, na Vzhodnem Timorju in masakra v Ruandi; zločin genocida je mednarodnopravno opredeljen v Konvenciji ZN o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (1949). Ta kot genocid v 2. členu našteva dejanja (ubijanje, povzročanje hudih telesnih in duševnih poškodb, izpostavljanje skupine takim življenjskim pogojem, da bi se jo delno ali v celoti uničilo, preprečevanje rojstev v v skupini in nasilno odvzemanje otrok skupini z namenom,

zoper človečnost, vojni zločini in etnično čiščenje, pa Varnostni svet zaradi veta kate-re od stalnih članic Varnostnega sveta ne uspe sprejeti sklepa o posegu v dogajanja in zagotoviti pomoč prizadetim. Ali ima OZN ali države v takem primeru vendarle iz humanitarnih razlogov pravico ali celo dolžnost, v skrajnem primeru tudi z uporabo sile, poseči v državo, v kateri se to dogaja?²⁴⁷ Nesporno je, da je tak poseg mogoč in pravno dopusten, če se **prizadeta država strinja** s posegom ali za intervencijo oziroma pomoč sama zaprosi. Še zlasti pa je takemu posegu težko pripisati protiprav-nost, kadar je vnaprej o posegu sprejet ustrezen **sklep, resolucija Varnostnega sveta OZN**. Vprašanje pa je zapleteno in močno sporno, ko dramatične razmere, genocid, zločini zoper človečnost, vojni zločini, etnično čiščenje kličejo po posegu ali pomoči, **pa organi prizadete države posegu ali pomoči nasprotujejo in tudi ni mogoče doseči soglasja v Varnostnem svetu za poseg**. Tak je bil položaj v Ruandi,²⁴⁸ kjer se je leta 1994 nesporno izvajal genocid, ali pa na Kosovu leta 1999,²⁴⁹ kjer sta potekala množično nasilje in etnično čiščenje stotisočev Albancev. Ali dolgoletna vojna v Si-riji z množičnim izvajanjem vojnih zločinov, zločinov zoper človečnost, izganjanjem prebivalstva in celo uporabo strupenih plinov. Ali naj v takih primerih prevlada skli-cevanje na suverenost države ali zaščita človeških življenj?

Po tragičnih izkušnjah (v Ruandi, Bosni – zlasti Srebrenici,²⁵⁰ na Kosovu in v Darfurju,²⁵¹ Siriji, Libiji, Jemnu in drugod), se je vendarle utrjevalo in utrdilo prepričanje,

da bi se v celoti ali delno uničila narodnostna, etnična, rasna ali verska skupina. O genocidu prim. A. L. Hinton in K. L. O'Neill, *Genocide: Truth, Memory and Representation* (Durhan (N. C.) 2009); Adam Jones, *Genocide: A Comprehensive Introduction* (London 2006); Kenneth J. Campbell, *Genocide and the Global Village* (New York 2001); John B. Quigley, *The Genocide Convention: An International Law Analysis* (Aldershot 2006); W. A. Shabas, *Preventing Genocide and Mass Killing: The Challenge for the United Nations* (London 2006).

- 247 Poročilo GS OZN – *Report of GA of the UN on Implementation of Responsibility to Protect*, Doc. A/HCR/9110 – ugotavlja, da se t. i. dolžnost zaščititi (*responsibility to protect*) nanaša le na genocid, vojne zločine, zločine zoper človečnost in etnično čiščenje.
- 248 Prim. Kingsley C. Moghalu, *Rwanda's Genocid: The Politics of Global Justice* (New York 2005); Jean-Paul Kimonyo, *Rwanda: Un Genocide populaire* (Paris 2008).
- 249 O etničnem čiščenju glej Michael Mann, *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing* (Cambridge 2005); R. Grulich, *Ethnische Säuberung und Vertreibung als Mittel der Politik im 20. Jahrhundert* (München 1999).
- 250 Prim. Sylvie Matton, *Srebrenica: Un genocide annonce* (Paris 2005); Norman Cigar, *Genocide in Bosnia: The Policy of »Ethnic Cleansing«* (College Station (Tex.) 1995); Smail Čekić, Muharem Kreso in Becir Macić, *Genocide in Srebrenica, United Nations Safe Area in July 1995* (Sarajevo 2001).
- 251 Prim. Amanda F. Grzyb, *The World and Darfur: International Response to Crimes Against Humanity in Western Sudan* (Montreal 2009); David Hoile, *Darfur in Perspective*, 2. izdaja (London 2006).

da se taki zločini, genocid, zločini zoper človečnost, vojni zločini, etnično čiščenje **ne smejo ponoviti in jih je treba preprečiti**. Vendar je številnim državam najpomembnejša nedotakljivost, integriteta držav in njihova suverenost, ki bi jo s posegi brez njihovega soglasja kršili. Zato se le počasi oblikuje pravna zavest, da je v takih izjemnih primerih **intervencija mednarodnopravno dopustna, vendar le, če jo odobri oziroma zahteva Varnostni svet OZN**. Koncept odgovornost zaščititi (*Responsibility to Protect* – R2P) se sicer postopoma uveljavlja v mednarodnem pravu, za zdaj bolj kot *de lege ferenda* kakor *de lege lata*. Varnostnemu svetu in njegovim stalnim članicam se pri tem nalaga velika odgovornost, ki ji za zdaj niso vedno kos, saj je odločitev za poseg *ultima ratio* odvisna od njihovega soglasja.

Še bolj stežka se uveljavlja prepričanje, da če se država sama ni sposobna ali pripravljena spoprijeti s posledicami naravne katastrofe, in torej ne opravlja svoje temeljne vloge, ki sicer izhaja prav iz njene suverenosti, to je zavarovati svoje prebivalstvo, sme mednarodna skupnost intervenirati tudi brez pooblastila Varnostnega sveta OZN in brez soglasja te države. Tak poseg bi bil sicer sam po sebi grob poseg v suverenost prizadete države in kršitev načela mednarodnega prava o prepovedi intervencije.²⁵² Tudi če bi se uveljavilo stališče o tem, da je intervencija v primerih katastrof, ko gre za obveznost zaščititi ljudi, dopustna (česar sicer za zdaj še ni), bi bil tak poseg lahko le skrajna izjema. Mednarodnopravno bi bil dopusten le pod določenimi pogoji oziroma v skladu z določili o tem, kdo, kdaj, s kakšnim ciljem, na kakšen način in podobno sme nuditi pomoč, intervenirati.²⁵³ Le v primeru, ko država ne izpolnjuje svoje temeljne naloge zaščititi svoje prebivalstvo, ker to bodisi sama ne zmore ali pa celo noče in je mednarodni poseg iz humanitarnih razlogov nujen, je mogoče reči – z obilo dvomov – da je zato poseg tudi mednarodnopravno dopusten. V takih primerih naj bi **interes zaščite človeških življenj prevladal nad mednarodnopravnim načelom o neintervenciji** in nad suverenostjo držav.

Poseg v državo je ne le mednarodnopravno, temveč tudi politično občutljivo in pogosto sporno vprašanje tudi, če gre za poseg ene države ali skupine držav, ki bi se v imenu humanosti **in s pooblastilom Varnostnega sveta OZN** odločile za poseg. Jasno je namreč, da se lahko s posegom marsikdaj skušajo doseči tudi drugi, predvsem lastni interesi tiste države ali držav, ki intervenirajo oziroma se za intervencijo zavzemajo.

252 O načelu neintervencije prim. Danilo Türk, *Načelo neintervencije v mednarodnih odnosih in v mednarodnem pravu* (Ljubljana 1984); Brownlie, *Principles*, passim.

253 Podrobneje o razmerju suverenosti in »dolžnosti zaščititi« glej poročilo *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa 2001); Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge 2009); Gareth J. Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington DC 2008).

Tako so v obdobju t. i. »koncerta evropskih velikih sil« te pogosto intervenirale v zunajevropskih delih sveta, sklicujoč se na humanitarne razloge za intervencijo, dejansko pa je šlo tudi za druge razloge in interese.

Zaradi neprijetnih, a še živih spominov na t. i. **humanitarne intervencije evropskih sil**, se danes ne govori več o humanitarni intervenciji, temveč o **dolžnosti držav, da zaščitijo« prebivalstvo (responsibility to protect)²⁵⁴ pred genocidom, zločini zoper človečnost, vojnimi zločini in etničnim čiščenjem.²⁵⁵** Če država te svoje dolžnosti, ki je dejansko izraz njene suverenosti, bodisi noče ali sama ne more izpolniti, lahko nastane položaj, ko lahko mednarodna skupnost presoja o posegu tudi brez soglasja prizadete države, seveda pa le na temelju sklepa Varnostnega sveta. Razumljivo je, da se temu upirajo in se sklicujejo na suverenost in načelo ne-intervencije zlasti tiste države, ki menijo, da bi lahko v njih prišlo do intervencije. Najboljše zagotovilo, da država ne bo predmet humanitarnega posega mednarodne skupnosti je, da s spoštovanjem človekovih pravic, preprečevanjem diskriminacije, genocida, množične zločinske dejavnosti, nasilja **sama prepreči, da bi sploh nastali razlogi za intervencijo.**

Velja opozoriti, da je težko, če sploh mogoče, na abstraktni ravni in vnaprej za vse prihodnje primere vzpostaviti razmerje, ravnotežje med načelom neintervencije in odgovornostjo zaščititi (*responsibility to protect*). Načelo mednarodnega prava o prepovedi intervencije zagotavlja mednarodni red in mirno sobivanje držav. Vendar to isto načelo mednarodnega prava, zlasti če se absolutizira njegov pomen, omogoča, da država, sklicujoč se nanj in na lastno suverenost, izvaja nasilje in zločine nad lastnim prebivalstvom. Hkrati pa, četudi s človekoljubnim namenom, tuja intervencija, ki naj bi preprečila zločine in nasilje in naj bi izhajala iz *responsibility to protect*, omogoča tudi zlorabe in nasilje kakor vsaka tuja intervencija. Mogoče je, da se nasilje in trpljenje ljudi na območju intervencije še povečata prav zaradi intervencije. Intervencija v Libiji po padcu Gadafijeve vladavine, izvedena sicer na temelju sklepa Varnostnega

254 O *responsibility to protect* glej *The Oxford Handbook of Responsibility to Protect*, ur. Alex Bellamy in Tim Dunne (Oxford 2016).

255 Z vprašanjem intervencije v primeru naravnih katastrof, ki naj ne bi spadala v okvir *responsibility to protect* (ta naj bi bila omejena na genocid, vojne zločine, zločine zoper človečnost in etnično čiščenje), se je več let ukvarjala Komisija za mednarodno pravo (*International Law Commission – ILC*), ki je leta 2016 sprejela osnutek konvencije *Protection of Persons in the Event of Disaster*, ki je bil predložen Generalni skupščini OZN in je zdaj na voljo njej in državam za nadaljno ukrepanje; glej GA Res.71/141 (13. 12. 2016) in GA Res. 73/209 (20. 12. 2016).

sveta kot primer *responsibility to protect*, ni prinesla miru in varnosti prebivalstvu, Libija pa je v bistvu še vedno nedelujoča država.²⁵⁶

Sistem OZN²⁵⁷ je zgrajen na predpostavki **univerzalnosti**, ki je danes uresničena. Sprva je bilo članstvo OZN omejeno na države zmagovite antifašistične koalicije, t. i. ustanovne članice, katerih članstvo traja od 24. oktobra 1945. Kmalu so vstopile tudi tiste države, ki so bile v drugi svetovni vojni nevtralne, in nato postopoma še v drugi svetovni vojni poražene države, nato pa kot posledica dekolonizacije še številne nove neodvisne države. Pozneje so vstopile tudi države, ki so nastale po razpadu Sovjetske zveze, Jugoslavije, Češkoslovaške in tudi stalno nevtralna Švica. Postopek za sprejem nove članice zahteva poleg izglasovanja v Generalni skupščini tudi soglasje stalnih članic Varnostnega sveta OZN. Zato Kosovo, ki nedvomno je suverena država, saj njegova suverena državnost po mednarodnem pravu ni odvisna od priznanja, in ki ga sicer priznava več kakor polovica držav članic OZN, za zdaj zaradi nasprotovanja Ruske federacije in Kitajske še ne more pričakovati članstva v OZN. Še manj pa Abhazija, Južna Osetija, Severni Ciper in podobne »države«, ki dejansko ne izpolnjujejo objektivnih pogojev suverene državnosti in jih razen Rusije in v primeru Severnega Cipra le Turčije druge države ne priznavajo za države.²⁵⁸

Slovenija je v OZN vstopila²⁵⁹ kot **nova država enako kakor druge nove države, naslednice nekdanje** SFRJ. Le z vztrajnostjo in spretnostjo njene diplomacije je uspela prepričati, da bi Miloševićeva Jugoslavija uveljavila nadaljevanje lastnega članstva v OZN po nekdanji SFRJ, in to kljub podpori, ki so jo Miloševići državi dajale Rusija, Kitajska in druge države, članice gibanja neuvrčenih, potihoma pa tudi nekatere evropske države. Nadaljevanje članstva v OZN po nekdanji SFRJ bi Srbiji dala prednost in prestiž ustanovne članice OZN, posledično pa tudi nadaljevanje članstva v drugih mednarodnih organizacijah, zlasti tistih v sistemu OZN, vključno s Svetovno banko (WB) in Mednarodnim denarnim skladom (*International Monetary Fund* – IMF). Nadaljevanje članstva v OZN bi pomenilo, da je Srbija mednarodnopravno nadaljevanje nekdanje države, torej isti subjekt mednarodnega

256 O odnosu med suverenostjo in intervencijo za humane cilje glej Richard Devetak, *Between Kant and Pufendorf: Humanitarian Intervention, Statist Anti-Cosmopolitanism and Critical International Theory*, v *Critical International Relations Theory After 25 Years*, uredila Nicholas Rengger and Ben Thirkell-White (Cambridge 2007), 151 id.

257 Prim. Hans von Mangoldt, Volke Rittberger, Franz Knipping, *The United Nations System and its Predecessors* (Oxford 1997); Joyner, *United Nations Legal Order*, passim.

258 Kosovo za razliko od omenjenih držav kot suvereno državo priznava več kakor polovica držav članic OZN.

259 Ernest Petrič, *Vstop Slovenije v OZN*, v *30 let slovenske države*, ur. Darko Darovec in Dimitrij Rupel (Koper 2021).

prava, ki nadaljuje pravno subjektiviteto in članstvo nekdanje države v OZN. Druge naslednice nekdanje SFRJ naj bi bile sprejete v OZN kot nove članice. To bi imelo daljnosežne posledice predvsem glede urejanja finančnih in drugih vidikov nasledstva po nekdanji državi. Uveljavitev stališča Badinterjeve arbitražne komisije, da so vse naslednice nekdanje SFRJ nove države, potrjuje dejstvo, da je Srbija postala članica OZN šele 1. novembra 2000, torej je dobrih osem let mlajša članica OZN kakor Slovenija, ki je članica od 22. maja 1992.²⁶⁰

Univerzalnost OZN kot institucionalne strukture sodobnega mednarodnega sistema dopolnjuje dejstvo, da so k delu Generalne skupščine kot opazovalke vabljene številne mednarodne regionalne organizacije, Ekonomski in socialni svet (*Economic and Social Council* – ECOSOC) pa usklajuje delo specializiranih agencij. Pri sedežu OZN v New Yorku imajo poleg držav članic stalna predstavništva številne regionalne mednarodne organizacije, med njimi EU, Organizacija ameriških držav, Arabska liga, Afriška unija, Organizacija islamskega sodelovanja, Mednarodni odbor Rdečega križa in druge. Del sistema OZN so t. i. **specializirane agencije**.²⁶¹ ILO, FAO, UNESCO, WHO, WB, IMF, WMO, WIPO, UNIDO, IFAD, IAEA, WTO,²⁶² in druge ter regionalne ekonomske komisije OZN ter programi, na primer UNDP, UNEP. OZN je tako dejansko **središče sodobnega mednarodnega sistema**, ki ga zato lahko upravičeno imenujemo sistem OZN. Prek posebnega statusa v ECOSOC so v sistem OZN vključene tudi številne nevladne mednarodne organizacije (NGO), če izpolnjujejo zahtevane pogoje.

Že tvorci OZN so razumeli, da so mednarodni konflikti in spori ne le posledica različnih interesov držav in ideologij, temveč tudi nesorazmerij v gospodarskem razvoju, revščine, neizobraženosti, socialnih nasprotij, nespoštovanja človekovih pravic, diskriminacije in neenakopravnosti. Tudi zato je sistem OZN zasnovan na predpostavki, da je potrebno, če naj se zagotovita mednarodni mir in varnost, odpravljati tista nasprotja, ki konflikte in spore povzročajo. Torej je treba krepiti mednarodno sodelovanje na vseh področjih, zagotoviti enakomernejši gospodarski in kulturni razvoj, obvladovati gospodarska in finančna gibanja, zagotoviti univerzalno spoštovanje človekovih pravic.

260 O mednarodnopravnih vidikih nasledstva držav, nastalih na ozemlju nekdanje SFRJ, prim. Türk, *Temelji*, 333 id.; prim. Borut Bohte, *Status ZRJ v OZN*, v *Pravnik*, št. 11–12 (Ljubljana 2000).

261 O specializiranih agencijah glej Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 362 id.

262 IAEA in WTO *stricto sensu* ne sodita med specializirane agencije, a ju zaradi tesnega sodelovanja z OZN in številnih skupnih točk s specializiranimi agencijami uvrščamo v krog institucij, ki tvorijo sistem OZN.

OZN je strukturalno in funkcionalno zasnovana *kot središče, usklajevalec in pobudnik mednarodnega sodelovanja* na vseh pomembnih področjih sodobnega družbenega in gospodarskega življenja. To nalogo imajo specializirane agencije in posebni programi OZN, ki so del sistema OZN, pa tudi organi OZN, zlasti ECOSOC. *Te dejavnosti pomembno prispevajo k zagotavljanju miru in varnosti*. Na teh področjih delovanja je OZN postala nepogrešljivi in uspešni dejavnik.

Sistem OZN temelji na mednarodnopravnem načelu suverene enakosti vseh držav. Po westfalskem kongresu leta 1648 imamo mednarodni red, ki ga tvorijo suverene, torej nikakršni višji oblasti podrejene države. Te so v pravicah in obveznostih enakopravne, vendar je treba hkrati upoštevati dejstvo, da so med državami razlike v njihovi moči in njihovem mednarodnem položaju, s tem pa tudi v njihovi vlogi v mednarodnem življenju.

Vedno je obstajala skupina držav, ki so dajale osnovni ton mednarodnim dogajanjem in ki so bile temelji evropskega in pozneje svetovnega ravnotežja moči. Te države so imele *de facto* vodilni položaj. Na dunajskem kongresu in v okviru Svete alianse so bile to Rusija, Avstrija, Prusija in Velika Britanija (ki se jim je kmalu priključila tudi poražena Francija); pozneje, v času »evropskega koncerta velikih sil«, pa Nemčija, Francija, Velika Britanija, Rusija, Avstro-Ogrska in z zamudo Italija. Po prvi svetovni vojni so bile vodilne glavne zmagovalke: Francija, Velika Britanija, ZDA, Italija in Japonska (ki so krojile usodo evropskim narodom, tudi slovenskemu z Versajsko, Senžermensko, Trianonsko in drugimi mirovnimi pogodbami). Po drugi svetovni vojni so bile voditeljice sveta velike sile antifašistične koalicije Združenih narodov: ZDA, Sovjetska zveza in Velika Britanija, ki sta se jim priključili Francija in Kitajska. Te so na konferencah v Teheranu, na Jalti in v Potsdamu krojile mednarodni red in usodo sveta po drugi svetovni vojni. Danes pa naj bile to: t. i. P5 (*permanent five*; stalne članice Varnostnega sveta OZN), t. i. G7,²⁶³ in tudi G20, ki odločajo o najpomembnejših gospodarskih in političnih vprašanih sodobnega sveta. *Te vsakokratne vodilne države so mednarodna dogajanja usmerjale, druge države pa so jim bolj ali manj le sledile*.

Ta dejstva mednarodne realnosti so upoštevali tudi tvorci sistema OZN. Zato je v Ustanovni listini OZN tudi formalnopravno opredeljen poseben položaj vodilnih držav, stalnih članic Varnostnega sveta OZN. Te imajo predvsem tri glavne privilegije. Vodilni peterici so zagotovljeni stalni sedeži v petnajstčlanskem

263 Weigall, *International Relations*, 107, opredeljuje to skupino (G7) kot skupino najbolj razvitih industrijskih držav, ki se jim je pozneje priključila Ruska federacija. Skupina se sestaja na letnih srečanjih in sprejema dogovore predvsem o svetovnih gospodarskih in finančnih vprašanih, v zadnjih letih pa tudi o političnih; po agresiji na Ukrajino leta 2014 Rusija ni več vključena v G7.

Varnostnem svetu. Stalnim članicam je pri glasovanju v Varnostnem svetu dana t. i. pravica veta, razen kadar gre za odločanje o proceduralnih vprašanjih. Sklepi Varnostnega sveta so v obliki resolucij, te pa se nanašajo bodisi na mirno reševanje sporov (6. poglavje Ustanovne listine) bodisi na ukrepe za ohranitev ali vzpostavitve miru (7. poglavje Ustanovne listine). Resolucije, sprejete po 6. poglavju, so priporočila državam oziroma določeni državi, enako kakor so priporočila resolucije Generalne skupščine. Kadar gre za delovanje Varnostnega sveta po 7. poglavju Ustanovne listine, torej za **odločanje v primeru neposrednega ogrožanja miru, kršitve miru ali za agresijo, pa so resolucije Varnostnega sveta OZN za vse države članice OZN obvezujoče.**

V obeh primerih, najsi gre za delovanje Varnostnega sveta po 6. ali 7. poglavju Ustanovne listine, se – razen kadar gre za proceduralna vprašanja – zahteva devet glasov za sprejetje sklepa (resolucije). Pri tem pa nobena stalna članica ne sme glasovati proti (veto). Praksa in svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča sta uveljavila razlago, da je za veto potrebno, da ga stalna članica izrazi jasno in nedvoumno.²⁶⁴ Torej ne zadošča, da se glasovanja le vzdrži ali da ne glasuje. Prav to možnost, da se vzdržijo ali ne glasujejo, pa stalne članice lahko uporabijo – in jo nekajkrat so – kadar gre za sklep, ki jim sicer ni po volji, hočejo pa se izogniti zapletu, ki bi nastal, če bi sklep z vetom preprečile. Tako je ravnala Sovjetska zveza, ko ni glasovala – torej ni uporabila veta – in tako ni preprečila posega OZN v korejsko vojno. Če bi ga, bi tvegala spopad z ZDA, ki bi morda že leta 1950 vodil v tretjo svetovno vojno. Za Sovjetsko zvezo bi bilo to takrat preveliko tveganje, saj še ni bilo ravnotežja v jedrski oborožitvi z ZDA.

Veto je daljnosežni privilegij tudi zato, ker lahko že ena sama stalna članica Varnostnega sveta OZN prepreči odločitev in ukrepe, za katere bi se zavzemale vse druge članice OZN. Praksa OZN je ta položaj vsaj delno preseгла z uveljavitvijo postopka na temelju resolucije Združeni za mir (*Uniting for peace*).²⁶⁵ Ta omogoča, da se, ko je zaradi veta Varnostni svet OZN blokiran, vključi Generalna skupščina OZN, ki lahko na posebnem nujnem zasedanju razpravlja in sprejme resolucijo o zadevi, ki je običajno v Varnostnem svetu. To je seveda le priporočilo, saj lahko Generalna skupščina za države sprejema le priporočila.

Posebej daljnosežen je privilegij stalnih članic Varnostnega sveta glede spreminjanja Ustanovne listine. Posamezne spremembe in dopolnitve k Ustanovni listini ali celotno revizijo je mogoče uveljaviti le, če jih ratificirata dve tretjini držav članic, med njimi pa morajo biti vse stalne članice Varnostnega sveta. Tudi v tem primeru lahko torej le ena sama stalna članica Varnostnega sveta prepreči, proti volji vseh drugih,

264 Glej tudi Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 344 id.

265 *Uniting for Peace*, Res. GA 377/IV (1950), 3. 11. 1950; glej zgoraj, str. 134.

katerokoli spremembo Ustanovne listine. Podobno imajo – o tem smo že govorili – stalne članice Varnostnega sveta privilegij glede sprejema novih članic OZN in pri volitvah Generalnega sekretarja, saj s svojim vetom lahko tudi proti volji vseh drugih članic preprečijo izvolitev generalnega sekretarja ali vstop nove članice v organizacijo.

Iz povedanega je dovolj jasno razvidno, da v okviru sistema OZN *načelo suverene enakosti držav tudi na formalnopravni ravni ni uresničeno*. Zato je o suvereni enakosti, enakopravnosti držav mogoče govoriti le na načelni ravni. V dejanskem mednarodnem življenju je enakopravnost držav bolj pravna predpostavka kakor stvarnost. V primerih, ki smo jih navedli – in tudi v drugih (na primer pri sestavi nekaterih drugih organov OZN, organov nekaterih specializiranih agencij, pri sprejemanju odločitev v Svetovni banki in Mednarodnem denarnem skladu in podobno) – načelo suverene enakosti držav tudi na formalni ravni ni uresničeno. To je posledica dejstva, da mednarodno skupnost od nekdaj sestavljajo po moči, vlogi in odgovornosti zelo različne države.

V institucionalni strukturi sistema OZN se je po letu 1945 le malo spremenilo. Hkrati pa sta se svet in mednarodna skupnost močno spreminjala. Potekal je proces dekolonizacije, še vedno pa poteka proces globalizacije in povezovanja sveta, zlasti svetovnega gospodarstva. Prišlo je do nove razporeditve moči med državami. Zato so zlasti po letu 1992 v ospredju zahteve po reviziji, reformi OZN, njeni večji učinkovitosti in racionalnosti, izboljšanju dela njenih organov, zlasti Generalne skupščine. Še zlasti pa sta v ospredju reformnih prizadevanj sestava in način dela Varnostnega sveta.

Sedanja sestava članstva *Varnostnega sveta* glede stalnih in nestalnih članic *ne odraža dejanskih razmerij v svetu*. Dve pomembni razviti državi, gospodarski velesili, Nemčija in Japonska, vsaka z izjemno pomembno vlogo v lastni regiji pa tudi svetovno, državi, ki poleg ZDA in Kitajske največ prispevata v proračun OZN, s tehtnimi razlogi upata na mesto med stalnimi članicami Varnostnega sveta. Še bolj nevzdržno je dejstvo, da niti Azija (razen Kitajske) niti Afrika in celotna Latinska Amerika nimajo stalne članice Varnostnega sveta. Nima ga tudi islamski svet, segajoč od Maroka do Filipinov. Zato se postavlja zahteva po stalnem članstvu Indije, Brazilije in Južne Afrike v Varnostnem svetu ali po kakem drugem »predstavniku« teh celin. Vendar zadeva ni enostavna. Stalnemu članstvu Nemčije in Japonske je mogoče oporekati z argumentom, da je razviti svet v Varnostnem svetu že dovolj zastopan. Stalnemu članstvu Nemčije je, predvsem iz prestižnih razlogov, nasprotovala na primer Italija, ki je bila v OZN več let med tistimi, ki bodisi iz prestižnih bodisi iz stvarnih razlogov in lastnih interesov nasprotujejo reformi sestave Varnostnega sveta po prej navedeni zamisli. Govori se tudi o evropskem sedežu v Varnostnem svetu, kar povzroča dodatne zaplete. Predvsem se zastavlja vprašanje, ali naj imajo potem tudi druge regije sedež v Varnostnem svetu. Nejasno je tudi, v čigavem imenu bi nastopal in katera stališča bi sporočal predstavnik regije v Varnostnem svetu. Prav tako ni jasno, kaj bi

bilo v primeru evropskega sedeža s stalnim članstvom Francije in Velike Britanije, saj sta tudi evropski. Bolj ali manj se nasprotuje tudi morebitnemu stalnemu članstvu Indije (vznemirjeni so zlasti Pakistan, pa tudi Indonezija in Kitajska) in Brazilije (kjer sta konkurentki zlasti Mehika in Argentina), Južne Afrike, kjer so zadržki in hkrati konkurenca zlasti pri Nigeriji in Egiptu.

Reforma Varnostnega sveta²⁶⁶ ***naj bi seveda vključevala tudi vprašanje veta v Varnostnem svetu.*** Glede tega obstajajo različni predlogi in pričakovanja, od želja po popolni odpravi veta, do tega, naj bi bile med novimi in starimi stalnimi članicami Varnostnega sveta razlike glede pravice do veta, pa do tega, da se glede veta nič ne spremeni. Ker se je po letu 1945 članstvo OZN potrojilo, je postalo neustrezno tudi število le desetih nestalnih članic Varnostnega sveta. Dokaj enotno mnenje je, da je treba povečati število nestalnih članic, manj pa je enotnosti o obsegu povečanja in regionalni razporeditvi novih nestalnih sedežev v njem.

Nestalno članstvo Varnostnega sveta OZN, ki traja dve leti (nestalne članice izvoli Generalna skupščina po regionalnem ključu), zlasti za pomembne države, ki pa niso stalne članice Varnostnega sveta (na primer Nemčija, Japonska, Brazilija, Indija, Egipt, Južna Afrika, Mehika, Italija), pomeni priložnost, da svojo vlogo v mednarodni skupnosti ali regiji, ki ji pripadajo, uveljavljajo tudi v Varnostnem svetu. Za druge države, zlasti manjše, pa nestalno članstvo v Varnostnem svetu pomeni hkrati priznanje in izziv. Je prispevek k njihovem ugledu in jim omogoča soodločati v Varnostnem svetu ter sporočati lastna stališča in poglede o najpomembnejših vprašanjih glede miru in varnosti v svetu. Hkrati pa jih izpostavi željam in pričakovanjem, marsikdaj pa tudi pritiskom zlasti stalnih članic in drugih pomembnih držav. Obenem pa je njihov dejanski vpliv na odločitve Varnostnega sveta omejen, čeprav ni nepomemben. Večina odločitev Varnostnega sveta je namreč plod predhodnih posvetovanj in dogovorov t. i. P5 (*permanent five*), tj. stalnih članic.

Za sklep Varnostnega sveta je potrebno devet glasov (razen za postopkovna vprašanja). Zato je sicer bolj hipotetično kakor dejansko mogoče, da peterici stalnih članic ne uspe zbrati poleg lastnih še štiri glasove nestalnih članic in bi torej sedem ali več nestalnih članic lahko preprečilo sklep (t. i. negativni veto), zakaterega bi sicer bile vse stalne članice, vendar za sklep ne bi uspele zbrati potrebnih devet glasov. Ker je stališče oziroma glas nestalne članice Varnostnega sveta pomemben, so te pogosto predmet prepričevanja ene, dveh ali več stalnih članic, pa tudi drugih držav, zlasti tistih, ki jih prihodnji sklep neposredno zadeva. To sicer občasno velja tudi pri glasovanju v Generalni skupščini in nekaterih drugih organih, na primer v Svetu OZN za

266 O prizadevanjih za reformo Varnostnega sveta OZN prim. Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, passim; Fassbender, *UN Security Council*, passim.

človekove pravice, vendar je glasovanje v Varnostnem svetu najpomembnejše. Zato so tudi prepričevanja v Varnostnem svetu pogostejša in močnejša. To marsikdaj postavlja zunanjo politiko nestalne članice Varnostnega sveta pred pomembne in težavne odločitve. Pridobitev nestalnega članstva v Varnostnem svetu in nato opravljanje te vloge je za zunanjo politiko zlasti manjše države izjemno zahtevna naloga. Zato je poleg prizadevanja za pridobitev članstva potrebna tudi vsestranska presoja, ali je članstvo v Varnostnem svetu smotrno.

Slovenija je bila nestalna članica Varnostnega sveta OZN v letih 1998–1999, torej ko še ni bila članica EU in NATO. ***Takratno članstvo v Varnostnem svetu je bilo izjemnega pomena za njeno mednarodno razpoznavnost in uveljavljanje***, čeprav se je tudi takrat nekajkrat znašla med tnalom in nakovalom različnih pričakovanj in prepričevanj. Prihodnja članstva Slovenije v Varnostnem svetu ne morejo bistveno prispevati k mednarodnemu uveljavljanju, razpoznavnosti in ugledu Slovenije, izpostavila pa jo bodo različnim pričakovanjem in verjetno tudi občasnim pritiskom stalnih članic. Vsekakor pa je članstvo v Varnostnem svetu OZN za zunanjo politiko nestalne članice izjemna priložnost za izražanje lastnih stališč ter dajanje predlogov in pobud v tem pomembnem mednarodnem organu.

Že približno deset let po prvem članstvu, to je leta 2011, je Slovenija znova kandidirala, tokrat neuspešno za nestalno članico Varnostnega sveta OZN. To je bila izjemno ambiciozna odločitev takratnih odločevalcev o naši zunanji politiki. S tako kratkimi razmiki med kandidaturami za ta izjemno pomembni organ OZN nastopajo pomembne države, kakor so na primer Indija, Nemčija, Japonska, Brazilija, Italija, Turčija. Preprosto rečeno, naša takratka kandidatura je bila prezgodnja in nepremišljena in zato tudi neuspešna.

Potrebne reforme OZN ne zadevajo le sestave Varnostnega sveta. Treba bi bilo okrepiti vlogo Generalne skupščine OZN, ki je po Ustanovni listini glavni politični organ OZN, v resnici pa marsikdaj preveč na obrobju v odnosu do Varnostnega sveta. Pomembnost vloge Generalne skupščine OZN tudi o problemih mednarodne varnosti in miru se še posebej jasno kaže v primeru vojne v Ukrajini, ko je očitno, da tudi v pogojih sedanjega mednarodnega reda Varnostni svet ni v položaju zagotoviti miru, kar je dejansko bistvo obstoja in delovanja OZN.

Pomembno področje ***potrebnih reform je način dela organov OZN***, saj se še vedno marsikaj podvaja, številne konference in sestanki so povezani z velikimi stroški, imajo pa le malo učinka. Po mnenju mnogih je birokratski aparat OZN preobsežen in premalo učinkovit. To so dokaj splošno znana dejstva, spremeniti pa jih je težko, ker se spremembam upirajo v sami OZN, še zlasti pa zato, ker na izbiro osebja OZN (čeprav naj bi bilo to osebje neodvisno od držav članic) pogosto vplivajo interesi in želje držav članic.

Pravni temelj sistema OZN, torej pravni temelj sodobnega mednarodnega reda, je Ustanovna listina OZN. V njej vsebovanim temeljnem načelom ni mogoče zanikati kvaziustavnosti. Ta načela, kodificirana v Ustanovni listini OZN, potrjena in podrobneje opredeljena v **Deklaraciji o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami**,²⁶⁷ sprejeti ob 25-letnici OZN in potrjeni v številnih mednarodnih instrumentih, so: načelo o suvereni enakosti držav, načelo o prepovedi uporabe oborožene sile ali grožnje s silo, načelo o mirnem reševanju sporov, načelo o nevmešavanju v zadeve v izključni notranji pristojnosti držav, načelo o pravici narodov do samoodločbe, načelo spoštovanja in izpolnjevanja v dobri veri sprejetih obvez in načelo o mednarodnem sodelovanju. Poleg že omenjenih pa je potrebno izpostaviti še načelo o spoštovanju temeljnih človekovih pravic in nediskriminaciji ter načelo humanosti, ki predstavlja temelj sodobnega humanitarnega prava. Ta načela sicer niso uvrščena med načela v Ustanovni listini OZN, pač pa med cilje organizacije oziroma izhajajo iz prakse držav in drugih dokumentov OZN.

Ta načela so temelj sodobnega mednarodnega pravnega reda. So odraz razvoja mednarodne skupnosti in temeljnih vrednot na sedanji stopnji razvoja človeške družbe. Zapisana v Ustanovni listini OZN in številnih mednarodnih instrumentih, so obče zavezujoče mednarodno pravo, njegov *jus cogens*.²⁶⁸ **Določajo temeljni mednarodnopravni okvir, v katerem s svojo zunanjo politiko delujejo države.**

Razprava o podrobnejši organizacijski strukturi OZN, njenih nalogah in delovanju bi nas odvedla predaleč.²⁶⁹ Pomembno pa je poudariti, da je **za sodobno mednarodno skupnost značilna posebnost prav obstoj sistema OZN.** Sodobno mednarodno življenje pogosto poteka v okviru sistema OZN. Njegovo delovanje je bilo v bipolarnem obdobju opredeljeno, dejansko omejeno z bipolarnostjo mednarodne skupnosti. V nastajajoči multipolarni mednarodni skupnosti je sistem OZN njeno dopolnilo, njen institucionalni okvir. Bistveno za večpolnost je multilateralno, večstransko urejanje mednarodnih zadev. Multilateralizem v multipolarni mednarodni

267 Res. GA 2625 (XXV), 1975.

268 Glej Ernest Petrič, Principles of the Charter of the United Nations – jus cogens? v *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, Vol. 7, Praga 2016 str. 3–18; in zlasti *Peto poročilo ILC o jus cogens (Fifth report on peremptory norms of general international law (jus cogens))* by Dire Tladi, Special Rapporteur, A/CN.4/747).

269 O tem prim. Joyner, *United Nations Legal Order*, passim; Roberts in Kingsbury, *United Nations*, passim; Alger, *The United Nations System*, passim; Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, 7. izdaja (Padova 2005); Cede in Sucharipa-Behrmann, *United Nations*, passim; Mingst in Karns, *The United Nations*, passim; Volger, *Geschichte*, passim; *United Nations Handbook 2007/2008* (Wellington 2007); Rosenau, *The United Nations*, passim; Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 339 id.

skupnosti postaja ne le vse pomembnejši, temveč je edino sprejemljivi način urejanja najpomembnejših mednarodnih vprašanj. Središče multilateralizma pa je prav sistem OZN.

Velik del zunanje politike vsake države poteka v okvirih in v skladu z usmeritvami OZN. Velik in čedalje večji del sodobne diplomacije je multilateralna diplomacija, ki seveda ni omejena le na OZN. V okviru razvejanega institucionalnega sistema OZN obstajajo številne možnosti za zunanjepolitične pobude držav, tudi tistih s skromno močjo, in za njihovo diplomacijo. V okviru sistema OZN se hkrati vsaka zunanja politika srečuje s pobudami drugih držav in njihovimi interesi. Zato so za multilateralno diplomacijo, ki deluje v okviru sistema OZN, potrebna vrhunska usposobljenost, pogajalska spretnost in izkušnost, predvsem pa dobro poznavanje sodobnega sveta.

Sistem OZN je kljub težavam in pomanjkljivostim, o katerih smo govorili, **v bistvu uspešno uresničil in še uresničuje pričakovanja tvorcev OZN**. Prispeval je k razumevanju med državami članicami in k stalnemu dialogu med njimi, tudi v najbolj kritičnih mednarodnih položajih. Da v obdobju po drugi svetovni vojni ni prišlo do mednarodnega konflikta širših ali celo svetovnih razsežnosti, ima velike zasluge tudi OZN. Utrdila sta se praksa mirnega reševanja sporov in prepoved uporabe sile v mednarodnih odnosih. Razvilo se je mednarodno sodelovanje na vseh področjih človekove dejavnosti in urejanje z mednarodnim sodelovanjem najpomembnejših razvojnih in drugih težav, s katerimi se spoprijema človeštvo. OZN je bila v središču zgodovinskih procesov v obdobju po letu 1945, kakor so dekolonizacija²⁷⁰ in samoodločba,²⁷¹ uveljavljanje človekovih pravic, enakopravnost in preprečevanje diskriminacije, razvoj mednarodnega prava ter zagotavljanja miru in varnosti na kriznih območjih z mirovnimi operacijami.

V nastajajoči **multipolarni mednarodni skupnosti naj bi sistem OZN pridobil večjo vlogo**, saj je multipolarna mednarodna skupnost ustrežnejša sistemu OZN in multilateralnemu urejanju mednarodnih zadev, kakor je bilo obdobje bipolarne mednarodne skupnosti. Urejanje vprašanj, pomembnih za človeštvo v multipolarni mednarodni skupnosti, je mogoče in učinkovito le na multilateralni način, torej predvsem v okviru sistema OZN. Spoprijemanje z razlikami v razvoju, revščino, lakoto, vsem tistim, kar spremlja nerazvitost, novimi izzivi varnosti, svetovnimi

270 O kolonializmu in dekolonizaciji glej Bernard Waites, *Europe And The Third World, C. 1500–1998: From Colonization To Decolonization (Themes In Comparative History)*.

271 O pravici do samoodločbe glej Ernest Petrič, *Pravica do samoodločbe: Mednarodni vidiki* (Maribor 1984); Günter Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (Göttingen 1955); Allen Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law* (Oxford 2007).

ekološkimi vprašanji, vključno z energetiko in podnebnimi spremembami, zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti, bo nujno moralo bolj kakor doslej potekati v okrilju sistema OZN. *Prav OZN utegne v nastajajočem multipolarnem svetu priti do vloge in pomena, kakor se je pričakovalo ob njenem nastanku. To bo mogoče, če nasprotja med poli multipolarnega ravnotežja ne bodo zavirala učinkovitega delovanja sistema OZN, kakor ga je v obdobju bipolarnega ravnotežja moči t. i. hladna vojna.*

Pomembno, morda celo odločilno vprašanje za prihodnost OZN in človeštva, ali bo mednarodni red, temelječ na multipolarnem ravnotežju moči in multilateralne urejanju svetovnih zadev, uspel zagotoviti mir in kolektivno varnost, razvoj, pravičnost, materialne dobrine in svobodno ustvarjalnost, temelječo na spoštovanju človekovega dostojanstva in temeljnih človekovih pravic, ostaja neodgovorjeno. Optimizem treh desetletij po padcu berlinskega zidu v letu 2022 ogroža agresija Ruske federacije in surova vojna v Ukrajini, ki prete, da preraste v velik evropski ali celo svetovni konflikt ali pa v novo dolgotrajno hladno vojno.

5. VSEBINSKE ZNAČILNOSTI SODOBNE MEDNARODNE SKUPNOSTI

Ko govorimo o vsebinskih značilnostih sodobne mednarodne skupnosti, mislimo na mednarodno skupnost, kakršna se je izoblikovala po letu 1945, hkrati pa tudi mednarodno skupnost, kakršna nastaja po koncu bipolarnega mednarodnega sistema. Torej gre za dvojno razumevanje sodobnega: po eni strani je to obdobje po letu 1945, po drugi pa gre za to, kar je nastalo oziroma šele nastaja po letu 1990, po koncu bipolarnega mednarodnega sistema. Pri tem seveda ni mogoče prezreti sprememb, ki se postopoma kažejo nekako po letu 2015 in ki jih nakazuje oboroženi napad, agresija Ruske federacije februarja 2022 na Ukrajino.

V mislih imamo tri vidike oziroma ravni mednarodne skupnosti: najprej njeno **pravno in institucionalno strukturo**, nato **dejanske procese**, ki označujejo sodobno mednarodno skupnost, in **razmerja med državami**, vključno z razmerji moči med njimi. **Pravno in institucionalno strukturo** sodobne mednarodne skupnosti opredeljujejo OZN,²⁷² druge mednarodne organizacije in institucije ter mednarodno pravo,²⁷³ skratka tisto, kar se je izoblikovalo po letu 1945 in se tudi po letu 1990 ni bistveno spremenilo. V pravno-institucionalnem pomenu lahko o sistemu OZN, kakršen je nastal po letu 1945, upravičeno govorimo kot o sodobnem, obstoječem mednarodnem sistemu, saj so spremembe po letu 1990 nanj le malo vplivale.

Tudi ko imamo v mislih **temeljne procese**, ki so potekali in še potekajo v mednarodni skupnosti, težko govorimo o diskontinuiteti z obdobjem pred letom 1990. Nasprotja, ki so nastala v okviru teh procesov, so kvantitativne in kvalitativne razlike med državami, težave zaradi različne stopnje razvitosti in bogastva, diskriminacije in spoštovanja človekovih pravic in druga, ki so se izoblikovala po letu 1945. Vsa ta nasprotja so ostala in označujejo mednarodno skupnost tudi še po letu 1990. So torej večinoma **skupna značilnost mednarodne skupnosti, kakršna je nastala po letu 1945 in kakršna je še danes**.

Vendar pa so se po letu 1990 v mednarodni skupnosti sprožili novi, pomembni procesi in nastajajo tudi nova nasprotja. To so med drugim novi vidiki

272 O tem razpravljamo v predhodnem poglavju.

273 Vloga mednarodnega prava v zunanji politiki je obravnavana v nadaljevanju.

varnosti²⁷⁴ (mednarodni terorizem, organizirani mednarodni kriminal, kakor so trgovina z drogami in ljudmi, nevarnost nekontrolirane širitve orožja za množično uničevanje, silovit razmah migracij, zlasti ilegalnih in podobno). Še poglobila so se razvojna nasprotja, ki dobivajo značaj civilizacijskih in tudi verskih nasprotij, pri čemer je proces radikalizacije v delu islamskega sveta nov, poseben izziv. Hkrati stopajo v ospredje ekološka vprašanja, povezana s podnebnimi spremembami, ter energetska in demografska vprašanja, ki postajajo čedalje pomembnejši mednarodni izziv in s tem problematika tudi zunanje politike. ***Ti novi izzivi označujejo sodobno mednarodno skupnost, mednarodno okolje, kakršno nastaja po letu 1990 in v kakršnem delujejo države s svojo zunanjo politiko.***

Bistvena sprememba pa se je po letu 1990 zgodila v politični sferi, ***v odnosu med glavnimi centri moči***, kar je večinoma posledica razpada enega pola dotakratnega bipolarnega ravnotežja moči, vojaškega, ideološkega in gospodarskega t. i. »vzhodnega bloka«. Nastajajo novi centri moči in nova razmerja moči med njimi. Namesto ravnotežja med dvema blokoma, ki je bilo temelj stabilnosti v bipolarnem sistemu, nastaja nov sistem ravnotežja moči med več poli nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda. V tem pogledu je sprememba v mednarodni skupnosti po letu 1990 velika: ***od bipolarnega mednarodnega reda k multipolarnemu.***²⁷⁵

Hkrati pa se je le malo spremenilo v normativni in institucionalni strukturi sistema OZN, kakršna se je izoblikovala po letu 1945. Po koncu hladne vojne še naprej v bistvu ostajajo enaka tudi temeljna nasprotja, kakršna so se oblikovala med t. i. razvitim svetovnim severom in deželami v razvoju, t. i. svetovnim jugom. V tem pogledu velikega preloma po koncu hladne vojne in prehodu od bipolarnega v multipolarno ravnotežje moči ni bilo in kljub mednarodnim prizadevanjem in zastavljenim ciljem tudi ne kaže, da bo do njega prišlo v prihodnje.²⁷⁶

Ob tem, ko so se v obdobju po letu 1945 in tudi po letu 1990 le malo spremenili normativni temelji in institucionalni okviri delovanja sistema OZN, kakor jih določa Ustanovna listina OZN, pa se je mednarodna skupnost močno spreminjala. Dogajajo

274 Prim. Booth, *Theory*, passim; Daase, *International Security*, passim.

275 Prim. Anna M. Agathangelou, *Transforming World Politics: From Empire to Multiple World* (Routledge 2009); Alpo M. Rusi, *Dangerous Peace: New Rivalry in World Politics* (Boulder (Col.) 1998), 113 id.

276 Razvojni cilji mednarodne skupnosti, ki naj bi prispevali k odpravi ali vsaj zmanjšanju razlik v razvoju in odpravi drugih pojavov nerazvitosti, so izpostavljeni v posebni deklaraciji jubilejnega zasedanja Generalne skupščine OZN na ravni državnih voditeljev ob prelomu tisočletja, t. i. Deklaracijo tisočletja (*Millennium Declaration*) in poročilu generalnega sekretarja *Report of the Secretary General »We the peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century«* (A/54/2000).

se vse globlje **integracije, povezovanja sveta**, vzpon mednarodnega sodelovanja, ki ga zahtevata gospodarski in družbeni razvoj, temelječ na znanosti in tehnologiji. Ta proces se v zadnjem desetletju 20. stoletja in pozneje kaže kot **globalizacija**.²⁷⁷ Svet se je povezal v celoto, predvsem pa so se povezala in prepletla gospodarstva, proizvodnja dobrin, storitev. Nesluteno se je povečal čezmejni pretok ljudi, blaga, kapitala, znanja in idej. Družbeno življenje je v vseh pomembnih vidikih preseglo državne meje. V mednarodnih odnosih se je silovito razširil krog dejavnikov, predvsem vladnih in še bolj nevladnih dejavnikov (NGO). Rosenau,²⁷⁸ klasik proučevanja zunanje politike, govori o *skill revolution*, tj. silovitem povečanju vednosti o mednarodnih dogajanjih, in o *organizational explosion*, tj. silovitem povečanju števila prostovoljnih združenj, ki vstopajo na mednarodno, svetovno prizorišče (*global stage*). Vse to je treba **vključiti v snovanje zunanje politike v novem obdobju**. Spremembe so potekale in potekajo pred našimi očmi hitreje kot kadarkoli v zgodovini in vplivajo tudi na spremembo družbene zavesti, na vrednote, pa tudi življenjski slog.

Razvoj v obrobni delih sveta, to je v večini t. i. dežel v razvoju, zlasti v Afriki, je bil in je še vedno počasnejši. Bolj pa je tok sprememb, zlasti dinamični razvoj gospodarstva, zajel jugovzhodno Azijo, pa tudi Indijo in Latinsko Ameriko. Gospodarstva in tehnološki razvoj nekaterih še leta 1960 nerazvitih držav, zlasti v Aziji, na primer v Južni Koreji, Maleziji, Singapurju, pa tudi delih Indije, Braziliji, Argentini, Mehiki, Čilu in seveda na Kitajskem, zlasti na njenem vzhodnem delu, v Hongkongu in na Tajvanu, so dosegla zavirljivo raven razvitosti in učinkovitosti. Večinoma gre v omenjenih državah sicer še za »otoke razvitosti« in (še) ne za razvoj in modernizacijo celote, vendar tudi to prinaša velike družbene spremembe in postopno modernizacijo celotne družbe, ne le gospodarstva. Podobno velja za dele arabskega sveta, zlasti za t. i. zalivske države ob Perzijskem zalivu, pa tudi Egipt, Jordanijo in države Magreba, kjer se potrebe modernega gospodarstva soočajo s tradicionalnimi vrednotami in načinom življenja.

To pa ne pomeni, da tudi v deželah s hitro rastočim gospodarstvom ni več ubijajoče revščine in zaostalosti. V teh državah prav tako ostajajo ali se celo poglobljajo socialne, kulturne in ekonomske razlike in marsikje se zaostrije nasprotje med potrebami

277 O globalizaciji in njenih izzivih glej Jagdish N. Bhagwati, *In Defence of Globalization* (Oxford 2007); Wolfgang Böhm in Otmar Lahodynsky, *Globalisierung: So funktioniert die weltweite Vernetzung* (Linz 2008); Olaf Bach, *Die Erfindung der Globalisierung* (Bamberg 2007); *The Governance of Globalisation*, uredil Joachim Ahrens (Cheltenham 2008); Astrid Barth, Martine Niederkorn, Andreas Becker, Lasse Schulze, *Managing Challenges in a Globalized World* (Mannheim 2008).

278 James N. Rosenau, *Predgovor*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Oxford 2008).

sodobnega življenja in tradicionalnimi vrednotami ter nedemokratičnimi političnimi sistemi, praviloma obremenjenimi s čedalje večjimi socialnimi razlikami, korupcijo, nepotizmom, kriminalom. To pa vodi v frustracije množic, versko in politično ter nacionalistično radikalizacijo, družbene napetosti in spopade, nestabilnost v številnih delih sveta, in če parafraziramo Huntingtona iz njegovega dela *Clash of civilizations*, spopad, ki ga je treba razumeti tudi kot spopad med bremeni preteklosti in vizijami prihodnosti.

K spremembam v sodobni mednarodni skupnosti spadajo tudi **demografske spremembe**. Število prebivalstva sveta se je od približno 2,5 milijarde leta 1945 povečalo na osem milijard (za milijardo v le zadnjih 11 letih). Pri tem pa je naravni prirast v razvitem delu sveta, z izjemo ZDA, marsikje negativen ali komajda opazen, v nerazvitem svetu, zlasti v Latinski Ameriki, islamskem svetu, Indiji in tudi Afriki pa silovit. To ne povzroča težav le tem državam in njihovim gospodarstvom, ki praviloma ne dohajajo demografske rasti; posledica tega je tudi silovit razmah legalnih in zlasti ilegalnih migracij. K njim še posebej prispevajo oboroženi spopadi in krize na različnih območjih sveta, zgovorni primeri dramatičnih razsežnosti so Sirija, Jemen, Afganistan, pa tudi deli Afrike in v letu 2022 vojna v Ukrajini. Treba je poudariti, da nikakor ne gre samo za prihajanje v Evropo in ZDA, temveč da so neobvladljivi migracijski tokovi tudi v t. i. nerazvitem svetu, ki so že in utegnejo biti v prihodnje še bolj tudi posledica podnebnih sprememb. Demografi ocenjujejo, da se utegne le v nekaj desetletjih, približno do leta 2040 ali še prej, število prebivalstva povečati še za dve milijardi, in to skorajda v celoti v nerazvitem svetu.

V zadnjih 50., 60. letih prihaja do silovite rasti in povezovanja gospodarstva. Nastala so **multinacionalna podjetja** (t. i. transnacionalne korporacije), ki delujejo v desetinah držav in je njihov letni bruto proizvod pogosto večji kakor letni bruto domači proizvod (BDP) številnih držav. Večinoma so bile odpravljene ovire v mednarodni trgovini, še zlasti pri izvozu kapitala, kar je spodbudilo ekonomsko rast, dvig življenjske ravni, ekspanzijo inovacij ter širitev znanja in tehnologije, tudi organizacijske in komunikacijske. Ta razvoj gospodarstva ter zmanjševanje revščine in nerazvitosti je zahteval in še zahteva tudi več izobraženosti, osebne svobode in svobodne izbire tako za posameznika kakor tudi za države. Te spremembe naj bi pomembno vplivale tudi na družbeno, politično in zasebno življenje, vodile naj bi k demokratizaciji družb. To pričakovanje, prisotno zlasti po simbolnem padcu »berlinskega zidu« pa se žal ne uresničuje. Nasprotno, v številnih državah so vse bolj vidne težnje po avtoritarnosti in omejevanju človekovih pravic in svoboščin. Optimistično pričakovanje, da bo gospodarski razvoj praviloma vodil v družbene spremembe, politične svoboščine, demokracijo in spoštovanje človekovih pravic, se marsikje ni izpolnilo. Marsikje so se sprožila nacionalistična nasprotja, ambicije po povrnitvi stare slave, nekdanji prevladi velikih nad majhnimi. Zlasti Ruska federacija pa tudi Kitajska se stežka poslavljata od stare slave in imperialne vloge, ki sta jo imeli na njunih območjih, pa tudi za ZDA

sestopanje s položaja »prve med enakimi« ni brez težav, domačih in v svetu. Svet ni varnejši, vrstijo se oboroženi spopadi, izhajajoči iz različnih vzrokov, od zgodovinskih do verskih nasprotij, poskusov prevlade nad surovinskimi viri do strahov, da utegnejo biti procesi demokratizacije (na primer t. i. žametne revolucije na območju nekdanje Sovjetske zveze ali t. i. arabska pomlad) grožnja in imeti destruktivni vpliv na obstoj, v bistvu avtoritarne režime.

V svet zunanje politike prihajajo ideje iz kolonialnih časov, kakor so vplivna območja, interesne sfere, *de facto* protektorati. Nove velike sile, natančneje rečeno nekdanji imperiji, ki so obvladovali dele sveta, skušajo s svojo obnovljeno močjo obnoviti prevlado na območjih nekdanjih imperijev. Zlasti očitno v igro ravnotežja moči z obnovljeno močjo in ambicijo, utemeljeno predvsem na nacionalističnih izhodiščih, vstopata Rusija in Kitajska. Zadnjih deset let ambicij obnoviti svojo vodilno vlogo in uresničiti lastno hegemonijo na regionalni ravni ali tudi širše niti ne prikrivata. Te ambicije in konflikti, zamrznjeni ali oboroženi spopadi, ***pa so tudi del mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko in jih je pri snovanju ter uresničevanju zunanje politike treba upoštevati.***

Ob svetu obilja in napredka, zdravja, izobraženosti, demokracije, kamor spada tudi Slovenija, še vedno obstaja tudi svet zaostalosti, nevednosti in neznanja, epidemij, revščine, tudi lakote in množičnih frustracij. Po poročilu nekdanjega generalnega sekretarja Kofija Annana iz leta 2000 Generalni skupščini OZN ob prehodu v novo tisočletje²⁷⁹ je bil sicer tudi v nerazvitem svetu dosežen velik napredek. Tudi v teh deželah se je močno povečala verjetnost preživetja, razpolovila se je umrljivost dojenčkov, za več kakor 80 odstotkov se je povečal vpis otrok v osnovne šole, s čimer se je zmanjšala nepismenost, močno se je zmanjšal odstotek ljudi, ki živijo v skrajni revščini ali nimajo dostopa do čiste vode. Vendar je ob prelomu tisočletja še vedno skoraj polovica svetovnega prebivalstva živela z manj kakor dvema dolarjema dohodka na dan. Več kakor milijarda ljudi pa je morala shajati celo z manj kakor enim dolarjem na dan! Teh »zlati vek« naše ere še ni dosegel. Revščino vedno spremljajo brezpravnost, obup, brezperspektivnost, nasilje, nesvoboda. Revščina in zaostalost sta praviloma pot do konfliktov v državi, pa tudi do mednarodnih.

Po omenjenem poročilu takratnega generalnega sekretarja OZN Kofija Annana leta 2000 še vedno več kakor 130 milijonov otrok ni imelo dostopa niti do osnovnošolske izobrazbe, od tega več kakor 60 odstotkov deklic, 250 milijonov otrok, mlajših od 14 let, je pogosto opravljalo najtežja in nevarna dela, da so preživeli oziroma da so pomagali preživljati družino. Ob tem, ko je razvoj medicine in s tem zdravje prebivalstva

279 Report of the Secretary General *We the peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (A/54/2000).

doživelo nesluteni napredek, zlasti v razvitem svetu, se v nerazvitih delih, zlasti v pod-saharski Afriki, spoprijemajo s tradicionalnimi boleznimi. Samo za malarijo umreta dve osebi vsako minuto! V zadnjih treh desetletjih je predvsem AIDS pretil z grozljivimi pandenmičnimi razsežnostmi. Leta 2000 je bilo z AIDS-om okuženih 36 milijonov ljudi, pretežno v podsaharski Afriki; ocenjevalo se je, naj bi bilo leta 2010 tam zaradi te »šibe božje« več kakor 40 milijonov otrok brez staršev.

V zadnjih nekaj letih je svet izpostavljen pandemiji covida-19. Z njo in njenimi posledicami se ni spoprijemalo le zdravstvo na svetovni ravni in povezano v okviru sistema OZN v specializirano agencijo, Svetovno zdravstveno organizacijo (WHO). S to pandemijo in njenimi posledicami, še posebej pa mednarodnim sodelovanjem in solidarnostjo, so se bolj ali manj ukvarjale tudi zunanje politike držav. Videti je, da so prav mednarodno sodelovanje na področju zdravstva in izzivi, kakršen je pandemija covida-19, postali tema tudi zunanje politike. Nejasnosti in težave ob izbruhu prvega vala na Kitajskem, torej ob začetku pandemije leta 2020, neusklajenost ukrepanja držav, le skromno sodelovaje pri izmenjavi izkušenj in znanja celo v okviru mednarodnih povezav, kakršna je EU, in pomanjkanje solidarnosti v odnosu do revnega dela sveta so pokazali in nakazujejo, da je skrb za zdravje pomembno področje mednarodnega sodelovanja in nujni del vsebine zunanje politike. Spoprijemanje s pandemijami, ki bodo nezaželeni gost tudi v prihodnje, je značilni primer šele nastajajočega mednarodnopravnega koncepta skupne odgovornosti človeštva (*common responsibility of mankind*). Skratka, ob vsem napredku, ki ga je človeštvo doseglo v obdobju Združenih narodov, **še vedno obstajajo ogromne razlike** v gospodarski razvitosti, dostopu do zdravstvenih storitev, glede izobrazbe in kulturnih dobrin. Najbolj preprosto razlike ponazarja dejstvo, da hkrati, ko v nekaterih državah BDP *per capita* presega 30.000 dolarjev, v številnih državah ne doseže 3000 dolarjev.²⁸⁰

Omenjene in tudi druge realnosti sodobnega sveta so **izzivi tudi za zunanjo politiko držav**,²⁸¹ in tudi Slovenije kot članice OZN, EU ter drugih mednarodnih organizacij in povezav. Kot članica OZN in specializiranih agencij ima Slovenija možnost oblikovati skupna stališča in programe, se opredeljevati do osnutkov resolucij in jih sooblikovati ter dajati pobude. Kot članica EU Slovenija sooblikuje skupna stališča Evrope glede perečih vprašanj sodobnega sveta. Njena zunanja politika je soočena s svetovnimi izzivi, pred katerimi si kot članica EU in zaradi lastnih interesov ne more zatiskati oči. Slovenska zunanja politika je zaradi članstva v EU soočena tudi z vsem

280 Ob nastajanju tega dela ni bilo zanesljivih podatkov, koliko je gospodarska in finančna kriza leta 2008–2009 vplivala na razmerja med razvitim svetom in deželami v razvoju, in tudi ne, koliko je k poglobljanju razlik pripevala pandemija covida-19. Vsekakor je zaustavila rast tako v razvitem svetu kakor tudi v deželah v razvoju.

281 Prim. Jonathan Holslag, *World Politics since 1989* (Polity 2021).

tistim, s čimer se sooča Evropa. Zaradi dolgoročnih interesov vseh članic hoče biti EU, v njej povezana Evropa, eden svetovnih centrov gospodarske moči, znanja, idej, inovativnosti, kulture, socialne varnosti in kakovosti življenja, svobode človeka in njegove ustvarjalnosti, pa tudi eden od centrov moči, kar naj bi Evropi zagotavljalo mir in varnost ter vlogo v svetu.

Zunanje politike držav delujejo v tem in takem sedanjem mednarodnem okolju, v sodobni mednarodni stvarnosti. Upoštevati morajo možnosti in ovire, ki iz te stvarnosti izhajajo. Lastno državo skušajo vpeti v potekajoče procese ter premagati lastno zaostajanje in izključevanje. Skušajo prispevati k temu, da bi novi izzivi in nove možnosti koristile varnosti in blaginji lastne države in hkrati k odpravljanju nasprotij sodobnega sveta. Novi položaj in nove težave **zahtevajo »novo« zunanjo politiko**, odprto do izzivov sodobnega sveta, in do možnih rešitev.²⁸² **Zunanja politika, ki naj bi presegala tradicionalno zavzemanje le za lastne interese in delovanje le v politični, varnostni in gospodarski sferi**, zahteva razumevanje posebnosti sodobne mednarodne skupnosti, sodobnega mednarodnega reda in delovanja sistema OZN, skratka, razumevanje okolja, v katerem deluje, ter lastnih interesov in možnosti.

Značilnosti, pogojno rečeno »nove« zunanje politike, se nakazujejo **v novih ciljih**, ki postavljajo zunanjo politiko čedalje bolj v službo človeka, konkretnih ljudi, in ne le državnih interesov. Pomembne naloge zunanje politike so postale humanitarne dejavnosti, prizadevanje za spoštovanje človekovih pravic, varnost človeka pred novimi izzivi (terorizem, kriminal, pandemije in podobno), podnebne spremembe in varstvo okolja. Pomembna postajajo **nova sredstva zunanje politike**, kakor so povezovanje z nevladnimi organizacijami in mednarodne (svetovne) konference, namenjene obravnavi svetovnih izzivov, ki so le posredno politični, na primer svetovna konferenca o prebivalstvu (Kairo 1994), t. i. svetovni vrh o družbenem razvoju (København 1995), konferenca Habitat (Istanbul 1996), svetovni vrh o prehrani (Rim 1996), svetovna konferenca o različnih vidikih okoljskih vprašanj (Rio de Janeiro 1992, Kyoto 1997, Johannesburg 2002, København 2009, Glasgow 2021), o položaju žensk, otrok in podobno. Vsa ta vprašanja so postala del nalog in ciljev zunanje politike. Razširil pa se je tudi krog **novih dejavnikov**, ki delujejo v mednarodnih odnosih ali nanje vplivajo, zlasti NGO, mediji, multinacionalne korporacije. Ti dejavniki čedalje bolj vplivajo na zunanjo politiko, bodisi ko se o njej sprejemajo očitve v državi, bodisi ko se izvaja v mednarodnem okolju.

Povedano posebej velja za zunanjo politiko držav, kakršna je Slovenija. Te so le izjemoma nosilec novih pobud in procesov. Pomembno pa je, da obstoječe pobude in

282 Wendelin Ettmayer, *Eine geteilte Welt: Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts* (Linz 2003), 67 id.

processe razumejo, da znajo vanje vključiti svoje poglede in interese ter najti v njih prostor za svoje aktivnosti in uveljavljanje, *da znajo z lastno zunanjo politiko ujeti veter novega v lastna jadra, pa najsi gre za izkoriščanje novih možnosti, izogibanje nevarnostim in tveganjem ali pa prispevek k urejanju skupnih vprašanj Evrope ali človeštva.*

6. OD BIPOLARNOSTI K MULTIPOLARNOSTI

Omenili smo že, da se v formalno-pravnem in institucionaliziranem pogledu mednarodni sistem v obdobju po letu 1945 ni veliko spreminjal, vsekakor manj, kakor so se spreminjala dejanska razmerja v mednarodni skupnosti. So pa po letu 1945 potekale pomembne spremembe tudi v mednarodni politični sferi.²⁸³ ***Povečalo se je število držav članic OZN. Leta 1945 je imela OZN 44 (ustanovnih) članic, zdaj jih ima 193. Največ novih držav, zdaj članic OZN, predstavljajo nekdanje kolonije, vključile pa so se tudi v drugi svetovni vojni premagane države, na začetku 90. let 20. stoletja pa države, ki so nastale po razpadu Sovjetske zveze, ki je bila nekakšen imperij sui generis, ter po razpadu Jugoslavije in razdružitvi Češkoslovaške. Danes so skoraj vse neodvisne države članice OZN²⁸⁴ in je torej ta ne le v zasnovi, temveč tudi dejansko univerzalna, planetarna. Med državami se je na novo razporedila tudi dejanska gospodarska, finančna in vojaška moč.***

Zmagovita »velika trojka« v drugi svetovni vojni – ZDA, Sovjetska zveza in Velika Britanija – ki je v Teheranu, na Jalti in v Potsdamu krojila usodo Evrope in sveta ter zasnovala OZN, naj bi tudi po zmagi delovala na temelju njihovega soglasja. Vendar je zaradi različnih interesov ter temeljnih ideoloških razlik zavezništvo in sodelovanje, ki sta temeljila le na skupnem sovražniku, tj. Nemčiji, Italiji in Japonski, izgubilo pomen ter preraslo v geopolitično in ideološko nasprotovanje. Že leta 1949 je bila Evropa presekana s t. i. železno zaveso. Okoli zmagovitih ZDA in Sovjetske zveze pa sta se izoblikovali čvrsti povezavi njunih zaveznic. Evropa in svet sta bila soočena z

283 O razvoju mednarodne skupnosti po letu 1945 prim. Peter Calvocoressi, *World Politics 1945–2000*, 8. izdaja (London 2000); *The Expansion of International Society*, ur. Hedley Bull in Adam Watson (Oxford 1984); Bell, P. M. H., *The World Since 1945* (Liverpool 2000); Adam Watson, *The Evolution of International Society* (Oxford 1992); Ngairé Woods, *Explaining International Relations Since 1945* (Oxford 1996); Kissinger, *World Order*, 86–95.

284 Članice OZN niso nekatere države, ki bodisi zaradi nasprotovanja (veta) vsaj ene od stalnih članic Varnostnega sveta OZN ne morejo vstopiti v OZN, na primer Kosovo, ali pa ne izpolnjujejo pogojev za članstvo, na primer t. i. republika Severni Ciper, Severna Osetija, Abhazija. Poseben primer je Palestina, ki ima v OZN poseben status glede na to, da formalno in dejansko (še) ni neodvisna država; Brownlie zanjo in nekatere primere v preteklosti uporablja izraz država v nastajanju (*in statu nascendi*), Brownlie, *Principles*, 77; poseben primer je tudi Tajvan, ki sicer ima vse lastnosti države, a v skladu z v mednarodni skupnosti obče sprejeto doktrino »ene Kitajske« ni članica OZN. K državam *in statu nascendi* bi morali prišteti tudi Zahodno Saharo, glede katere po pol stoletja »dekolonizacije« vse bolj velja, da je najbolj smotrna rešitev avtonomija v okviru Maroka.

dvema blokoma. *Nastali sta dve nasprotujoči si skupini, dva vojaška in ideološka bloka.* Formalno sta bila sicer omejena na Evropo, ZDA in Kanado v Severni Ameriki ter na azijski del Sovjetske zveze, dejansko pa sta z različnimi povezavami, dvostranskimi vojaškimi in političnimi sporazumi ter z *de facto* zavezništvi in ideološkimi povezavami razdelila celotni svet na dva pola, ki sta ju obvladovali njuni voditelji. Prvič v zgodovini je šlo za *bipolarni svetovni red, temelječ na bipolarnem svetovnem ravnotežju.*

Bipolarni mednarodni sistem je bil značilen za mednarodno skupnost v drugi polovici 20. stoletja. Prepletal se je s sočasnim sistemom OZN,²⁸⁵ ki je določal formalnopравни in institucionalni okvir mednarodne skupnosti v tem obdobju. Dejanska bipolarnost pa je preprečevala, da bi se polno uveljavil sistem OZN, zasnovan kot multipolarni sistem, temelječ na suvereni enakosti držav z izpostavljeno posebno vlogo petih stalnih članic Varnostnega sveta OZN, vendar le pri vprašanih mednarodnega miru in varnosti.

Temeljne značilnosti bipolarnega sistema so bile razdelitev mednarodne skupnosti na dva pola, z dvema v bistvu sovražnima in tekmujočima voditeljicama, katerih prevlade v okviru njunih zavezništev ni mogla resno ogroziti nobena druga članica zavezništva. Okoli nespornih voditeljic obeh blokov, ZDA in Sovjetske zveze, sta se oblikovali zavezniški skupini, formalno temelječi na pravici do kolektivne samoobrambe (51. člen Ustanovne listine OZN), NATO²⁸⁶ in Varšavski pakt²⁸⁷. Oba pakta sta določala naloge članic, notranjo organizacijo zavezništva, geografsko območje zavezništva, t. i. branjeno območje in jasno določen *casus foederis*, tj. določilo, v katerih okoliščinah se sproži oboroženo delovanje zavezništva.²⁸⁸ Oba pakta sta z zagotavljanjem interoperabilnosti, poenotenjem vojne doktrine, skupnimi poveljstvi, stalnimi političnimi organi, širjenjem skupnih dejavnosti in sodelovanja, tudi čez okvire vojaškega sodelovanja, prerasla v nov, intenzivnejši način vojaškega povezovanja, ki presega v preteklosti poznana zavezništva. Okrog jedra obeh paktov, ki so ga tvorile njune vodilne članice, ZDA in Sovjetska zveza, je obstajal krog držav, ki so bile usmerjene k enemu ali drugemu središču bipolarnega sistema, k enemu ali drugemu

285 O sistemu OZN glej predhodna poglavja in Alger, *The United Nations System*, passim; Mangold, Rittberger in Knipping, *The United Nations System*, passim.

286 O NATO glej na primer: *NATO Handbook* (Brussels 2006); Lindley-French, *The North Atlantic Treaty*, passim; Geršak, *NATO*, passim; Heiss in Papacosma, *NATO and the Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts* (Kent (OH) 2008).

287 O Varšavskem paktu glej Torsten Diedrich, *Der Warschauer Pakt: Von der Gründung bis zum Zusammenbruch (1955–1991)* (Berlin 2009).

288 Weigall, *International Relations*, 39, opredeljuje *casus foederis* kot »dogodek ali položaj, ki sproži, da se obveznosti zavezništva udejanijo«.

paktu oziroma bloku, kapitalističnemu ali socialističnemu. Med blokoma so se razvrščale številne nevtralne in t. i. neuvrščene države, formalno rahlo povezane v gibanje neuvrščenih, ki pa je bilo brez prave notranje povezanosti; pogosto so se posamezne članice tega gibanja nagibale k enemu ali drugemu bloku.

Med blokoma je obstajalo ravnotežje moči, temelječe predvsem na jedrskem monopolu voditeljic. Tega ni spremenilo dejstvo, da so imele jedrsko orožje tudi Kitajska, Francija in Velika Britanija, ki sicer količinsko ni bilo primerljivo z jedrskimi arzenali obeh supersil. Bipolarno ravnotežje, ki je bilo pogosto in upravičeno imenovano »ravnotežje strahu«, in temu ustrezni bipolarni mednarodni red sta zamrznila, blokirala urejanje mednarodnih vprašanj, pomembnih za vso mednarodno skupnost, hkrati pa vendarle zagotavljalo mednarodni mir in stabilnost kljub občasnim krizam, kakršne so bile na primer berlinska kriza 1948–49, korejski konflikt 1950–1953 in kubanska kriza leta 1962,²⁸⁹ v kateri je bil svet tik pred jedrskim spopadom. Ta, dobra štiri desetletja trajajoča, na jedrskem ravnotežju temelječa stabilnost, ki so jo sicer spremljali spopadi na obrobju (na primer vojne v Vietnamu, Angoli, Nikaragvi, Afganistanu in drugje), in t. i. hladna vojna²⁹⁰ sta trajali, dokler eden od blokov, vzhodni, t. i. socialistični blok, ni doživel poraza, ki ga simbolizira padec berlinskega zidu leta 1989. Ta simbolno zaznamuje tudi konec bipolarnega mednarodnega sistema.

Že pred razpadom bipolarnega mednarodnega sistema so potekali procesi, ki so odražali nastajajočo novo mednarodno stvarnost in prišli do izraza v novem mednarodnem sistemu po letu 1990. Hastedt²⁹¹ omenja kot pomembne trende sprememb razpršitev moči (*diffusion of power*); razširitev izzivov (*issue proliferation*); razširitev akterjev (*actor proliferation*) in regionalno raznolikost (*regional diversity*).

Čeprav sta imeli obe voditeljici blokov v primerjavi z drugimi članicami neprimerljivo vojaško in gospodarsko moč, sta bili obe soočeni z dejstvom, da so bile možnosti za uporabo njune vojaške moči, zlasti jedrske, močno omejene. Jedrski arzenal ZDA

289 O najpomembnejših krizah med blokoma glej Lawrence Freedman, *Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos and Vietnam* (New York 2000); *Cold War Crises*, Woodrow Wilson International Centre for Scholars (Washington DC 1995); o kubanski krizi glej Graham Allison, *Explaining the Cuban Missile Crisis*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Oxford 2008), 208 id.

290 O hladni vojni prim. Dunbabin, *The Cold War*, passim; Gaddis, *The Cold War*, passim; Sewell, *The Cold War*, passim; Weigall, *International Relations*, 47 id., hladno vojno opredeljuje kot tekmovalnost in konflikt, ki sta bila svetovna po obsegu (*scope*), ozemlju, gospodarstvu in ideologiji in ki sta opredeljevala mednarodne odnose in njihovo interpretacijo med letoma 1945 in 1990.

291 Hastedt, *American Foreign Policy*, 11 id.

je bil neuporaben tako v Vietnamu kakor tudi na Kubi, in sicer zaradi povezanosti sveta, javnega mnenja doma in v svetu ter seveda zaradi jedrskega ravnotežja s Sovjetsko zvezo in tveganja jedrske konfrontacije z njo. Sovjetska zveza je s svojo vojaško močjo sicer obvladovala vzhodno Evropo, ni pa mogla preprečiti razkroja komunističnega sistema in uporabiti jedrskega orožja v vojni v Afganistanu, v katero se je zapletla v 80. letih prejšnjega stoletja. Hkrati so nastajali novi, zlasti gospodarski centri moči – zahodna Evropa, Japonska, Kitajska, tudi Indija, kar je manjšalo premoč in vpliv obeh blokovskih voditeljic.

Po letu 1945 **je bilo čedalje več izzivov, pomembnih za zunanjo politiko, hkrati pa so se zabrisale nekatere razlike med mednarodnimi in domačimi, notranjimi izzivi, s tem pa med zunanjo in notranjo politiko.** Značilen primer sta spoštovanje in varstvo človekovih pravic. Zadeve, ki so jih ob nastanku OZN še razumeli kot notranjo pristojnost suverenih držav, so po letu 1945 postopoma postale mednarodne, urejene z mednarodnim pravom in v pristojnosti mednarodnih organizacij. Pomembni za zunanjo politiko so *inter alia* postali gospodarski odnosi, varstvo okolja, energetika, mednarodne finance in še zlasti različni vidiki varstva človekovih pravic. Zunanja politika se ni več ukvarjala le z varnostjo, ozemeljsko celovitostjo, politično neodvisnostjo ter političnimi, diplomatskimi in konzularnimi odnosi.

Čedalje več je bilo tudi akterjev v mednarodnih odnosih. Poleg držav so to zlasti mednarodne organizacije,²⁹² bodisi univerzalne, kakršne so OZN in specializirane agencije, bodisi regionalne (na primer OAS, EU, AU, OIC, ASEAN, OVSE²⁹³ in druge) bodisi mednarodne organizacije za določeno področje zainteresiranih držav (na primer OPEC, OECD in podobno). V mednarodno življenje so že v tem obdobju čedalje bolj posegale tudi razne nevladne organizacije (NGO), pa tudi multinacionalne korporacije. Nenazadnje sta se izjemno povečala tudi pomen in vpliv javnega mnenja in medijev.

292 O mednarodnih organizacijah prim. Alger, *The United Nations System*, passim; Archer, *International Organizations*, passim; Paul Taylor, *International Organizations in the Modern World: The Regional and Global Process* (London 1993); Maurice Mendelson, *The Definition of »International Organization« in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, v *International Responsibility Today: Essays in memory of Oscar Schachter*, uredil Maurizio Ragazzi (Leiden 2005); Salah, *Institutions internationales*, passim; Petrič, *Nekateri komparativni vidiki*, 1120 id.; vsekakor pa si velja za razumevanje področja in načina dela ter organizacijsko strukturo ogledati ustanovni akt (statut) tiste mednarodne organizacije, ki nas zanima.

293 O OVSE prim. *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, uredil Zlatko Šabič (Ljubljana 2005).

V okviru bipolarnega ravnotežja in sistema OZN so nastali **regionalni podsistemi**, ki ustvarjajo možnosti in hkrati omejitve za zunanjo politiko držav v regiji. Regionalni podsistemi, ki so posebej pomembni za Slovenijo, so vsekakor EU in NATO, Svet Evrope, OVSE in različne srednjeevropske bolj ali manj formalne povezave, na primer CEI (srednjeevropska pobuda).

Nastali so tudi **podsistemi na svetovni ravni**, čeprav niso formalizirani in so le skromno institucionalizirani, če sploh so. Kot primere velja navesti t. i. transatlantsko skupnost, skupino G77, gibanje neuvrščeni. Prva se pogosto enači z NATO, včasih pa se razume kot sinonim za t. i. zahodni svet. **Transatlantska skupnost** ni isto kakor NATO in ni institucionalizirana. Ne temelji na zavezniški pogodbi NATO, temveč na skupnih vrednotah, pa tudi interesih t. i. zahodnega sveta. Geografsko obsega prostor od vzhodnih meja EU prek severnega Atlantika. Ta neformalna skupina vključuje tudi po vrednotah zahodne evropske države, kakor so Irska, Švedska, Finska, Avstrija, Švica, ki niso članice NATO, ter ZDA in Kanado. Še širše, pa tudi manj opredeljene so **države t. i. zahodnega sveta**, ki obsega skoraj ves razviti zahodni svet, vključno z Avstralijo, Novo Zelandijo ob ZDA in Kanadi ter vso Evropo, razen Rusije, Belorusije in kavkaških držav. To je krog držav, ki jih povezujejo predvsem skupne vrednote, zlasti spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter demokratična notranjepolitična ureditev.

Pomembni so t. i. **skupina G7** in njeni dogovori, zlasti o gospodarskih in finančnih vprašanjih, v zadnjem obdobju pa tudi o političnih in varnostnih. Sestavlja jo sedem gospodarsko najrazvitejših in najpomembnejših zahodnih držav. Zaradi velike gospodarske moči imajo dogovori te skupine izjemno težo. Skupina se po letu 1975 redno letno sestaja na ravni državnih voditeljev. Pomembna je tudi zato, ker ob srečanjih med voditelji teh držav potekajo tudi neformalni pogovori o najpomembnejših svetovnih vprašanjih. V zadnjih letih pred agresijo na Ukrajino, ko je v tej povezavi, takrat imenovani še skupina G8, sodelovala tudi Rusija, so bili na srečanja vabljeni tudi voditelji najpomembnejših držav izven kroga zahodnih držav: Kitajska, Indija, Brazilija, Južna Afrika in druge, pa tudi generalni sekretar OZN, Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad ter predsednik Evropske komisije in Evropskega sveta. To daje srečanjem v okviru teh povezav dodatni pomen, saj postajajo nekakšen neformalni forum vodilnih držav sodobnega sveta. V primerjavi s srečanji na vrhu v času hladne vojne med ZDA in Sovjetsko zvezo, ki so bila izraz in potrdilo bipolarnosti, je mogoče srečanjem G7, zlasti v razširjeni obliki (G20),²⁹⁴ pripisati izrazit multipolarni značaj in potrdilo multipolarnosti sodobnega svetovnega reda. Žal je

294 G20 je skupina G7, razširjena s Kitajsko in najmočnejšimi gospodarstvi na svetu (tj. 19 držav in EU); je pa zanimivo, da je med njimi le eno iz Afrike. Po agresiji zoper Ukrajino so ZDA predlagale izključitev Ruske federacije tudi iz G20.

po ruski aneksiji Krima in vojni na vzhodu Ukrajine proces sodelovanja z Rusijo in Kitajsko v okviru G8 in G20 zastal. Proces sodelovanja na svetovni ravni, temelječ na minimumu skupnih vrednot, kakršna je težnja po mednarodnem miru in varnosti, obstoju, nujnem sodelovanju za spoprijemanje s težavami vsega človeštva, torej za skupno korist, je nekako že po letu 2010, še zlasti pa bo po letu 2022, prej v zastoju kakor v vzponu.

Skupina G77 povezuje širok krog držav v razvoju – a tudi Kitajsko – pri uveljavljanju skupnih interesov v sferi gospodarstva in razvojnih vprašanj, zlasti v organih OZN in v specializiranih agencijah. Kohezivnost te skupine je pogosto bolj formalna kot dejanska, kar se kaže v praksi njenih članic, ki v mednarodnih forumih marsikdaj ne delujejo v skladu s formalnimi skupnimi stališči G77.²⁹⁵

V začetku 60. let, v času hladne vojne, se je večina tistih držav, ki se iz različnih razlogov in interesov niso vključile v zahodni ali vzhodni vojaški blok, povezala v t. i. **gibanje neuvrščenih**.²⁹⁶ Danes ima gibanje nekaj nad 100 držav članic. Bivša SFRJ je bila med pobudniki gibanja (prvi sestanek na vrhu gibanja je bil v Beogradu leta 1961) in med njegovimi najpomembnejšimi članicami. Članice gibanja naj bi z neopredeljeno držo med blokoma sledile načelom neuvrščenosti, t. j. predvsem nevstopanju v blokovske vojaške povezave, načelom miroljubnega sobivanja držav z različnimi ideologijami in usmeritvami. Gibanje ni uspelo uveljaviti notranje kohezivnosti; njegova dejanska vloga pri urejanju najpomembnejših mednarodnih političnih in varnostnih vprašanj je bila skromna. Zlasti varnostna vprašanja so bila v domeni obeh supersil in blokov. Je pa glede razvojnih vprašanj in dekolonizacije v Generalni skupščini OZN in v organih specializiranih agencij OZN gibanje neuvrščenih zaradi številčnosti članic in njihovih glasov igralo pomembnejšo vlogo. Prav tako je zlasti v OZN s svojimi »nevezanimi«, vmesnimi stališči in pobudami prispevalo k manjšanju napetosti med blokoma, predvsem pa je preprečevalo, da bi blokovska delitev sveta zajela večino držav. Skupaj z nevtralnimi državami, Švico, Avstrijo, Švedsko, Finsko, je vplivalo na vsebino in sprejem Helsinške sklepne listine o varnosti in sodelovanju v Evropi (1975), kar je sprožilo procese, ki so vodili k preseganju delitve Evrope s t. i. železno zaveso in k padcu berlinskega zidu.

295 Weigall, *International Relations*, 106, opredeljuje G77 kot *lobby group* dežel v razvoju, ki si prizadevajo za spremembe v mednarodnem redu.

296 O gibanju neuvrščenih glej: Vojan Rus, *Izvori in temelji neuvrščenosti* (Ljubljana 1975); Vladimir Benko, *Neuvrščenost kot mednarodnopolitična praksa: Dejavnost neuvrščenih držav v GS OZN* (Ljubljana 1982); Drago Košmrlj, *Neuvrščeni* (Ljubljana 1970); Peter Willetts, *The Non-Aligned Movement: The Origins of a Third World Alliance* (London 1982).

Gibanje nevrščenih je nastalo v posebnih razmerah bipolarnosti in je imelo prav v svoji vmesni, nevezani drži svoj *raison d'être*. S koncem bipolarnosti in hladne vojne je gibanje izgubilo svoj prvotni smisel in pomen. Njegova srečanja so vse bolj postajala brez prave vsebine, zaključki pa splošni, tudi zato, ker se sprejemajo s konsenzom, ki ga je ob stotih različnih članicah gibanja težko doseči. Zlasti pa imajo zaključki malo vpliva na dejansko mednarodno dogajanje. Večina članic v svoji zunanji politiki marsikdaj ne upošteva sprejetih stališč gibanja. Vendar pa je gibanje skupaj z G77 sposobno v raznih forumih, zlasti na primer v Generalni skupščini OZN, ECOSOC, Svetu OZN za človekove pravice in v specializiranih agencijah zbrati zadostno število glasov bodisi za sprejetje lastnih resolucij bodisi prepričitev določene resolucije, ki jo predlagajo na primer EU, ZDA ali druge razvite države.

7. SPREMEMBE V RAZMERJU MOČI OB PREHODU OD BIPOLARNEGA K NOVEMU MEDNARODNEMU REDU

Bipolarni mednarodni red je formalno razpadel *z razpustitvijo Varšavskega pakta* leta 1991. Dejansko pa je bil razpad posledica oslabitve in postopnega razpadanja pola, ki se je oblikoval okoli Sovjetske zveze in razpadanja nje same. Togost gospodarske ureditve ter neuspešnost in zaostajanje gospodarstva ter zaostrovanje družbenih nasprotij v Sovjetski zvezi ter zlasti v njenih evropskih zaveznicah, bolje rečeno satelitih, nesposobnost in nepripravljenost sprostiti procese demokratizacije, zaustaviti sistematične krivitve človekovih pravic ter finančna izčrpanost zaradi angažiranja v svetu, ki je bilo nesorazmerno lastni gospodarski moči, so vodili v zgodovinsko nezbežni propad tako komunističnih družbenih sistemov kakor tudi vzhodnega bloka in Sovjetske zveze, njegovega središča.

H koncu bipolarnega mednarodnega reda so prispevale tudi pomembne spremembe med vodilnimi državami v razmerjih moči, ki so nastajale po letu 1945 in pozneje. Slabitev evropskih velikih sil po letu 1945 je sprva prispevala k nastanku sistema bipolarnosti, pozneje pa so nastanek in vloga EU ter nastanek novih centrov gospodarske moči (Nemčija, Japonska) vodili k slabitvi bipolarnosti. Na drugi strani je po postopni sprostitvi odnosov med ZDA in Kitajsko po letu 1970 (t. i. pingpong diplomacija ter obiski Kissingerja in Nixona v Pekingu) nastalo trikotno razmerje ZDA-Sovjetska zveza-Kitajska. Potrjevalo je ne le čedalje večji pomen in samostojno vlogo Kitajske v mednarodnih odnosih, temveč tudi napovedovalo nevzdržnost bipolarnega svetovnega reda.²⁹⁷

Moč in vpliv Francije in Velike Britanije sta se po izčrpanosti v drugi svetovni vojni in po izgubi kolonialnih imperijev zmanjšala na raven drugorazrednih velikih sil, in to kljub njunemu stalnemu članstvu v Varnostnem svetu OZN. Postali sta sicer jedrski sili, vendar neprimerljivi z močjo ZDA in SZ. Zaradi številnega prebivalstva in ozemlja, čedalje večje gospodarske in vojaške moči so nastale nove sile, zlasti Kitajska in Indija. V drugi svetovni vojni poraženi Nemčija in Japonska sta predvsem

²⁹⁷ Tudi za Weigalla, *International Relations*, 148, je eden od razlogov za prehod od bipolarnega v multipolarni sistem nastanek novih centrov zlasti ekonomske moči, Kitajske, Japonske in EU; podobno meni Brzezinski, *Izven nadzora: Globalno vrenje na pragu 21. stoletja* (Ljubljana 1995), 143 id; podobno tudi Rusi, *Dangerous Peace*, 59 id.

zaradi gospodarske moči že v 60. letih prejšnjega stoletja vstopili v krog pomembnih, odločilnih držav ne glede na to, da nista jedrski sili in šele upata na stalno članstvo v Varnostnem svetu OZN.

Novo razmerje moči med vodilnimi državami ob prehodu iz bipolarnega mednarodnega reda se je najbolj kazalo *v položaju Rusije*. Po razpadu Sovjetske Zveze je Rusija kljub jedrskemu arzenalu, s katerim še vedno razpolaga, izgubila neformalni status supersile,²⁹⁸ kolikor je supersila sploh kdaj bila. Njena moč je bila in je še pretežno vojaška, temelječa na pariteti z ZDA v jedrski oborožitvi ter na premoči v večini komponent klasične oborožitve, zlasti v kopenskih in oklepnih enotah, manj pa v letalstvu in pomorskih silah. Kljub nekaterim vrhunskim dosežkom v vojaški, letalski, satelitski in jedrski tehnologiji pa bi težko trdili, da je bila glede gospodarstva, finančne moči, inovativnosti na vseh področjih človeškega ustvarjanja enakovredna ZDA. Strukturne pomanjkljivosti njene moči, omejene predvsem na vojaško moč, so se pokazale zlasti v procesu njenega razpadanja in po njem, ko je bil njen vpliv v svetu marginaliziran.

Sovjetska zveza, nedvomno vojaška supersila, ni bila supersila v gospodarskem in finančnem pogledu. Če kot *supersilo* opredelimo državo, ki je sposobna delovati globalno, povsod po svetu, tudi z vojaško silo, ki ima jedrsko orožje, ki ni količinsko omejeno in nima le vloge zastraševanja, ki ima veliko gospodarsko in finančno moč ter najpomembnejše naravne vire, ki je v vrhu glede razvoja tehnologij in inovacij, ki je politično stabilna in je sposobna svoje ideološke, politične, pa tudi kulturne vrednote uveljavljati globalno in ima zato v zunanji politiki veliko (čeprav ne neomejeno) svobodo izbire, ki je voditeljica pomembne vojaške zveze, potem so supersila v pravem pomenu besede po razpadu SZ ostale le še ZDA.

Če bi Rusija ohranila trajno notranjo stabilnost in bi uspela zagotavljati dinamični gospodarski razvoj, si ob zalogah najpomembnejših surovin (zlasti nafte in plina ter več strateških kovin, s katerimi razpolaga), ob obsegu njenega ozemlja in prebivalstva, jedrskemu orožju, s katerim razpolaga, vlogi, ki jo ima pri prodoru v vesolje, *utegne povrniti status supersile in s tem ene glavnih partneric pa tudi tekmič ZDA in tudi Kitajske*. Od njenega soglasja bo odvisno urejanje najpomembnejših mednarodnih vprašanj kjerkoli v svetu. Za zdaj to še ni, predvsem zaradi še vedno šibke finančne moči in gospodarskih težav, saj njena gospodarska in finančna moč

298 Weigall, *International Relations*, 215, ugotavlja, da se je izraz *super power* uporabljal za ZDA in Sovjetsko zvezo predvsem »zaradi obsega njune absolutne in relativne vojaške prevlade, zlasti jedrskega orožja in sposobnosti vplivati globalno«; o vlogi »supersil« oziroma velikih sil glej Jeremy Black, *Great Powers and the Quest for Hegemony: The World Order Since 1500* (London 2008); Dale C. Walton, *Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-First Century* (London 2007).

temelji pretežno le na energetskih in surovinskih virih ter vojaški in vesoljski tehnologiji. Poleg tega pa sta njena inovativnost in gospodarski zagon še daleč za ZDA, Kitajsko, Evropo in Japonsko. Kot gospodarska sila je Rusija na približno sedmem ali celo nižjem mestu v svetu, torej daleč pod svojimi možnostmi. Tudi vojaško Rusija ni sposobna delovati globalno, čeprav je povečevanje njene vojaške moči očitno. Vendar pa so težave in neuspehi ruske vojske v Ukrajini razgalili tudi slabosti ruske vojske, zlasti korupcijo, zastarelo orožje in slab poveljniški kader. Tudi zato za zdaj svoje interese, prisotnost in zunanjepolitične aktivnosti usmerja selektivno na območje nekdanje SZ, torej na t. i. Skupnost neodvisnih držav (*Commonwealth of Independent States* – CIS), zlasti Ukrajino in območje Črnega morja, srednjo Azijo in Kavkaz, poleg tega pa tudi na Bližnji vzhod, zlasti Sirijo ter na Balkan. V zadnjih nekaj letih pa je mogoče zaznati tudi večji interes Rusije za nekatera območja Afrike. Ni dvoma, da se Rusija znova uveljavlja kot angažirana velika sila v Evropi in na navedenih območjih.²⁹⁹

Vendar je vprašljivo, kako hitro in zanesljivo si bo zmogla Rusija zagotoviti enakovredno mesto v prihodnjem »koncertu« velike svetovne sile, tj. ob EU, ZDA in Kitajski. Kljub izjemnim naravnim virom (zlasti energetskim) Rusija še dolgo **ne bo gospodarsko in finančno sila prvega reda**. Leta 2005 je njeno gospodarstvo obsegalo le desetino gospodarstva ZDA ali gospodarstva EU; celo kitajska gospodarska moč je bila že takrat štirikrat večja od njene. Rusijo bremenijo velike ekološke težave, zastarelost industrijske opreme (v povprečju trikrat večja kakor v državah OECD), še vedno se zmanjšuje število njenega prebivalstva, ki je za približno 100 milijonov manjše od ZDA in trikrat manjše od števila prebivalcev v EU. Stopnja inovativnosti je nizka, razen v delu vojaške industrije in vesoljske tehnologije. Kljub še vedno pomembni vojaški moči Rusije ni izključeno, da bo mednarodne odnose v prihodnosti opredeljeval predvsem trikotnik ZDA-Kitajska-EU.

Kazalo je, da bodo po razpadu Sovjetske zveze potrebna desetletja tranzicijskih težav, preden si bo Rusija znova uspela zagotoviti vlogo in status dejanske velike sile, še zlasti, ker so jo poleg splošnih težav tranzicije ogrožale sredobežne težnje zlasti na Daljnem vzhodu, v Sibiriji, na Kavkazu, sprva vojna v Čečeniji. Bremenijo jo tudi težave v odnosih s sosedi od Baltika do Ukrajine in Gruzije. Ob povedanem je razumljivo navezovanje Rusije na Kitajsko, kljub očitnim razlikam v dolgoročnih interesih teh

299 O obnovljeni aktivni vlogi ruske zunanje politike v sedanjih in prihodnjih mednarodnih odnosih glej na primer Gabriel Gorodetsky, *Russian Foreign Policy on the Treshold of the Twenty-First Century* (London 2003); Christian Thorun, *Explaining Change in Russian Foreign Policy: The Role of Ideas in Post-Soviet Russia's Conduct towards the West* (New York 2009); Robert H. Donaldson, in John L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, (Armonk (N.Y.) 2005); Martin Malek, *Russland – eine Grossmacht?* (Dunaj 2003).

dveh držav, polih sodobnega multipolarnega ravnotežja moči in na njem temelječega nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda.

Po prihodu Putina na oblast in ob zasuku od nekontrolirane, anarhične demokratizacije in privatizacije k državno nadzorovani demokratizaciji, še bolj pa z nadzorom nad privatizacijo in procesi v gospodarstvu ter utrditvijo osrednje oblasti, je dobila Rusija nov zagon. To ji zagotavlja pomembnejšo vlogo tudi v mednarodnem življenju, še zlasti v zunanji politiki. Hkrati pa je očitno **zastoj pri demokratizaciji, odmik od pričakovanega uveljavljanja človekovih pravic, vladavine prava ter svobode in neodvisnosti medijev**. Z drugimi besedami povedano, nastala je nekažna posebna »ruska nadzorovana demokracija«, precej pa je ohranjena tudi vloga države v gospodarstvu.

Hkrati pa se Rusija že dve desetletji, zlasti po tem, ko je oblast prevzel Vladimir Putin, na področju zunanje in varnostne politike vrača k svojim nacionalističnim in imperialnim koreninam. Konkretno se to kaže v čedalje agresivnejših zahtevah po posebni vlogi Rusije na območjih nekdanjega v bistvu kolonialnega carističnega in nato sovjetskega »imperija«, in v ruski zunanji politiki, ki se čedalje bolj opira na vojaško moč, kar je njena stalnica od davnih do današnjih časov. Ruska posredovanja in vojaška prisotnost v Gruziji, Moldovi pa tudi Ukrajini, Kazahstanu in še kje, je težko videti drugače, kakor poizkus vzpostavitve hegemonije nad neodvisnimi državami, ki so nastale po razpadu sovjetskega imperija. Očitno se moderna Rusija s težavami poslavlja od nekaj stoletij stalne ekspanzionistične zunanje politike. Ta zunanja politika je večinoma posledica dejstva, da je Rusija tako rekoč država brez naravnih meja še zlasti na zahodu. Občutek ogroženosti, sicer prepogosto napihnjen in razglašan z namenom opravičevati hegemonistične ambicije in težko razumljiv zaradi vojaške moči Rusije, je viden tudi v njeni sedanji zunanji politiki.

V ruski zunanji politiki se zlasti izpostavlja ogroženost od zahoda, torej ZDA, EU, še posebej naj bi jo ogrožala širitev NATO proti vzhodu. Koliko so te ruske varnostne skrbi resne, ne bomo ugibali. Pripomnimo naj le, da so gotovo manj razumljive in upravičene kakor so občutki ogroženosti v sosedah Ruske federacije, kakor so Litva, Latvija, Estonija, pa tudi Švedska in Finska, Poljska, Moldova, Gruzija in še posebej Ukrajina. Lahko bi rekli, da gre za nekakšno ravnotežje ogroženosti, ko občutki ogroženosti na eni strani vodijo v ukrepe, ki povzročajo občutek ogroženosti na drugi strani. Države, nastale po razpadu Sovjetske zveze, in tiste, ki so se izvile iz ruske hegemonije po razpadu Varšavskega pakta, je prav ogroženost od Rusije v preteklosti in sedanjosti usmerila v NATO. Po ruski agresiji na Ukrajino sta tudi skozi desetletja nevtralni Finska in Švedska, nevtralna vse od leta 1814, zaprosili za članstvo v NATO.

Čedalje bolj zaostrena kriza v zvezi z Ukrajino je postala v letu 2022 izjemno nevarna za mir v Evropi. V februarju tega leta je prišlo do surove agresije Ruske federacije na Ukrajino, ta pa je, za mnoge presenetljivo, izkazala odpornost. Ruska agresija je sprožila tudi odpor v mednarodni skupnosti s sankcijami na gospodarskem, finančnem in političnem področju. Rusija je naletela na odločni odpor Ukrajincev, učinkovite sankcije in politično osamo ter odpor proti agresiji tudi v ruski javnosti.

Nobenega dvoma ni, da je to, kar se je zgodilo v Ukrajini, agresija, zločin agresije po mednarodnem pravu, očitno spremljan z vojnimi zločini in zločini zoper človečnost.³⁰⁰ Napad Ruske federacije na Ukrajino, opravičevan z njenim približevanjem NATO, notranjepolitičnim razvojem v Ukrajini, nesprejemljivim za Rusijo, z ničemer utemeljenimi obtožbami o genocidu nad ruskim prebivalstvom v Ukrajini, je ***očitna kršitev enega od temeljev sodobnega mednarodnega pravnega reda, prepovedi uporabe oborožene sile in grožnje s silo zoper drugo državo, kar je bistvo mednarodnopravnih opredelitev zločina agresije.***³⁰¹ ***Prepoved uporabe oborožene sile zoper drugo državo ne glede na namen dopušča le dve izjemi: samoobrambo v skladu z 51. členom Ustanovne listine OZN in uporabo oborožene sile po sklepu Varnostnega sveta OZN.*** Tudi argumentacije iz Kremlja kažejo, da očitno ni šlo za nobeno od teh dveh izjem, temveč za značilni primer agresije, ki je zločin po mednarodnem pravu, za kar je odgovorna država pa tudi posamezniki. Prepoved uporabe oborožene sile v agresivne namene zoper drugo državo spada med tiste norme mednarodnega prava, ki imajo značaj *jus cogens* in jih države ne morejo spremeniti niti z njihovim soglasjem. Vsak dogovor zoper *jus cogens* je ničen in ne povzroči nobenih pravnih učinkov. Torej bi bil tudi dogovor, ki bi ga s sedanjo agresijo od Ukrajine izsilila Ruska federacija, ničen, brez pravnih učinkov, kakor so brez pravnih učinkov ostali znani Münchenski dogovor iz leta 1938 in prav tako znani dogovor Molotov-Ribbentrop o delitvi Poljske in prepustitvi neodvisnih baltskih držav Sovjetski zvezi.

Ruska federacija (in tudi ne Ukrajina) ni stranka Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča (ICC), zato to sodišče nima jurisdikcije nad načrtovalci, izvajalci,

300 Za zločin agresije so bili *inter alia* sojeni pred sodiščem v Nürnbergu in Tokiju; čeprav ni jasne in obče sprejete kodificirane opredelitve agresije, je ta opredeljena v številnih mednarodnih dokumentih, na primer Res GA 3314 (XXIX) iz leta 1974; Rimski statut ICC (Mednarodno kazensko sodišče v Haagu), ki v 5. členu izpostavlja agresijo kot zločin, v 8. bis členu pa ta zločin, agresijo podrobno opredeljuje; agresija je opredeljena kot zločin tudi v kazenski zakonodaji številnih držav, tudi v Republiki Sloveniji, 103. člen Kazenskega zakonika.

301 Iz omenjenih opredelitev zločina agresije izhaja kot bistvo, da gre pri agresiji za odkrito ali prikrito uporabo oborožene sile ene države zoper drugo z namenom, da se jo podjarmi, podredi, ogrozi oziroma izniči njeno teritorialno integriteto, spremeni njeno ustavno, politično, gospodarsko ureditev, skratka prav tisto, kar je videti, da počne Ruska federacija in njena vojska v Ukrajini.

politično odgovornimi ukazovalci ruske agresije in posameznimi zločinskimi dejanji v Ukrajini. Vendar že ugotovitev, da gre za zločin agresije, pomeni moralno, politično, osebno diskvalifikacijo tistih, ki so očitno odgovorni (in to niti ne skrivajo) za ta zločin in vse tiste zločine, ki iz agresije izhajajo, ubijanje civilistov, otrok, žensk, uničevanje civilnih dobrin in podobno. To ne pomeni le omadeževanje teh oseb, temveč tudi države, ki jo predstavljajo in vodijo. Za te zločine, storjene med agresijo na ozemlju Ukrajine, pa je Mednarodno kazensko sodišče na temelju izjave Ukrajine po 12. členu statuta tega sodišča pristojno in njihovo ugotavljanje že poteka. Agresija je zločin tudi po pravu Republike Slovenije³⁰² in odgovornost zanj ni omejena le na naše državljane ali naše ozemlje.

Agresija Ruske federacije na Ukrajino pomeni izjemno veliko tveganje, da preraše v vojno širših razsežnosti, tudi v jedrski spopad. Hkrati pa je ta agresija tudi napad na temelje sodobnega mednarodnega pravnega reda, ki temelji na prepovedi uporabe oborožene sile v odnosih med državami in na kolektivni varnosti. Ruska federacija je že z oboroženimi posegi v Gruzijo, Moldovo, na Krim in zdaj v Ukrajino stopila na pot kršitve temeljev sodobnega mednarodnopravnega reda. Formalna ali neformalna podreditev Ukrajine ali njeno razkosanje bi napovedovalo konec mednarodnega pravnega reda, kakršen je bil vzpostavljen po koncu druge svetovne vojne. ***To bi vodilo v mednarodno brezpravje, v mednarodni red, kakršen je bil v obdobju kolonializma in imperializma, prevlade volje velikih sil.*** Odpor proti ruski agresiji ni le pomoč Ukrajini, da preživi, temveč tudi odpor proti rušenju sedanjega mednarodnega reda, temelječega na načelih Ustanovne listine OZN, med katerimi sta prav prepoved agresije in obveza držav, reševati spore s sredstvi mirnega reševanja sporov, med najpomembnejšimi.

Agresija Ruske federacije proti Ukrajini pomeni veliko nevarnost, da se vojna razširi v velik evropski konflikt. Zato je razumljiva zadržanost NATO, ZDA, EU, da bi neposredno posegle v konflikt, čeprav nobene mednarodnopravne zavore ali prepovedi ni, da ne bi na podlagi kolektivne samoobrambe pomagale Ukrajini. Težava je v tem, da nihče ne more predvideti ali oceniti, kje je tista točka, ko bi se konflikt razširil čez ukrajinske meje. ***To pa je tisto največje zlo, ki se mu človeštvo mora izogniti: tretja svetovna vojna, po vsem sodeč z jedrskim orožjem, pot v svetovno apokalipso.***

Zanimivo je, da vsaj za zdaj v ruski zunanji politiki ni opaziti občutka ogroženosti na vzhodu, zlasti v Sibiriji pa tudi v osrednji Aziji, kjer se Rusija čedalje bolj sooča z vse večjo prisotnostjo in močjo Kitajske. Že v času hladne vojne konec 60. let prejšnjega stoletja je bil oboroženi konflikt med obema komunističnima velesilama tako blizu, da so v Washingtonu razpravljali, kakšno stališče naj zavzamejo v tem

302 103. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije.

primeru.³⁰³ Takrat je bila Kitajska v šibkejšem položaju, danes z izjemo jedrskega orožja ni več. V marsičem postaja superiorna tudi v odnosu do ZDA, ne le do Ruske federacije. Tega se v Moskvi zavedajo, čeprav ne omenjajo. Za zdaj in verjetno vse dotlej, dokler bodo v Rusiji na oblasti Putin in njegov krog, bo v Moskvi prevladovalo prepričanje, da je za interese Rusije, predvsem pa njene vladajoče strukture, še močno povezane s sovjetsko preteklostjo, boljše, dokler bo to mogoče, negovati dobre odnose in zaveznitvo s Kitajsko. Ta pa glede na njeno povečevanje moči lahko čaka in se usmerja v urejanje njenega položaja proti tekmicam, kakor so ZDA, Japonska, Indija in tudi Evropa. Ko bo napočil pravi čas – in če kaj, je značilnost kitajske zunanje politike skozi vso njeno zgodovino potrpežljivost – bo močna Kitajska skušala uveljaviti svoje interese tudi v Sibiriji, na Daljnem vzhodu in v osrednji Aziji. Trčila bo zlasti ob interese Rusije.

Vračanje Rusije na Balkan³⁰⁴ zahteva posebno pozornost in tehtne razmisleke tudi v slovenski zunanji politiki. Z njeno čedalje večjo gospodarsko močjo, s »slovan-skimi« in pravoslavnimi povezavami ter tradicionalnimi vezmi, zlasti s Srbijo in Črno goro, bo imela Rusija – in tako tudi kaže – v tem delu Evrope pomembno vlogo in tudi posebna pričakovanja. Rusijo znesljivo moti tudi širitev NATO na to območje. Tu ruska zunanja politika nima možnosti za sklicevanje, kakorkoli je to zastarelo in v nasprotju s suverenostjo držav, opozarjati na prizadetost njenih varnostnih interesov, kar počne v zvezi z Ukrajino. Zato skuša svoje interese uveljaviti s pridobivanjem zavezništov in tudi destabilizacijo teh držav. Del te politike je oviranje, da bi Kosovo postalo normalna, priznana država, članica OZN in specializiranih agancij. Absurdno je, da država Kosovo predvsem zaradi ruskega nasprotovanja ne uspe postati na primer članica niti Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) ali UNESCO.

Kitajska³⁰⁵ je v zadnjih dvajsetih letih **velika sila v vzponu**, ki ga označujejo silovit razvoj gospodarstva ter s tem tudi finančna neodvisnost in krepitev drugih sestavin njene »moči«. Ima jedrsko orožje in vesoljsko tehnologijo, skoraj milijardo in pol

303 Glej Pillsbury, *The Hundred*, passim, 52-83; Kissinger, *World Order*, passim 224.

304 O ruski politiki na Balkanu glej *Ruska politika na Balkanu*, uredil Jelica Kurjak (Beograd 1999); James Headley, *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin* (London 2008).

305 O vlogi Kitajske in njeni zunanji politiki glej Deng Yong in Wang Fei Ling, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy* (Lanham 2005); David Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York 2007); Ted C. Fishman, *Kitajski izziv: vpliv nove velesile na Evropo in svet* (Ljubljana 2005); Andrea K. Reimer, *Chinas strategische Neupositionierung im geopolitischen Kontext* (Dunaj 2005); Michael Pillsbury, *The Hundred Year Marathon* (New York 2016); Kissinger, *World Order*, passim; Elisabeth Economy, *Xi Jinping's New Order*, v *Foreign Affairs*, vol.101, no.1 (2022).

prebivalstva, veliko ozemlje in pomembne naravne vire, čeprav skromne energetske vire in dolgoročno tudi težave pri oskrbi z vodo. Glede tehnološke in inovativne moči, pa tudi glede sposobnosti delovati in uveljavljati lastno moč in vpliv globalno Kitajska **še postaja globalna velika sila, supersila**. Svojega vpliva že zdaj ne usmerja več le na območje zahodnega Pacifika, jugovzhodne in osrednje Azije. Pred dvema desetletjema očitno le še regionalna velika sila zdaj postaja svetovna supersila. Znakov o širših, globalnih ambicijah Kitajske je čedalje več. Predvsem v Afriki pa tudi v Latinski Ameriki postaja Kitajska pomemben gospodarski in finančni dejavnik, posredno pa tudi politični. Povsod tam, kjer prihaja bodisi zavoljo hudih kršitev človekovih pravic, korupcije, slabega vladanja in podobno do težav v odnosih z ZDA oziroma EU, na primer v več afriških državah, vstopa Kitajska, ki zadržkov glede kršenja človekovih pravic nima.³⁰⁶ Njo kršitve človekovih pravic ne motijo. Značilni in ne edini primeri so Zimbabve, Sudan in Mali. Glede na njene dejanske vire in možnosti ni daleč čas, ko bo Kitajska iz **regionalne velike sile prerasla v globalni dejavnik z vsemi značilnostmi supersile**.

Dober poznavalec Kitajske zunanje in varnostne politike Pillsbury³⁰⁷ opozarja, da njena hitro rastoča ekonomska, tehnološka in tudi vojaška moč, ki jo spremlja tudi čedalje trša kitajska zunanja politika do sosedov, kar se kaže zlasti v njenih ambicijah v Južnokitajskem in v Vzhodnokitajskem morju, še posebej pa v odnosu do Tajvana, kaže na ambicijo Kitajske po dvesto letih šibkosti in ponižanj s strani »zahoda« prilagoditi ali vzpostaviti svetovni red z vodilno vlogo Kitajske in njenih vrednot. To potrjuje, zlasti v zadnjem desetletju, prodor Kitajske predvsem z gospodarsko in investicijsko dejavnostjo tudi v druge dele sveta, Afriko, Latinsko Ameriko, Evropo. Njena trda politika in sankcije, sicer neformalne, a hude proti državam, ki delujejo proti njenim interesom, še posebej pa zaostrovanja v zvezi s Tajvanom, pa tudi njen notranji politični razvoj, zlasti grobo kršenje človekovih pravic, kažejo na zmoto tistih, ki so verjeli, da bo gospodarski razcvet vodil v demokratizacijo na Kitajskem.³⁰⁸ Povedano ne obeta veliko dobrega, prav prihodnost Tajvana pa utegne kmalu biti žarišče za svetovni mir nevarne krize,³⁰⁹ hkrati pa vpogled v to, kakšno vlogo utegne imeti novi velikan, Kitajska, v prihodnjem svetovnem redu.

306 Prim. Ian Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise* (London 2006).

307 Pillsbury, passim, 52 i.d.; glej tudi Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York 2011).

308 Glej James Mann, *The China Fantasy: Why Capitalism Will Not Bring Democracy to China*, New York (2007).

309 Glej Oriana Skylar Mastro, *The Taiwan Temptation-Why Beijing Might Resort to Force*; glej o čedalje bolj poudarjenih »združitvenih« zahtevah, tj. vrnitvi Tajvana Kitajski, tudi Economy, passim, 54 id.

Videti je, da imajo prav tisti, ki zatrjujejo, da je po katastrofi, masakru nekaj stotin demonstrirajočih študentov na Trgu nebeškega miru (*Tiananmen*) leta 1989 in po porazu Sovjetske zveze v hladni vojni v Pekingu prevladala konservativna struja, priključil naj bi se ji takrat tudi »reformator« *Deng Xiaoping*. Razpadanje sovjetskega režima in države po letu 1990 je kitajska komunistična elita razumela kot opozorilo, kam bi utegnilo tudi kitajski komunistični avtoritarni režim privedi popuščanje glede človekovih pravic, demokracije, sprejemanje zahodnih idej in vrednot ter popuščanje zahtevam po demokratizaciji – nekakšna kitajska »glasnost« *in »perestrojka«*. Nekako od takrat dalje je očiten zasuk kitajske domače in zunanje politike proč od tistega, kar so nakazovale reforme po koncu »kulturne revolucije« *in po smrti Maa Cetunga.*

Spominjam se zelo osebnega razgovora med večerjo na štiri oči z namestnikom kitajskega zunanjega ministra, ko sem kot državni sekretar na našem MZZ leta 1999 obiskal Kitajsko. Sogovornik mi je razlagal, da si Kitajska politične sprostitev, kakor je to storila Rusija in jo je to privedlo v kaos in razpad, še dolgo ne more privoščiti zaradi velikosti države in težav. Kaos na Kitajskem bi bil veliko breme za ves svet. Torej sprostitev gospodarske pobude, hkrati pa ohranitev »reda« *v družbi. Človekove pravice, kakor jih razumemo na zahodu, niso del kitajskega zgodovinskega razvoja in tudi ne pričakovanje velike večine Kitajcev. Kitajska družba temelji na spoštovanju avtoritete in podložništvu; na teh temeljih lahko Kitajska edino učinkovito deluje, premaga zaostalost in se povzpne med vodilne sile sveta, zagotovi modernizacijo, blaginjo in varnost njene milijarde in pol prebivalcev. Vse zahteva svoj čas in jasne prioritete. Po mnenju sogovornika pride tudi čas, ko bodo tudi na Kitajskem smotrni razmisleki o demokraciji, človekovih pravicah, kar sicer ni del kitajske civilizacije in tudi še ne potreba sodobne kitajske družbe. Kitajska potrebuje red, učinkovitost, uspeh – in ga ima.*

Ta pogovor je bil pred dobrimi dvajsetimi leti.³¹⁰ Kitajski je uspelo na področju gospodarstva sprostiti zasebno pobudo in ustvariti povezovanje med večinsko državnim delom gospodarstva in zasebnim. Država je še vedno vodena avtoritarno, o tem ni nobenega dvoma. Tudi ne o tem, da sta njen gospodarski vzpon in finančna moč temelj njene čedalje večje politične in tudi vojaške moči. Na tem temeljijo njena čedalje bolj očitna prizadevanja za vlogo enega od polov moči, če že ne prevlade v prihodnjem svetovnem redu. Koliko nekaj tisočletna kitajska kultura, kitajske civilizacijske vrednote, različne od naših, zahodnih, omogočajo učinkovito – in do kdaj – simbiozo avtoritarne enopartijske vladavine v družbi in učinkovito, v bistvu tržno gospodarstvo, bo pokazala prihodnost. Zdaj je dejstvo, da je v »komunistični« *Ljudski republiki Kitajski največ in vedno več milijarderjev, ni pa svobodnih sindikatov,*

310 Takrat je bil pisec te knjige državni sekretar v ministrstvu za zunanje zadeve na uradnih posvetovanjih v Pekingu.

demokracije, pluralizma idej, človekovih pravic in svoboščin ter vladavine prava, kakor to razumemo na zahodu. Kitajska »raste« hitreje, kakor je bilo mogoče pričakovati in to skoraj v vseh pogledih, razen glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin.

Kitajski vzpon je edinstven v novejši zgodovini in je resen izziv za multipolarni, v bistvu še westfalski mednarodni red, temelječ na suvereni enkopravnosti držav in pretežno tudi na t. i. zahodnih vrednotah. Kitajski zgled bo imel posnemalce, tudi zato, ker je za njim velika gospodarska, finančna, politična, vojaška moč in nekajti-sočletna civilizacija z lastnimi vrednotami, v marsičem različnimi od zahodnih. Harmonični prihodnji svetovni red po kitajskem razumevanju mednarodnega reda skozi tritisočletno stvarnost v kitajskem civilizacijskem delu sveta bi bil v bistvu enopolen, Kitajska pa dominantna supersila sveta. Če parafraziram velikega kitajskega misleca Konfucija, naj bi bilo tako, kakor je lahko le eno sonce na nebu, le eno cesarstvo na Zemlji.³¹¹ Prihodnji svetovni red naj bi temeljil (tudi) na kitajskih civilizacijskih in kulturnih vrednotah.

Težko je soditi, ali je povedano le fantazija ali pa stvarna možnost, temelječa na prihodnji kitajski moči ter njenih tradicionalnih vrednotah in pogledu na svet.³¹² Vsekakor pa je dejstvo, da je »kitajski izziv« westfalskemu mednarodnemu redu in zahodnim vrednotam neprimerno večji kakor katerikoli doslej. Kitajski je uspelo – pri tem ima gotovo pomembno vlogo na podložništvu temelječi kitajski vrednostni sistem – ustvariti uspešno simbiozo med tržnim gospodarstvom in avtoritarno politično oblastjo.

Zaenkrat je skrajno težko napovedovati, kakšen bo kitajski notranji razvoj, pa tudi njena prihodnja vloga svetovne supersile ni jasna, na kar je opozarjal tudi Brzezinski.³¹³ Zastavlja se tudi vprašanje prihodnjih odnosov Kitajske z drugimi velikimi silami na območju Azije, na primer z Indijo in Japonsko. Kitajska se že zaradi gospodarskih potreb vendarle odpira proti ostalemu svetu. To odpiranje je tudi nujni del njene morebitne ambicije, povzpeti se v središče mednarodnega reda. Četudi utegne biti potreben daljši čas, tudi zaradi kitajske civilizacijske posebnosti in njene zgodovine, pa bo tudi na Kitajskem nekoč zapihal pomladni veter. Ali bo to proces

311 Glej Pillsbury, *passim*, 17.

312 Economy, *passim* 52 i.d. razpravlja o »Xi Jinpingovem novem svetovnem redu« in ugotavlja, da Kitajska že zaseda središčni položaj v mednarodnem sistemu, je največja trgovinska sila, največji vir globalnih posojil, ima največje prebivalstvo in največjo vojsko ter je postala globalno središče inovacij.

313 Zbigniew Brzezinski, *The Geostrategic Triad – Living with China, Europe, and Russia* (Washington DC 2006), 3 id.

reform brez resnih družbenih pretresov ali pa dramatično dogajanje, je težko ugibati. Vsekakor pa bo za spremembe in več svobode na Kitajskem potreben daljši čas.

Prav tako se seveda odpira vprašanje, kakšne odnose bo imela Kitajska s prihodnjimi tekmicami, kakor so ZDA, EU, Rusija³¹⁴ in Indija. Tudi v primeru nove, izjemno hitro naraščajoče moči in vpliva ter morebitnih ambicij Kitajske biti vodilna sila, hegemon v prihodnjem svetovnem redu, se utegne ponoviti pravilo, da ob spremembah multipolarnega ravnotežja moči pride do povezovanje od pretendenta za hegemonijo ogroženih držav z namenom hegemonijo preprečiti. Vzporedno s čedalje bolj očitnimi kitajskimi ambicijami se kaže v zadnjih dveh desetletjih sprva zadržano povezovanje ZDA in Japonske, ki se poslavlja od omejitev v njeni obrambni doktrini, Avstralije, Velike Britanije in tudi Indije. Če ne prej, pa po odhodu Putina, se v tej nastajajoči povezavi utegne znajti v skladu z njenimi interesi tudi Rusija.

Za slovensko zunanjo politiko do Kitajske je pomemben predvsem gospodarski vidik, saj so možnosti za gospodarsko sodelovanje velike, čeprav gre za zdaj za nesorazmerje med našim skromnim izvozom in velikim uvozom iz Kitajske. Zaradi posebne kitajske občutljivosti, zlasti glede vprašanj človekovih pravic, Tibeta in Tajvana in ker je za gospodarsko sodelovanje s to državo še vedno večinoma pristojen kitajski državni aparat, sta pri zunanjepolitičnih odnosih s to državo potrebna glede omenjenih vprašanj **obzirnost in zadržanost**. Najbolj smotrno se je držati skupnih stališč EU. Povedano pa ne pomeni, da bi morala slovenska zunanja politika zaradi gospodarskih interesov pozabiti vrednote in načela, na katerih je utemeljena. Ali da sta tudi naša širša javnost in civilna družba zavezani k enaki zadržanosti do Kitajske in njenih ravnanj na Tibetu, do nasilja nad Ujguri, do kršitev človekovih pravic in podobnega kakor zunanja politika naše države.

Pri razmišljanju o sodobnem multipolarnem mednarodnem redu, še bolj pa o njegovem prihodnjem razvoju, ne gre prezreti tudi drugih, dolgoročno pomembnih centrov moči, kakor so **Indija, Japonska, Brazilija**. Vsekakor utegnejo imeti te države s svojo zunanjo politiko pomembno vlogo pri urejanju regionalnih in svetovnih vprašanj. Tudi nekatere druge hitro se razvijajoče države, kakor so na primer Turčija,

314 O novih globalnih akterjih in še posebej Kitajski glej: Peter Filzmaier, Leonore Gewessler, Otmar Höll in Gerhard Mangott, *Internationale Politik* (Dunaj 2006), 179 id.; o odnosih Kitajske z drugimi svetovnimi dejavniki (ZDA, Rusijo, EU in Indijo) glej Reimer, *Chinas strategische Neupositionierung*, 17 id.; Xuewu Gu, *China und die Grossmächte*, v *Die strategische Situation in Eurasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2003), 81 id.; o kitajskem videnju svetovnega reda glej tudi Pillsbury, passim 194 i.d.; o odnosih Kitajske z Indijo glej Christian Wagner, *Indien und China*, v *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002); Michael D. Bellows, *Asia in the 21st century* (Washington DC 1994).

Južna Afrika, Egipt, Iran, Nigerija, Indonezija, Mehika, utegnejo imeti zaradi velikosti, naravnih virov, števila prebivalstva, lege in izpostavljene vloge v lastni regiji pomembno vlogo v mednarodnem življenju.

Japonska³¹⁵ je vsekakor že desetletja **gospodarsko velika sila**. Prizadeva si postati stalna članica Varnostnega sveta OZN, podobno kakor Nemčija. Njen politični vpliv pa je omejen, pravzaprav skromen. Japonska niti ne kaže velikih mednarodnih političnih ambicij: njena varnostna politika in s tem razvoj njenih oboroženih sil temeljita na zavezništvu z ZDA in na jedrskem dežniku, ki ji ga ta zagotavlja. Tudi geopolitično je z vzponom Kitajske in njeno čedalje večjo vlogo v vzhodni in jugovzhodni Aziji, s pričakovano v prihodnje aktivnejšo in ambicioznejšo vlogo Rusije v vzhodni Aziji ter ameriško dominacijo na Pacifiku, prostor za samostojno zunanjepolitično delovanje Japonski omejen. Povedano drugače, Japonska v sedanjih in prihodnjih razmerah v vzhodni Aziji in na Pacifiku dejansko nima druge izbire kakor čvrsto zavezništvu z ZDA. Ali utegne čedalje večja moč Kitajske pomeniti izziv za ambiciozno japonsko oboroževanje in morda tudi vojaški jedrski program, je težko napovedovati. Zanesljivo pa bo Japonska del formalnih in neformalnih povezav, ki bodo zavirale morebitne hegemonistične ambicije Kitajske.

Podobno kakor Kitajska tudi **Indija**³¹⁶ beleži skokovit gospodarski³¹⁷ in tehnološki vzpon. Vendar še bolj kakor za Kitajsko za Indijo velja, da utegnejo strukturne težave, velike razlike v državi, revščina, ki še obstaja v širnih območjih ne glede na visoko stopnjo gospodarske rasti, nizka stopnja izobraženosti velikega dela prebivalstva, infrastrukturne težave, pomanjkanje energetskih virov ter nekaterih pomembnih surovin, med drugim tudi vode, resno upočasniti razvojni zagon, ki smo mu priča v zadnjih nekaj letih. Indijo bremeni tudi dejstvo, da je več kakor deset odstotkov

315 O položaju in zunanji politiki Japonske prim. Glen D. Hook, *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security* (London 2007); Yutaka Kawashima, *Japanese Foreign Policy at the Crossroads: Challenges and Options for the Twenty-First Century* (Washington DC 2005).

316 O položaju in zunanji politiki Indije prim. Daniel Lak, *India Express: The Future of the New Superpower* (Basingstoke 2008); Harsh V. Pant, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy* (New York 2008); Bhasin, *India's Foreign Relations*, passim; *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, uredila Atish Sinha in Madhup Mohta (New Delhi 2007); Doetmar Rothermund, *Die politische Entwicklung Indiens und ihre Konsequenzen für die internationale Politik*, v *Die strategische Situation in Eurasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2003), 37 id.; Ernest Petrič, *India Between Memories and the Future*, v *Indian Studies: Slovenian contributions*, uredil Lenart Škof (Ljubljana 2008), 31 id.

317 Glej Herwig Palme, *Indiens Wirtschaftspotenzial*, v *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002), 27 id.

njenega prebivalstva³¹⁸ muslimanov. Ti so 150-milijonska manjšina s stoletno tradicijo obremenjenih odnosov s hindujsko večino.

Za zdaj ni videti, da bi poleg islamskega vprašanja druge verske, jezikovne in kulturne raznolikosti in manjšine lahko resno obremenile prihodnji razvoj Indije. Ta zmora s svojo federalno strukturo in demokratičnimi institucijami brez večjih kriz obvladovati nasprotja, in sicer tudi zato, ker sta v stoletjih skupnega življenja na podcelini nastala tradicionalna kulturna oziroma civilizacijska skupnost in močan občutek pripadnosti Indiji ne glede na jezikovne, kulturne in verske razlike z nekaj izjemami v Kašmirju in na indijskem severovzhodu (Asam, Tripura). Večje težave utegnejo nastati zaradi spreminjanja tradicionalnih družbenih struktur, ki še vedno precej obvladujejo indijsko družbo, zlasti njen večinski hinduistični del, kakor sta razpadanje in odprava kastnega sistema. Tudi revščina, socialne in regionalne razlike, visoka stopnja nepismenosti utegnejo obremeniti razvojni zagon Indije.

Pomembni izzivi za indijsko zunanjo politiko pa izhajajo iz mednarodnega položaja Indije. Pri tem ne gre le za tradicionalne težave v odnosih s Pakistanom³¹⁹ in možne zaplete v odnosih s Kitajsko, ki vstopa na območje jugovzhodne Azije.³²⁰ Indija je obkrožena z več državami, katerih stabilnost je krhka, bodisi politično bodisi gospodarsko. Nepal, Bangladeš, Mjanmar, Pakistan, Afganistan in Šrilanka so obremenjene s hudimi težavami, katerih reševanje vsakokrat vključi tudi Indijo. Dolgoročno bo za Indijo in njeno zunanjo politiko pomembno soočanje velikih sil v srednji Aziji, kjer se njeni interesi srečujejo zlasti z interesi Rusije,³²¹ ZDA³²² in Kitajske, pa tudi v jugovzhodni Aziji. Navedene težave, zlasti vzpon islamskega radikalizma, če se bo nadaljeval, utegnejo Indijo ovirati pri njenem vzponu iz regionalne v veliko svetovno silo. Dolgoročno tudi ni mogoče izključiti, da bodo **prav odnosi in tekma med**

318 O razvoju prebivalstva Indije glej Heinz Nissel, *Rezente Bevölkerungsentwicklung in Indien*, v *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002), 17 id.

319 Prim. Robert Siegfried, *Die indisch-pakistanischen Beziehungen*, v: uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002), 53 id.; Sumit Ganguly, *Conflict Unending: India-Pakistan Tensions since 1947* (New York 2001); *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*, uredil T. V. Paul (Cambridge 2005).

320 Prim. Wagner, *Indien und China*, 107 id.; Andrea K. Riemer, *Geopolitik – Strategie 2004: Theorie und Praxis* (Dunaj 2005), 36 id.

321 Prim. Heinrich Kreft, *Indien und Russland*, v: *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002), 123 id.

322 Prim. Dietmar Rothermund, *Die USA und Indien: Gegenseitige Einschätzungen und politisches Handeln*, v: *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, uredila Peter Hazdra in Erich Reiter (Dunaj 2002), 57 id.

azijskima gigantoma, Indijo in Kitajsko, vozlišče mednarodnih odnosov ter prihodnjega ravnotežja moči v Aziji in svetu.

Omeniti velja, da ima prav glede odnosov z Indijo Slovenija zanimivo možnost. Že desetletja v Ljubljani deluje Mednarodni center za promocijo podjetij (ICPE). To je preostanek iz časov neuvrščenosti, danes pa je neizkoriščena možnost za sodelovanje med Indijo in Slovenijo. Interes Indije, tudi zaradi tekme s Kitajsko, za sodelovanje s Slovenijo in srednjo Evropo je čedalje bolj očiten. Slovenija bi lahko ta center, s katerim nekaj desetletij ne ve, kaj bi počela, oblikovala kot pomembno vez med srednjo Evropo in Indijo. V kontekstu prihodnjih, verjetno zanimivih odnosov med Indijo in Kitajsko ne bi smelo biti težko za ambiciozni projekt sodelovanja z Indijo vzbuditi zanimanje in podporo v EU in v srednji Evropi.

Na **Brazilijo** se je pri napovedih o prihodnjih centrih svetovne moči pogosto pozabljalo. Vendar z več kakor 200 milijoni prebivalcev, z istim jezikom in verskim izročilom, torej brez verskih, jezikovnih in podobnih težav, z izjemnimi viri surovin, vključno z vodo, brez resnih težav s sosedi, presenetljivim tehnološkim razvojem v zadnjih desetletjih, utegne Brazilija utrditi svoj položaj odločilnega dejavnika v Latinski Ameriki in začeti posegati v urejanje zadev na zahodni hemisferi in tudi globalno. Očitna je njena ambicija postati stalna članica Varnostnega sveta OZN.

ZDA³²³ so bile edina velika sila, ki je izšla iz druge svetovne vojne brez uničenega gospodarstva in infrastrukture. Tudi delež z vojno neposredno prizadetega prebivalstva in človeških žrtev je bil v primerjavi s Sovjetsko zvezo, Veliko Britanijo, Francijo in Kitajsko težko primerljiv, da o glavnih poraženkah, Nemčiji, Japonski, Italiji ne govorimo. Ameriško gospodarstvo, močno prizadeto v veliki gospodarski krizi v letih 1929–1932, je prav s proizvodnjo med vojno za lastne in zavezniške potrebe dobilo močno vzpodbudo. Izjemen je bil tudi tehnološki razvoj, ki so ga

323 O položaju in zunanji politiki ZDA glej William O. Chittick, *American Foreign Policy: A Framework for Analysis* (Washington DC 2006); *Paradoxes of Power: U.S. Foreign Policy in a Changing World*, uredil David Skidmore (London 2007); Paul A. Varg, *America, from Client State to World Power: Six Major Transitions in U.S. Foreign Relations* (University of Oklahoma Press 1990); Zbigniew Brzezinski in Brent Scowcroft, *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy* (New York 2009); Donald W. White, *The American Century: The Rise and Decline of the United States as a World Power* (New Haven (Con.) 1996); Fraser Cameron, *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* (London 2005); Petrič, *Aspects*, 147 id.; Ernest Petrič, *Dolgoročni vidiki ameriške zunanje politike*, v: *Teorija in praksa*, št. 1–2 (Ljubljana 1994), 49 id.; Stanislav Raščan, *Spremembe varnostne politike ZDA po 11. septembru 2001* (Ljubljana 2005); Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 366 id.; P. Andersen, *Ameriška zunanja politika in njeni snovalci* (Ljubljana 2017); W. B. Jentleson, *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century* (New York 2010).

usmerjale in vzpodbujale večinoma potrebe vojske, mornarice in letalstva. Tudi vojaško in geopolitično je bil ob koncu vojne položaj ZDA ugoden; pri tem sta bila pomembna monopol nad jedrskim orožjem in razmestitev ameriške vojske na ključnih geopolitičnih točkah sveta. V primerjavi z drugimi velikimi silami so imele le ZDA velika finančna sredstva, energetske vire in presežke hrane. Ameriške vrednote in ideologija, demokratični liberalizem, so bile privlačne za velik del sveta. Do sredine 60. let 20. stoletja so imele ZDA s pomočjo zaveznic tudi prevladujoč položaj v OZN ter še zlasti v Svetovni banki in Mednarodnem denarnem skladu.

Vse te sestavine moči so ZDA po letu 1945 zagotavljale izjemen mednarodni položaj voditelja, hegemonu t. i. zahodnega sveta. Okoli njih se je oblikoval zahodni blok z jedrom v NATO. ZDA so nesporno bile središče enega od polov bipolarnega mednarodnega reda in ena od dveh supersil. Vendar tudi notranji razvoj v ZDA v tem obdobju ni bil brez kriznih zapletov. Neurejeno rasno vprašanje je nekajkrat vodilo do dramatičnih dogajanj. Po uboju Martina Luthra Kinga (1968) je izbruhnilo nasilje v več ameriških mestih, tudi v Washingtonu. Prišlo je do radikalizacije nekaterih črnskih protirasističnih gibanj. Še bolj pa se je Amerika politično razkljala v odnosu do vojne v Vietnamu. Številni so takrat ocenjevali, da je ta velika država, supersila, v zatonu. To se ni zgodilo, je pa prišlo do vzpona zadržkov do ameriške vloge v svetu. To je bil tudi začetek obujanja izolacionistične miselnosti pri ameriški politični eliti in še zlasti pri volilcih. To miselnost izraža že Monroejeva doktrina izpred 200 let, ki je bila vodilo ameriškega odnosa do ostalega sveta v celotnem 19. stoletju, občasno pa tudi pozneje.

ZDA in t. i. zahodni blok so po štirih desetletjih tudi iz hladne vojne izšli kot zmagovalci. Tudi na ideološkem področju je na marksizmu temelječa ideologija komunizma doživela poraz ter bila potisnjena na obrobje družbenih in mednarodnih dogajanj. Vendar se je v obdobju po letu 1945 in še zlasti po letu 1989 spreminjal in razvijal tudi ostali svet. *Nastali so novi centri moči*, ameriška gospodarska, finančna in posledično tudi vojaška premoč pa se je postopoma relativno manjšala. Oboroževalna tekma, vzdrževanje številčne ameriške vojske zlasti v Nemčiji, na Japonskem in v Južni Koreji ter več desetih vojaških baz po svetu, dolgotrajne vojne zlasti v Koreji, Vietnamu, Laosu in Kambodži, vpletenost v notranje spopade v Angoli, Somaliji, Etiopiji, Nikaragvi ter posredno že takrat v sovjetsko vojno v Afganistanu, je izčrpavalo tudi gospodarske in finančne vire ZDA. V mnogih delih sveta se je uveljavil socializem kot privlačna in sprejemljiva ideologija v sicer različnih oblikah in pogosto z elementi kapitalizma. V številnih državah, ki so nastale z dekolonizacijo, se je ob aktivni podpori Sovjetske zveze sprejemala kot privlačnejša »socialistična« razvojnata pot.

Nastajala so nesoglasja – in v gospodarstvu tudi nasprotja – med ZDA in njenimi zaveznicami, zlasti v Evropi. Zlasti Francija v času De Gaulle in tudi po njem, pa tudi druge evropske zaveznice niso bile pripravljene slepo slediti ameriškemu vodstvu.

Zaradi evropskega povezovanja ter povečevanja moči in sposobnosti Evrope in posameznih držav, zlasti Nemčije, uveljavljati svoje interese v mednarodnih odnosih, so nastajale težave in razpoke v zahodnem zavezništvu, vodstvo ZDA pa je bilo marsikdaj izpostavljeno nasprotovanjem.

Že v 60. letih prejšnjega stoletja se je v ZDA in njihovem mednarodnem položaju kazalo, da ni pogojev za trajnejšo ameriško hegemonijo. Vendar so ZDA iz hladne vojne izšle kot zmagovalka, še vedno kot supersila (*superpower*), in to edina. Čeprav so nastajali novi centri moči ob zlomu bipolarnega reda, ni bilo nobenega tekmeца tej supersili, ki bi mogel ogroziti njen dominantni položaj, ne glede na to, da se je njena moč relativno zmanjšala. ***V položaju, ki je nastal po letu 1990, zato ni bilo presenetljivo, da so ZDA, zlasti v času predsednika G. W. Busha, v zunanji politiki kazale težnjo po unilateralnem delovanju.*** Izrazit primer je bil drugi vojaški poseg ZDA v Irak.

K unilateralizmu v zunanji politiki ZDA so poleg njihove dejanske premoči po razpadu Sovjetske zveze vplivali še številni drugi razlogi. OZN, središče multilateralizma, se tudi po odpravi blokad njenega delovanja in tistih neučinkovitosti, ki so bile večinoma posledica blokavske delitve sveta oziroma bipolarnega mednarodnega reda, ni uspela uveljaviti kot središče urejanja najpomembnejših mednarodnih vprašanj. Hkrati pa so težnje k unilateralizmu v zunanji politiki ZDA slabile kohezivnost njenih zavezništev in povezav, ki se je že tako, potem ko ni bilo več neposredne »sovjetske nevarnosti«, zmanjšala. Vendar so dejanska mednarodna dogajanja – pa najsi je šlo za Balkan (zlasti vojna v Bosni in Hercegovini ter kriza na Kosovu) ali Bližnji vzhod (palestinsko vprašanje, Irak, vojna v Siriji in Jemnu) in krizo v Kongu in na območju Velikih jezer v Afriki, za nevarnost, da napetosti v odnosih med Indijo in Pakistanom prerastejo v oboroženi, potencialno celo v jedrski konflikt, ali za preprečevanje proliferacije jedrskega orožja, spoprijemanje s terorizmom – potrjevala, da se brez ZDA mednarodna skupnost ***ni sposobna učinkovito soočiti s konfliktnimi položaji in izzivi glede mednarodne varnosti.*** ZDA so bile po letu 1990 edine, ki so bile sposobne vojaško delovati globalno, uporabiti svojo moč kjerkoli na zemeljski obli. Ne Rusija ne Kitajska ne EU in njena s težavami nastajajoča skupna zunanja in varnostna politika niso bile sposobne brez sodelovanja ali celo ob nasprotovanju ZDA učinkovito poseči v urejanje kriznih razmer izven območja njihovega neposrednega sosedstva.

Zato je upravičen sklep, da ***je bilo po koncu bipolarnega mednarodnega sistema sicer nekaj pomembnih centrov moči, vendar le eden med njimi, ZDA, je bil dejansko dominanten.*** Najsi gre za vojaško ali gospodarsko moč, še posebej za inovativnost, dejanski vpliv na mednarodna politična, gospodarska in finančna dogajanja, izpostavljeno vlogo v najpomembnejših mednarodnih organizacijah in institucijah (kakor so OZN, IAEA, WTO, WB, IMF in druge), neformalnih povezavah (kakršna je G7), zavezništvih (kakršno je NATO) – je bil položaj ZDA ***ob koncu bipolarnega mednarodnega reda neprimerljiv s položajem katerekoli druge države.*** Ta velika svetovna sila, supersila, je bila po letu 1990 *sine dubio* odločilni dejavnik pri urejanju

najpomembnejših mednarodnih vprašanj. Zato se je ponujala teza, da smo imeli po letu 1990 opraviti s *pax americana*, mednarodnim redom z enim centrom moči, torej unipolarni mednarodni red na čelu z ZDA. Za obdobje takoj po letu 1990 bi si zato res lahko zastavili vprašanje o prevladi, če že ne o hegemoniji ZDA.³²⁴

Dejanski razvoj mednarodnih odnosov po letu 1990 je potrdil pričakovanja in mnenja, da bo po razpadu bipolarnega mednarodnega sistema **razvoj potekal v smeri multipolarnosti**. Zanimivo je, da je tako menil tudi takratni namestnik državnega sekretarja in poznejši državni sekretar ZDA Eagleburger.³²⁵ Podobno ugotavlja tudi Layne.³²⁶ Razvoj je potekal v smeri multipolarnosti in vzporedno s tem multilateralne urejanja mednarodnih vprašanj. S pridržkom, da bodo imele ZDA kot edina supersila vsaj še neko obdobje posebno vlogo in dejansko poseben položaj ter tudi odgovornosti.

Nekatera dejstva (na primer izčrpavanje ZDA v Iraku in še posebej polom leta 2021 v Afganistanu v t. i. vojni proti terorizmu, zlasti proti ISIS-u, relativno zmanjševanje njihove gospodarske moči, manjšanje vrednosti dolarja ter njegove vloge v mednarodnih financah in trgovini, velik zunanjetrgovinski in proračunski primanjkljaj, astronomski državni dolg) ter krepitev njenih tekmič kažejo, da je malo verjetno, da bi lahko ZDA dolgoročno obdržale vodilni položaj v svetu. Globoka notranja razklanost ZDA po izvolitvi predsednika Donalda Trumpa, vse večja, in ne vse manjša rasna in politična razklanost Amerike tudi po volilni zmagi predsednika Bidna, prispevata k slabitvi položaja in ugleda ZDA v svetu. Hkrati pa se krepi vloga in položaj Kitajske. Čedalje bolj očitno je, da ima zlasti Kitajska ambicijo prehiteti ZDA in postati prva sila, vodilna v nastajajočem multipolarnem mednarodnem redu.

Vojna v Ukrajini je poseben izziv za ZDA. Evropa oziroma EU po desetletjih razprav o strateški avtonomiji v odnosih z ZDA in o lastni oboroženi sili je brez NATO in ZDA v vojaškem pogledu nedorasla ruskim izzivom. ZDA pa so razpete med lastnimi interesi in obveznostmi v Evropi in na Daljnem vzhodu. Hkratno soočanje z izzivi Kitajske in njenih pretenj Tajvanu ter izzivi v Ukrajini postavljajo ZDA v izjemno zahteven strateški položaj. Iz njega izhajata zadržanost ZDA glede posegov v vojno v Ukrajini, hkrati pa občutek nemoči pri drugih članicah NATO. Plačuje se cena, za zdaj jo plačujejo predvsem Ukrajinci, za tri desetletja predvsem evropske lagodnosti, nerazumevanja in podcenjevanja ter celo financiranja vzpona strateških tekmecev, Rusije in Kitajske, in njunega notranjega razvoja. Ta razvoj očitno ni potekal v smeri

324 Primerjaj Zidar, *The World*, 117 i.d.

325 Lawrence Eagleburger, *The 21st Century: American Foreign Policy Challenges*, v *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 3 (New York 1992), 244 id.

326 Christopher Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, v *International Security*, Vol. 17, No. 4 (1993), 4.

demokratizacije in približevanja vrednotam »zahodnega sveta«. Z zanesljivostjo lahko tudi zatrdimo, da dejstva in trendi v mednarodnih odnosih kažejo, da ni bilo in **ni možnosti za razvoj unipolarnosti in hegemonije ZDA**. To je še v času, ko je bil po zlomu Sovjetske zveze položaj ZDA (1991) dejansko dominanten, ugotavljal tudi Hastedt,³²⁷ odličan poznavalec zunanje politike ZDA. Mednarodna dogajanja po letu 1990 so povedano potrdila.

Za slovensko zunanjo politiko so ZDA izjemno pomembna partnerica. To se je pokazalo v številnih konkretnih primerih, ko je bilo soglasje ZDA ali njihova pomoč odločilnega pomena za uresničitev slovenskih zunanjepolitičnih ciljev. Dokler so ZDA leta 1991 odlašale s priznanjem Slovenije – ne zaradi nasprotovanja njeni neodvisnosti, temveč zaradi vztrajanja pri celoviti rešitvi za območje nekdanje SFRJ – slovenska državnost ni bila dokončno potrjena, vrata v najpomembnejše mednarodne organizacije, vključno z OZN, so bila zaprta. Brez odločnega posega ZDA v vojno v Bosni in Hercegovini, ki se je končala z Daytonskim sporazumom³²⁸ leta 1995, in brez oboroženega posega NATO na Kosovu bi neuspešno, neodločno in pogosto neusklajeno »evropsko« reševanje teh vprašanj trajalo še dolgo. Prav tako je le s pomočjo ZDA Slovenija uspela prepričati, da bi Miloševićeva Zvezna republika Jugoslavija uveljavila lastno državno kontinuiteto po nekdanji državi. Brez soglasja ZDA ne bi bilo vstopa Slovenije v NATO, kakor ga ni bilo ob širitvi leta 1997 v Madridu. Ameriško posredovanje v Rimu je bistveno prispevalo k t. i. španskemu kompromisu,³²⁹ ki je Sloveniji odprl vrata v EU.

Zaradi vloge in položaja ZDA v svetu ima Slovenija izjemen interes s to državo vzdrževati dobre, prijateljske odnose. Navsezadnje sta državi z zavezništvom v NATO povezani na življenje in smrt, povezujejo pa ju tudi skupne vrednote in interesi po stabilnosti in miru na Balkanu. Kot velika sila ZDA marsikdaj pričakujejo od svojih partneric podporo in razumevanje. Nobeni državi, tudi Sloveniji ne, ni treba ustreči željam ZDA ali katerekoli druge države, ki bi bile v nasprotju z njenimi lastnimi interesi. Zaradi pomembnosti odnosov s to državo pa je odveč in lastnim interesom škodljivo izkazovati »odločnost« in »samostojnost«, kadar lastni interesi tega ne zahtevajo. To velja tudi za poročanje in komentiranje slovenskih medijev o ZDA.

327 Hastedt, *American Foreign Policy*, passim; o ambicijah Kitajske za vodilno vlogo v svetu glej zlasti Pillsbury, *The Hundred*, passim, zlasti poglavje »A China World Order in 2049«, 177 i.d.

328 *Dayton Peace Accords: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, dogovorjen v Daytonu (OH) 21. 11. 1995, podpisan v Parizu 14. 12. 1995; prim. Marie Janine Calic, *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegovina nach dem Abkommen von Dayton*, 2. izdaja (1997).

329 Prim. Piero Fassino, *Per passione* (Milano 2003), 295 id.

8. EU KOT DEL SODOBNEGA MEDNARODNEGA REDA

*Med nove centre moči, ki so nastali že v okviru bipolarnega mednarodnega reda, spada vsekakor tudi EU. EU je tako kakor številne druge mednarodne organizacije del regionalne institucionalne in normativne strukture mednarodne skupnosti.³³⁰ V njenem okviru nastajajo možnosti in pravni okvir za sodelovanje držav članic ter možnosti in pogoji za nastopanje in delovanje skupaj kot en dejavnik, en subjekt – EU proti drugim dejavnikom, zlasti državam in mednarodnim organizacijam. Hkrati pa naj bi EU svojim članicam s sklepi njenih organov in s pravili, po katerih deluje (t. i. evropsko pravo) postavljala tudi usmeritve njihovi zunanji politiki. EU je pomemben del mednarodnega okolja, še posebej za članice te regionalne mednarodne povezave. **EU je po svojem dejanskem položaju, pomenu in vlogi eden od polov moči sodobnega mednarodnega reda ter hkrati institucionalni in normativni podsistem univerzalnega institucionalnega in normativnega sistema OZN.***

EU je nov, *svojstveni dejavnik*³³¹ v mednarodnih odnosih, ki določa in izvaja tudi lastno, t. i. skupno zunanjo in varnostno politiko. Ker gre za skupnost, ki obsega pretežni del evropske celine in ima izjemno civilizacijsko, gospodarsko, finančno, tehnološko in tudi vojaško moč, je EU pomemben del mednarodne skupnosti in mednarodnega ravnotežja moči. Nastala je v času bipolarnega mednarodnega sistema in hladne vojne ter se razvila *v pomemben center moči, ki izpolnjuje pogoje, biti eden od polov nastajajočega novega multipolarnega mednarodnega reda.* Avtorji, ki razmišljajo o prihodnjem razvoju mednarodne

330 Z vidika proučevanja zunanje politike ni nujno poseči v vprašanje, kaj je EU: mednarodna organizacija, konfederacija, naddržava, skupnost *sui generis*. Z vidika mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in zunanje politike jo je še vedno smotrno obravnavati kot posebno mednarodno regionalno organizacijo.

331 O EU kot dejavniku v mednarodnih odnosih in njenem položaju v svetu glej Bretherton in Vogler, *The European Union*, passim; Buchan, *Europe*, passim; John McCormick, *The European Superpower* (Basingstoke 2007); Cannizzaro, *European Union*, passim; Kjell M. Torbiörn, *Destination Europe: The Political and Economic Growth of a Continent* (Manchester 2003); Maurice Keens-Soper, *Europe in the World: The Persistence of Power Politics* (Basingstoke 2000); Matej Avbelj, *The European Union under Transnational Law. A Pluralist Approach* (Oxford 2020).

skupnosti,³³² o tej možnosti EU ne dvomijo. Pogoj za njeno uresničitev je, da se bo proces evropskega povezovanja nadaljeval ter vodil tudi v učinkovito skupno varnostno in zunanjo politiko EU.

Ta nova entiteta, **nov posebni dejavnik v mednarodni skupnosti**, po večini značilnosti še vedno mednarodna regionalna organizacija, vendar tudi z značilnostmi naddržavne tvorbe, se je razvijala več desetletij, od Rimskih pogodb leta 1957 do uveljavitve Lizbonske pogodbe leta 2009 in se še razvija. Razvoj je v bistvu potekal v dveh smereh: **graditev njene notranje kohезivnosti** od sprva le skupnega trga v naddržavo s številnimi državnimi značilnostmi in posebnimi pravicami, vključno s skupno zunanjo in varnostno politiko, diplomacijo, simboli; in **širitev v več fazah**, od šesterice do sedanjih 27 držav članic. Postopoma je EU postala pomemben gospodarski in finančni dejavnik ter center moči in je zlasti po letu 1990 prerasla v pomembnega mednarodnega akterja.

Za države članice je EU vsekakor najpomembnejši okvir delovanja njihovih zunanjih politik. Povezane v EU, države v njej uresničujejo svoje pomembne interese s končnim ciljem zagotoviti si blaginjo in varnost, pa tudi položaj in vlogo v svetu. Države članice EU oblikujejo skupna stališča in politiko tudi na področju mednarodnih odnosov in zunanje politike. V okviru organov EU usklajujejo svoja stališča s ciljem opredeliti skupno evropsko zunanjo³³³ in varnostno politiko. Na ravni stalnih predstavnikov in veleposlanikov usklajujejo svoja stališča v drugih mednarodnih organizacijah, vključno z OZN, pa tudi v prestolnicah držav. Diplomacija držav članic EU dobiva nove naloge usklajevanja v okviru EU in skupnega nastopanja v mednarodnih forumih in pri odnosih s tretjimi državami.

332 Hauser, *Das europäische Sicherheits und Verteidigungssystem*, passim.

333 O evropski skupni zunanji (in varnostni) politiki je že bilo govora; opozorimo le na Kajnč, *Razvoj*, passim.; Steve Marsh in Hans Machenstein, *The International Relations of the European Union* (New York 2005); Smith, *European Union*, passim; Bandilla-Dany, *Die gemeinsame*, passim; Sonia Lucarelli, Ian Manners, *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (London 2006); Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (London 2007); Brian White, *Understanding European Foreign Policy* (New York 2003); *Policy Making in European Union*, uredila Helen Wallace, 4. izdaja (Oxford 2000); Smith, *European Union Foreign Policy*, passim; Raas Holdgaard, *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses* (Alphen aan den Rijn 2008); *Contemporary European Foreign Policy*, uredili Walter Carlsnaes, Helene Sjursen in Brian White (London 2004).

Ne bomo se ukvarjali z genezo nastanka,³³⁴ pravnimi temelji in institucionalno strukturo EU³³⁵ ter njenimi nalogami. Ugotovimo le, da je **to svojevrstna, enkratna povezava, sicer na mednarodnih pogodbah temelječa mednarodna organizacija, zveza držav, vendar pa s pomembnimi elementi naddržavnosti**. Države članice so v procesu preraščanja od nekdanjih skupnosti po Rimski pogodbi prek **Evropske gospodarske skupnosti v Evropsko unijo** in njene institucije postopoma prenesle na organe EU številne elemente lastne suverenosti, tudi na področju zunanje politike. Po Lizbonski pogodbi,³³⁶ ki med drugim vzpostavlja predsednika Evropskega sveta in visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, tj. zunanjega ministra, in lastno službo EU za zunanje delovanje, je jasno, da je končni cilj na področju zunanje politike ne le oblikovanje skupnih zunanjepolitičnih stališč, temveč tudi skupno izvajanje in predstavljanje, skratka, skupna zunanja politika EU. Tej naj bi služila skupna evropska diplomacija.

Tako Evropski svet kakor tudi Evropska komisija³³⁷ imata v prestolnicah in pri pomembnih mednarodnih organizacijah svoja diplomatska predstavništva. Evropska diplomacija v institucionalnem pomenu je danes dejstvo. Kako bo potekal prihodnji razvoj, predvsem kako se bo dejansko oblikovala in nato uveljavljala skupna evropska zunanja (in še zlasti varnostna) politika, pa je še neodgovorjeno vprašanje. Še vedno je v bistvu odvisna od vsakokratnega soglasja ali nesoglasja držav članic.

V zadnjih nekaj desetletjih so si države članice EU in Evropska komisija prizadevale za vzpostavitev skupne evropske diplomacije.³³⁸ Tudi ta je danes delujoče dejstvo. Še vedno pa je nekaj nejasnosti zlasti o tem, kakšna naj bo delitev dela oziroma kakšne so povezave med diplomacijo držav članic in evropsko diplomacijo. Zanesljivo pa obe diplomaciji že imata in bosta imeli predvsem naslednje skupne naloge: usklajevati,

334 O nastanku in genezi EU glej Gillingham, *European Integration*, passim; Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers* (München 1978); *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, uredila Trevor Salmon in William Nicoll (Manchester 1997).

335 O pravu EU prim. Grilc in Ilešič, *Pravo*, passim; Trevor C. Hartley, *European Union Law in a Global Context: Texts, Cases and Materials* (Cambridge 2004); Paul Craig in Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford 2009).

336 Podpisana 13. 12. 2007 v Lizboni (imenovana tudi reformna pogodba) ima sedem členov in 13 protokolov s prilogami. Prim. Rok Lampe, Simona Drenik in Neža Graselli, *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili* (Maribor 2008).

337 O organiziranosti EU na zunanjepolitičnem področju (Evropski svet, Svet Evropske unije, Evropska komisija, Evropski parlament) prim. Filzmaier, Gewessler, Höll in Mangott, *Internationale Politik*, 257 id.

338 O evropski diplomaciji glej Simon W. Duke, *Preparing for European Diplomacy?*, v *Journal of Common Market Studies*, 40 (5) (2002).

oblikovati in predstavljati skupna evropska« stališča; ta stališča uveljaviti v mednarodnih organizacijah in v odnosih EU s tretjimi državami; ščititi državljane in pravne osebe držav članic. Diplomaciji posameznih držav članic EU utegnejo dolgoročno ostati predvsem bilateralni odnosi, tako med članicami kakor tudi s tretjimi državami. Tudi glede bilateralnih odnosov posameznih članic EU s tretjimi državami utegnejo v nekaterih primerih zaradi gospodarnosti skupna predstavništva EU nadomestiti predstavništva posameznih držav.

EU naj bi omogočila, da njene članice, evropske države, povezane v to zvezo, v skladu z materialnimi in človeškimi viri, ki jih skupaj imajo – obširno ozemlje, skoraj 500 milijonov prebivalcev, največji (skupni) BDP v primerjavi s katerokoli državo, velik, če že ne največji delež v izvozu in svetovni trgovini, najrazvitejše izobraževanje, visoko razvito znanost, visoko stopnjo inovativnosti, najrazvitejšo socialno in zdravstveno varstvo, najvišjo raven spoštovanja in varstva človekovih pravic in svoboščin ter tudi spoštovanja vredno vojaško moč – **obranijo položaj in vlogo Evrope v svetu** pri urejanju pomembnih mednarodnih vprašanj. Nobena evropska država namreč sama ni med najpomembnejšimi centri moči, med poli nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda. **To je lahko le Evropa, povezana v Evropsko unijo z lastno skupno zunanjo in varnostno politiko.**

V razpravi o zunanji politiki moramo poleg navedenih materialnih pogojev, ki bi morali omogočiti Evropski uniji pomembno, če že ne vodilno mednarodnopolitično vlogo, upoštevati tudi dejstvo, da nihče niti približno ne premore tolikšne diplomacije kakor države članice EU skupaj, pa najsi gre za število diplomatov ali število diplomatskih in konzularnih predstavništev. Nobena celina razen Evrope nima dveh oziroma treh (če upoštevamo tudi Rusijo) stalnih članic v Varnostnem svetu OZN. Skratka, ogromen potencial na vseh področjih, pa žal ne dovolj povezan in pogosto neizkoriščen. Prav EU ter njena skupna zunanja in varnostna politika naj bi bila *inter alia* korak k uveljavitvi Evrope in njenih potencialov ter vrednot in interesov v sodobnem in prihodnjem mednarodnem redu.

Dodatni element moči EU je njena **vpetost v transatlantsko skupnost**, predvsem v tesno povezavo z ZDA in Kanado. Ta zgodovinska povezanost ne temelji le na gospodarski in investicijski povezanosti ter skupnih varnostnih interesih in razvejanem sodelovanju tako rekoč na vseh področjih, temveč tudi na skupni izkušnji soočanja s totalitarizmi moderne dobe, nacifašizmom in boljševističnim komunizmom. Prav iz te zgodovinske izkušnje izhaja morda najpomembnejša vez transatlantske skupnosti – skupne vrednote, temelječe na spoštovanju človekovega dostojanstva in ustvarjalne svobode ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

To, da lahko evropske države in narodi v globaliziranem svetu le z vključenostjo v EU zagotovijo svoje interese v svetu, ni več le nesporno spoznanje, temveč nujnost. V zadnjem desetletju je v svetu prišlo do sprememb, ki zahtevajo od EU ne

le resne razmisleke, temveč ukrepanje. Nastajajo novi centri moči, ki jim bo sledila prerazporeditev moči in vpliva v svetu, posledično pa tudi bogastva. Dolgoletno visoko stopnjo gospodarske rasti v Aziji, predvsem v obeh gigantih, Kitajski in Indiji, ter v Latinski Ameriki, kjer posebej izstopa Brazilija, je sicer zaznamovala gospodarska kriza v letih 2008–2009, vendar manj kakor večino razvitih evropskih gospodarstev. Postopoma, a očitno in neizbežno prenašanje težišč gospodarskega razvoja vpliva tudi na preusmerjanje finančnih tokov in prerazporejanje bogastva. Ponovni vzpon ruske, na energetiki temelječe gospodarske in politične moči, je posebno vprašanje, tudi v kontekstu evropske odvisnosti od uvoza ruskih energentov, ki se je ob vojni v Ukrajini pokazala za skrajno problematično, tvegano. Novi gospodarski giganti, ki so nastali v Kitajski, Indiji, Braziliji, prevzemajo velike zahodne, evropske in tudi ameriške družbe, predvsem v energetiki in surovinah (železo, jeklo, baker, aluminij, nikelj, sploh rudarstvo in metalurgija) ter tudi v komunikacijskih tehnologijah in robotiki. Očiten in dobro voden je prodor teh novih gospodarskih gigantov zlasti v Aziji pa tudi Latinski Ameriki. Evropske multinacionalke v številnih primerih izgubljajo tekmo pri investicijskih možnostih, marsikje izgubljajo tudi trge.

Odgovor na prihajajoče izzive EU in »zahoda« seveda ni le v sferi zunanje politike. ***Vendar je skupna zunanja in varnostna politika pomemben vzvod za obranjanje in zagotavljanje interesov njenih članic in EU kot celote.*** Težave pri vzpostavljanju skupne zunanje politike, bolj rečeno nezmožnost EU, oblikovati skupna stališča in nemoč uveljaviti jih, so prispevale, da je vpliv EU v svetu pod ravno, ki bi ustrezala njeni gospodarski, finančni, inovativni, znanstveni, kulturni in drugi moči. EU oziroma njena zunanja politika ni uspela postati pomemben partner pri urejanju številnih najpomembnejših dejanskih in potencialnih kriznih žarišč. Marsikdaj je EU marginalizirani dejavnik, pa naj gre za Bližnji vzhod in palestinsko vprašanje,³³⁹ za iranski in severnokorejski jedrski program, dolgoletne vojne v Siriji, Jemnu, Afganistanu, spoprijemanje s številnimi težavami Afrike in tako dalje ter v letu 2022 z vojno v Ukrajini. Nasprotujoči si interesi članic, zlasti najpomembnejših, pogosto vodijo v občasna razhajanja v okviru EU o svetovnih vprašanjih, pa tudi glede notranjih vprašanj EU in težav v Evropi. Pogosto nejasen in neuskladen, zlasti pa nedosleden odnos do težav na lastni celini, na Zahodnem Balkanu, v Ukrajini in Gruziji, ter v Moldovi je prispeval k nestabilnosti na teh območjih in nastanku t. i. zamrznjenih konfliktov,

339 O palestinskem vprašanju in težavah Bližnjega vzhoda glej T.G. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict* (New York 2008); Yaacov Bar-Siman-Tov, *The Israeli-Palestinian Conflict: From Conflict Resolution to Conflict Management* (New York 2007); Louise Fawcett, *The International Relations of the Middle East* (Oxford 2005); *The Palestine Question in International Law*, uredil Victor Kattan (London 2008); Alan Dowty, *Izrael-Palestine*, 2. izdaja (Cambridge 2008); Petrič, *Pravica*, 218–240.

ki ob novi, v bistvu agresivni politiki Ruske federacije postajajo resna grožnja miru in varnosti v Evropi.

Zaradi notranjih nesoglasij EU ni zmogla biti uspešen in odločilen dejavnik v času zadnjih balkanskih vojn po letu 1991. Odpovedala je v Bosni in Hercegovini. Dolgo ni zmogla enovite in učinkovite politike do Srbije in glede vprašanja Kosova. Rezultat so bili – in so še – kompromisi, odlašanja, neučinkovitost in posledično zmanjšana pomembnost EU pri urejanju teh vprašanj.

Znani primer je Kosovo, ko so notranja nesoglasja in odlašanja v EU ustvarila prostor Rusiji in Srbiji, da sta uspeli zaustaviti razrešitev tega vprašanja, ki hromi vso regijo. Odločnost in enotnost EU bi že ob Ahtisaarijevem načrtu leta 2006 morda lahko preprečili, da bo Kosovo še dolgo odprto vprašanje, ki bo bremenilo Balkan, odnose EU z Rusijo, notranje procese v Srbiji in samo Kosovo. Prav nerazčiščeni položaj Kosova, države, ki jo sicer kot neodvisno državo priznava več kakor polovica držav članic OZN in velika večina članic EU, bremeni odnose na Zahodnem Balkanu. V univerzalno mednarodno organizacijo, kar naj bi OZN bila, posledično pa tudi v specializirane agencije OZN, kakor so UNESCO, FAO, WHO in druge, Kosovo za zdaj zaradi ruskega in kitajskega nasprotovanja v Varnostnem svetu nima vstopa. Kosovo, ki je po vseh mednarodnopravnih merilih nedvomno neodvisna država, je tako v nevzdržnem položaju. To bremeni in destabilizira odnose v regiji.

Podobno velja *mutatis mutandis* za Bosno in Hercegovino. Daytonski sporazum leta 1995 je sicer prispeval h koncu surove vojne, obramenjene z genocidom v Srebrenici, zločini zoper človečnost in vojnimi zločini v tej večetnični in večverski državi. Hkrati pa je Daytonski sporazum odprl možnost sosednjima Srbiji in Hrvaški za vmešavanje v Bosno in Hercegovino, obremenjeno že z njeno edinstveno državno strukturo dveh delov, Republike Srbske ter Federacije Bosne in Hercegovine, razdeljene na deset kantonov, in še posebno območje Brčko. Bosna in Hercegovina v tem položaju in obremenjena s posledicami surove vojne, korupcijo, kriminalom, vmešavanjem raznih tujih dejavnikov, ne more delovati kot normalna država. V kontekstu agresije na Ukrajino, katere cilj je med drugim izsiliti priznanje ruske aneksije Krima pa tudi območij na vzhodu Ukrajine, so dobile pospešek separatistične težnje v srbskem delu Bosne in Hercegovine. Vodstvo t. i. Republike srbske teh teženj, opirajoč se na podporo Rusije in tudi Srbije, niti več ne skriva. Tako kakor v primeru Ukrajine politika nedoločenih obljub, odlašanja in odlašanja odločitev po vsem sodeč vodi v resna tveganja za mir in varnost tudi na Zahodnem Balkanu.

Da veliko držav ni priznalo Kosova neposredno po razglasitvi njegove neodvisnosti, je bila večinoma posledica neenotnosti EU. Nastal je prostor, ki ga je spretno izrabila Srbija in uspela zagotoviti zadostno število glasov za resolucijo Generalne skupščine

OZN za pridobitev svetovalnega mnenja (*advisory opinion*)³⁴⁰ Meddržavnega sodišča v Haagu (ICJ) o (ne)skladnosti enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom. Če bi države EU enotno priznale Kosovo, bi to zanesljivo potegnilo za seboj širši krog neevropskih držav, ki pa ob neenotnosti v EU niso imele razlogov, da bi hitele s priznanjem neodvisnosti Kosova.

Neurejeni mednarodni položaj Kosova je tudi še po tem, ko je Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ) v svetovalnem mnenju³⁴¹ jasno ugotovilo, da razglasitev neodvisnosti Kosova ni v nasprotju z mednarodnim pravom, torej je *a contrario* v skladu z mednarodnim pravom, bremenil odnose z njegovimi sosedi in odnose v regiji. To bi utegnilo voditi v radikalizacijo Albancev na Kosovu in širše ter jih usmeriti v iskanje izhoda iz nastalega položaja v združitvi Kosova z Albanijo, kar bi lahko vodilo v oboroženi spopad. Srbijo bi tak razvoj še dodatno obremenil z vprašanjem Kosova, pa tudi njene odnose s tistimi državami, ki so Kosovo priznale in bodo – kar je logično in po mednarodnem pravu edino mogoče – pri priznanju vztrajale.

Ni naš namen obravnavati druga vprašanja, na primer težav Severne Makedonije in njene odnose z Grčijo in Bolgarijo, razdvojenost Črne gore na prosrbski in črnogorski del, težave Srbije, ki skuša sedeti na dveh stolih, in težave Bosne in Hercegovine, katere ozemeljska celovitost postaja ogrožena. Ta vprašanja poleg endemične korupcije, kriminala, nerazvitosti ter skrhanih mednacionalnih in medverskih odnosov obremenjujejo ta del Evrope, zavirajo vstop v EU in čedalje bolj obremenjujejo države Zahodnega Balkana.

Pomembno pa je, ***da z vidika zunanjepolitičnih, gospodarskih in tudi varnostnih interesov Republike Slovenije razumemo, da je to del mednarodnega okolja in realnosti, v katerem delujemo in učinkujemo z našo zunanjo politiko.*** Republika Slovenija ni del tega okolja, je pa pomemben dejavnik v njem, saj ima pomembne interese in tudi možnost prav v tem delu Evrope in sveta. Ne na Bližnjem ali Daljnem vzhodu, na Karibih in v srednji Ameriki, ne v vzhodni ali zahodni Afriki ni

340 Svetovalno mnenje lahko od sodišča zahtevata le Generalna skupščina in Varnostni svet ali drugi organi OZN in specializirane agencije, če jih za to pooblasti Generalna skupščina; svetovalna mnenja, ki so formalno sicer za države neobvezujoča, imajo kot izraz avtoritete sodišča veliko težo; o svetovalnih mnenjih glej Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 494 id; Petrič E., *Legal Validity of the ICJ Advisory Opinions*, v *The Name Issue Revisited*, ur. Dzuvalakovska Casule, Skopje 2012, 119 id

341 Svetovalno mnenje ICJ o skladnosti enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion) glej I. C. J. Reports, 2010 str. 403 id; Ernest Petrič, *Legal Validity of the ICJ Advisory Opinions* v *The Name Issue Revisited*, ur. Dzuvalakovska Casule et al. (Skopje 2012) 119–129.

prostora in možnosti za izpostavljenost, pomembno vlogo Republike Slovenije in za njene interese. Je pa to območje Evrope jugovzhodno od nas, torej Zahodni Balkan.

EU je neenotna tudi glede lastne širitve. Ne gre le za nesoglasja in neenotnost glede Turčije, ki so zapletli odnose EU s to pomembno državo, posredno pa vplivali tudi na njen notranji razvoj. O polnem članstvu Turčije v EU se ni lahko izreči, a bi bila vendarle o tem pomembnem vprašanju potrebna enotna politika EU in enotna, usklajena sporočila njenih članic Turčiji, verjetno v smislu »posebni odnosi da«, »polno članstvo v EU ne«.

Podobno velja glede drugih kandidatk za članstvo v EU in tudi v NATO. Posebej zgovoren je primer Severne Makedonije,³⁴² ki je nekajkrat, predvsem z Ohridskim sporazumom (2001), izkazala veliko pripravljenost ustreči zahtevam mednarodne skupnosti. Vendar je ves trud te države, pa tudi številnih v EU, običal zaradi naspotovanja ene članice, Grčije. In to ne zaradi kakšnega pomembnega vprašanja ali neizvajanja potrebnih reform v Severni Makedoniji, temveč zaradi njenega imena. Da si vsaka država sama izbere ime, je nesporni izraz njene suverenosti in pravice naroda do samoodločbe. Grški pritisk na Severno Makedonijo je škodoval ne le slednji, temveč tudi interesom EU v regiji.

Videti je, da utegnejo omenjene težave na Zahodnem Balkanu z vojno v Ukrajini dobiti novo dinamiko in biti območje soočanja interesov EU (in ZDA) z ruskimi (in kitajskimi). Posledično se obeta večja nestabilnost v tem delu Evrope zaradi neurejenih vprašanj, tudi zaradi (ne)politike EU v zadnjih nekaj desetletjih na tem območju ter vloge Rusije zlasti v Srbiji in Črni gori. Če kje, so prav na Zahodnem Balkanu možnosti za širitev konflikta med zahodom, (NATO) in Rusko federacijo.

Še pomembnejše in neusklajeno pa je vprašanje, ***do kje naj bi se EU sploh širila.***³⁴³ Če naj bi EU dejansko prerasla v čvrsto notranje povezano skupnost, utemeljeno na skupnih vrednotah, civilizacijski bližini, ne le na gospodarskih in razvojnih interesih, seveda pa tudi na njih – skratka, če naj bi bila to nekoč čvrsta skupnost, kvazidržava s

342 O vprašanjih glede Severne Makedonije in njenem približevanju EU glej John Shea, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation* (Jefferson (N.C.) 2008); James Pettifer *The Macedonian Question*, uredil James Pettifer (Basingstoke 1999); Wolfgang Libal, *Mazedonien zwischen den Fronten: Junger Staat mit alten Konflikten* (Dunaj 1992).

343 O širitvi EU glej European Commission, *Širitev EU: 20 mitov – dejstev o širitvi* (Luksemburg 2006); *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, uredil George Vassiliou (Oxford 2007); *Process of EU Enlargement in the 21st Century: New Challenges*, uredil Peter Terem (Banska Bystrica 2005); *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, uredil Jan Zielonka (New York 2005); *Managing European Union Enlargement*, uredila Helge Berger in Thomas Moutos (Cambridge 2004).

čvrsto notranjo kohezivnostjo – potem so o mejah širitve potrebni globlji razmisleki kakor doslej, predvsem pa enotna, usklajena politika. Videti je, da je doslej širitev zlasti proti vzhodu in jugovzhodu Evrope potekala pod vplivom velikega kapitala, ki je v širitvi EU videl predvsem odpiranje trgov in naložbene možnosti, spregledala pa sta se možnost in pomen povezav na različnih ravneh intenzivnosti z državami, ki pa iz različnih razlogov v EU (še) ne spadajo.

Tudi sicer ni mogoče prezreti ***nasprotja med težnjo po poglobljanju skupnosti in težnjo po širitvi***. Razširitev EU na primer s Turčijo, Gruzijo, Ukrajino³⁴⁴ in tudi državami Zahodnega Balkana bi utegnila negativno vplivati na njeno kohezivnost. Tako je EU glede prihodnjih širitve (na primer s Turčijo, Ukrajino in drugimi) pred dilemo: njihovo polno članstvo ali nič. Te dileme verjetno ne bi bilo, če bi se že prej oblikovali različni modeli sodelovanja ter možnosti posebnih odnosov in partnerstev. Po agresiji na Ukrajino se kaže kot nujna in pomembna pomoč žrtvi agresije njena vključitev v EU po izjemnem postopku kot kompenzacija za odrek Ukrajine članstvu v NATO, ki ga je mogoče razumeti in videti kot glavni povod, morda pa tudi med vzroki za rusko agresijo.

V zadnjih petih letih pa ni bila predmet razprav samo širitev EU, temveč tudi njeno nasprotje, izstop iz Evropske unije. Gre za t. i. »brexit«, ki je dodobra obremenil EU in seveda tudi Združeno kraljestvo. Nobenega dvoma ni, da je bil tak razplet sicer številnih težav Združenega kraljestva v EU in ki je bil posledica odločitve Britancev na referendumu, nepotreben in škodljiv zlasti za prihodnjo vlogo EU v svetu in tudi za prihodnji potek povezovanja Evrope. Z »brexitom« je evropska povezava izgubila eno najpomembnejših članic v gospodarskem pogledu in še zlasti finančnem, odprto v svet in s tradicionalnimi povezavami s številnimi državami nekdanjega britanskega imperija v Aziji, Afriki in Ameriki. Do »brexita« je med drugim vodilo nerazumevanje in neupoštevanje različnosti, kar utegne povzročiti še kak »exit«, to pa bi lahko posledično za celotno Evropo pomenilo začetek poti v dezintegracijo. Razcepljena Evropa brez EU bi postala nepomebna in neupoštevana, varnost in blaginja njenih članic pa vprašljiva. Zato naj bi bil še posebej Evropski parlament organ demokratičnega povezovanja, in ne samovoljnega ter pogosto spolitiziranega in pomanjkljivo argumentiranega obtoževanja posameznih članic, ki so in bodo še dolgo suverene države.

Težava EU je tudi neskladje, zlasti njenih vodilnih članic do transatlantskega sodelovanja, še posebej odnosa z ZDA. EU je vsaj za zdaj glede varnosti in tudi drugih vprašanj, na primer energetike, navezana na transatlantsko sodelovanje. Težave

344 Prim. Piotr Kazmierkiewicz, *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine: Debates in New Member States* (Varšava 2006).

Bližnjega vzhoda, Iraka, Irana in Afganistana in drugih so življenjskega pomena tudi za EU. Pri urejanju teh vprašanj se EU ni potrdila kot odločilna partnerica z večjim angažiranjem in prispevki, za kar bi bila potrebna njena enotnost. Navsezadnje je transatlantska povezanost življenjskega pomena za obe strani Atlantika, za EU oziroma Evropo in za ZDA. Zadržanost do občasnih vodstvenih teženj ZDA je upravičena, kadar temelji na tehtnih razlogih, zlasti na neskladju interesov, ne pa, kadar je le odraz javnega mnenja ali predvolilnih računov.

Poseben izraz *transatlantske povezanosti je NATO*,³⁴⁵ še vedno stebler varnosti EU, zlasti pa skupne vojaške moči EU in ZDA. Videti je, da so se po soočenju z realnostjo omejele želje nekaterih v Evropi, ki so bile velike zlasti v drugi polovici 90. let prejšnjega stoletja, da bi vzpostavili lastno evropsko vojaško moč mimo NATO. Več članic EU ni zmoglo niti zagotoviti finančnih sredstev, ki bi t. i. evropskim oboroženim silam omogočila postati resna vojaška moč, sposobna delovati globalno. Očitno je prevladalo realistično spoznanje, da je smotrno obdržati in razvijati NATO kot jedro skupne vojaške moči transatlantske skupnosti. Po agresiji na Ukrajino je postalo jasno, da brez NATO in izpolnjevanja obvez članic do te obrambne zveze ni in ne bo zanesljive varnosti njenih članic in varnosti vrednot, ki ta del sveta označujejo, demokracije in svobode posameznika, vladavine prava in spoštovanja človekovih pravic in zasebne lastnine ter socialne države.

NATO se je v zadnjih letih kljub pogostim nesoglasjem med EU in ZDA pa tudi v EU glede njegove vloge uveljavil kot varnostni mehanizem njegovih članic na obeh straneh Atlantika in *kot edina stvarna možnost imeti vojaško moč, sposobno učinkovito delovati globalno*. Hkrati NATO dobiva vlogo oborožene sile, ki po potrebi in v skladu s sklepi Varnostnega sveta OZN deluje kot eno od možnih sredstev vojaške moči OZN. Slednje je potrdilo angažiranje NATO izven severnoatlantskega območja (t. i. branjeno območje NATO) v Afganistanu. NATO iz obrambne zveze zahoda po koncu bipolarnega mednarodnega reda prerašča v instrument skupne vojaške moči in varnosti EU in ZDA. Razvoj NATO v to smer se bo po vsem sodeč nadaljeval, saj ne ZDA ne EU nimata boljših izbir. V zadnjih letih, zlasti po ruski aneksiji Krima, je vprašanje širitve NATO proti vzhodu, na območje nekdanje Sovjetske zveze, postalo ključno vprašanje evropske varnosti in odnosov zahoda, EU in ZDA z Rusijo. Širitev zaveznitva z morebitnim vstopom Ukrajine se je pokazala kot *casus belli* med Rusijo in Ukrajino. Ta se je ob zavedanju ruskih pričakovanj in ambicij takoj po padcu proruskega režima v Kijevu pred dobrim desetletjem in pol odločila za vstop v NATO. Na strani NATO pa se je začelo odlašanje, zlasti zaradi zadržkov nekaterih evropskih članic. Čas je tekel, prišlo je do ruske aneksije Krima,

345 O prihodnji vlogi NATO prim. Jan Arveds Trapans, *Severnoatlantsko zaveznitvo včeraj in danes* (Ljubljana 2003).

vojne na vzhodu Ukrajine, skratka do poizkusa Rusije vključiti Ukrajino v svojo orbito, v krog Rusiji prijaznih držav, lahko bi rekli satelitov, na njenih zahodnih mejah, kar je bila stalnica tudi caristične in nato sovjetske imperialne zunanje politike.

Ruski pritisk je bil usmerjen v to, da se Ukrajina odreče članstvu v NATO in da NATO opusti zamisel o vključitvi Ukrajine. Ruski pristop je klasični pristop delitve interesnih sfer iz časov imperializma in kolonializma ter dogovorov o delitvi interesnih sfer in držav, med drugim Poljske med nacistično Nemčijo in sovjetsko Rusijo leta 1939. V skladu s tem pristopom naj bi velike sile določale, kateri deli sveta in katere države spadajo v njihovo interesno sfero ne glede na voljo teh držav in narodov, torej v očitnem, brutalnem nasprotju s suverenostjo držav in pravico narodov do samoodločbe. Kakorkoli že, ***ukrajinska kriza na začetku leta 2022 je privedla Evropo bliže k veliki vojni kakor katerakoli kriza po letu 1945.***

Ob tem ne gre pozabiti zanimivega zgodovinskega dejstva: ne Ruska federacija in ne že prej Sovjetska zveza nikoli nista intervenirali v katero od članic NATO. Vedelo se je, kje je rdeča črta za intervencije. Bile pa so intervencije na Madžarsko, Češko-slovaško in nekaj drugih manj očitnih v času Sovjetske zveze, ter intervencije Ruske federacije v Gruzijo, na Krim, vzhod Ukrajine in v Moldovo. Pri nobeni od teh intervencij ni šlo za poseg v članico NATO, saj so se v Kremlju očitno zavedali, da bi intervencija v katero od članic zaveznitva sprožila njegovo delovanje v skladu s 5. členom Washingtonske pogodbe, torej vojno.

Pri iskanju rešitve ukrajinske krize bo treba biti ustvarjalen in najti pravo ravnotežje med ohranitvijo obstoja in suverenosti Ukrajine ter rusko ambicijo zagotoviti njene varnostne interese, ki naj bi jih ogrožala širitev NATO v Ukrajino. Morda je lahko pot k rešitvi ***stalna nevtralnost***³⁴⁶ ***Ukrajine*** po vzoru Avstrije ali Švice. To bi zagotovilo varnostne interese Rusije, Ukrajini pa ohranitev suverenosti, podprto z mednarodnimi garancijami, *inter alia* tudi z garancijo Ruske federacije. Seveda bodo tovrstni razmisleki aktualni, ko bo agresija zaustavljena, vzpostavljeno vsaj premirje ter spoštovana suverenost Ukrajine.

Verjetno najpomembnejše pa je, kako zagotoviti, da se bo ohranil mednarodni red, temelječ na načelih Ustanovne listine OZN, red, v katerem sta uporaba oborožene sile in tudi grožnja s silo v mednarodnih odnosih prepovedani. Agresija, preprosto rečeno oboroženi napad ene države na drugo z namenom si jo podrediti, jo okupirati, razkosati in podobno, pa je opredeljena kot zločin po mednarodnem pravu, iz česar izhajata odgovornost države, ki agresijo izvaja, pa tudi kazenska odgovornost posameznikov, ki agresijo načrtujejo, organizirajo, izvajajo, usmerjajo, vzpodbujajo.

346 O stalni nevtralnosti glej Afred Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs* (Dunaj 1977).

Če bi se to, kar počne Ruska federacija z Ukrajino, sprejelo in nazadnje celo potrdilo, seveda pod prisilo in v strahu pred velikim, morda celo svetovnim oboroženim spopadom, bi to **pomenilo razpad sedanjega mednarodnega svetovnega reda**. Uveljavil bi se red, temelječ na moči in prevladi velikih držav, njihovi pravici z uporabo sile podrejati si šibkejše. To bi bil red nasproten tistim temeljnim vrednotam, ki povezujejo EU in NATO. Kako preprečiti razpad obstoječega mednarodnega reda, k čemur bi vodila zmaga agresorja in sprejetje rezultatov, doseženih z agresijo v vojni v Ukrajini, in hkrati preprečiti, da svet zdrsne v svetovni oboroženi spopad, je in bo temeljni izziv za EU, NATO, ZDA, demokratični zahod **v prihajajočem obdobju nove hladne vojne, ki je povsem sodeč pred nami**.

Zavora večji vlogi EU v svetu ter njeni skupni zunanji in varnostni politiki so tudi stari vzorci državnega obnašanja ter razne zgodovinske hipoteke. Članice EU – to potrjuje praksa – pogosto bolj kakor skupni interes zanima zaščita njihovih lastnih parcialnih interesov³⁴⁷. Desetletja trajajoče težave s skupno kmetijsko politiko EU so kronski dokaz za gornjo trditev. **Upati je, da se bo v evropskih političnih elitah uveljavilo spoznanje, da je uveljavitev skupnih interesov in položaja EU v svetu tudi dolgoročni nacionalni interes vsake države članice**. Nastajanje zavesti o skupni prihodnosti v okviru EU in s tem krepitev njene kohezivnosti bo postopen proces. Je pa nujen, če naj EU postane notranje povezana in učinkovita skupnost s tako vlogo v svetu, ki bo ustrezna njenim potencialom in vrednotam, predvsem pa skupnim interesom članic v globaliziranem svetu.

Lizbonska pogodba³⁴⁸ iz leta 2007, ki je stopila v veljavo leta 2009,³⁴⁹ je bila korak v pravo smer, a ne dokončen in ne zadosten. Potrebni bodo novi premišljeni koraki, novi prenosi suverenosti od članic k skupnosti, več zaupanja v skupnost in manj strahu za izgubo majhnih prednosti in parcialnih interesov, manj temnih senc preteklosti tudi na obzorju Evrope. Prej ali slej bo potreben nov dogovor o evropski skupnosti, morda v obliki ustavnega akta za EU. Potrebne bodo nadaljnje krepitev evropskih institucij in njihovih pristojnosti. Vendar ne po volji teh institucij, tudi ne Evropskega parlamenta, temveč po jasno izraženi volji držav članic o prenosu delov njihove suverenosti na EU in njene institucije, za njihovo večjo učinkovitost in hkrati odgovornost. **Po tej poti si bo EU lahko zagotovila položaj enega od središč ustvarjalnosti in moči v sedanji in prihodnji mednarodni skupnosti ter vlogo enega od polov nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda**.

347 Prim. G. Buchan, *National Interest and European Union* (London 2012).

348 Lizbonska pogodba, podpisana 13. 12. 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. 12. 2009; glej Lampe, Drenik in Grasselli, *Lizbonska pogodba*, passim.

349 Potem ko so jo v dveh letih in po številnih zapletih ratificirale vse članice EU, je začela veljati; objavljena v Uradnem listu RS št. 20/08).

9. PRIHODNJI ODNOSI MED VELIKIMI

Zastavlja se vprašanje o sedanjih in prihodnjih odnosih med poli prihodnjega multipolarnega svetovnega reda, še zlasti med ZDA in drugimi velikimi centri moči, Rusijo, Kitajsko, EU.³⁵⁰ Po razpadu Sovjetske zveze v Jelcinovem obdobju je bila Rusija šibka ter je bilo videti možnost in tudi znake za njeno približanje zahodu. Vendar so bili tako v notranje- kakor tudi mednarodnopolitičnem pogledu rezultati prvih let tranzicije za Rusijo porazni. Bolj kakor demokratične spremembe so rusko domače dogajanje obvladovali gospodarski, zlasti privatizacijski kaos, korupcija, nered, samovolja lokalnih veljakov. Predvsem pa ni bilo resnih prizadevanj in tudi ne realnih možnosti za kadrovske prenovi, za dejansko uveljavitev demokratičnih vrednot, spoštovanje človekovih pravic, ni bilo dejanskega političnega pluralizma in demokratičnih svoboščin. V družbenem in tudi mednarodnopravnem pogledu je Ruska federacija večinoma nadaljevanje prejšnje države.

Na mednarodnem področju so bile izgube ob razpadu Sovjetske zveze za Rusijo še očitnejše: izgubila je del vpliva tudi na območjih, kjer je bila prej nekaj stoletij najpomembnejši zunanjepolitični dejavnik, kakor so srednja Azija, Kaspjsko območje in Kavkaz, severna obala Črnega morja, današnja Ukrajina in Baltik. ZDA in EU sta hkrati z nudenjem partnerstva Rusiji uveljavljali svoj vpliv na teh območjih in razširili NATO do meja Rusije ter tudi na območje nekdanje Sovjetske zveze. Rusija je izgubila vlogo pomembnega dejavnika zlasti v srednji Evropi. Države tega območja so vstopile v EU in NATO. Izgubila je vpliv na Balkanu in drugih območjih sveta, kjer je bil vpliv Sovjetske zveze pomemben: bližnji vzhod, deli Afrike, na primer Angola, Etiopija, območje Karibov, zlasti Kuba, Daljni vzhod.

Zato ni presenetljivo, da je začela Rusija ob postopni notranji stabilizaciji ter ohranjeni in obnovljeni jedrski vojaški moči izkazovati ambicije za vlogo pri urejanju

350 To vprašanje si zastavljajo mnogi, tudi Kissinger, *World Order*, passim; Brzezinski, *The Geostategic Triad*, passim; glej tudi Walton, *Geopolitics*, passim; Charles W. Kegley, Jr. In Gregory Raymond, *Multipolar Peace? Great-Power Politics in the Twenty-First Century* (New York 1994); o vlogi »strateškega rivalstva« (*strategic rivalries*) v mednarodnih odnosih v preteklosti in tudi v prihodnosti prim. Michael Colaresi, Karen Rasler, William R. Thompson, *Strategic Rivalries in World Politics* (Cambridge 2007); *Great Power Rivalries*, uredil William R. Thompson (Columbia (S.C.) 1999); Joachim Rennstich, *The Future of Great Powers Rivalries*, v *Emerging Issues in the 21st Century World-System*, uredila Wilma A. Dunaway (Westport (CT) 2003).

odprtih vprašanj v svetu, zlasti na Balkanu, v srednji Aziji, na Arktiki, Daljnem in Bližnjem vzhodu. Ko se je z uveljavitvijo Putinove politike Rusija postopoma notranjepolitično utrdila, je začela **obnavljati svoj vpliv na nekdanjih območjih Sovjetske zveze oziroma že carske Rusije**, ki so po ruski presoji izjemno pomembna za njeno varnost in gospodarske interese, kakor so Ukrajina, območje Kavkaza, srednja Azija, Črno in Baltsko morje ter Arktika. Skratka, zlasti po letu 2004 je Rusija bila na poti obnove svoje moči in mednarodnega statusa velike sile. Energetska odvisnost Evrope od Rusije in še zlasti odvisnost njenih sosed (na primer Ukrajine, Belorusije, Gruzije, Armenije) sta prispevali k povrnitvi občutka o lastni moči, k obnovitvi zavesti o vlogi velike sile in k zavračanju nasvetov in kritik zahoda ter ZDA glede človekovih pravic, avtoritarnega vodenja države, pomanjkanja oziroma omejevanja demokracije in podobno.

Hkrati pa se je tudi na zahodu, v ZDA in Evropi čedalje bolj krepila zavest, da so **možnosti partnerstva z Rusijo omejene**, ne le zaradi različnih interesov na številnih območjih, temveč tudi zaradi razlik v vrednotah. Skratka, pričakovanja zahoda o pristnem partnerstvu brez večjih težav z Rusijo so trčila ob stvarnost njenih interesov in ob razlike v vrednotah. Povedano ne pomeni, da ni bilo podlage in možnosti za dolgoročne partnerske odnose med ZDA in Evropo ter Rusijo. Kljub pomanjkljivostim in avtoritarnemu vodenju sedanja Rusija ni bila več zaprti komunistični sistem, sovražno usmerjen proti vsemu zahodnemu, kapitalističnemu. Rusija je kljub številnim posebnostim, omejitvam in pomanjkljivostim vsaj formalno vendarle postajala država z demokratičnimi institucijami in tržnim gospodarstvom. Postajala je bolj **odprta država in družba, sprejemala je tujo gospodarsko in kulturno navzočnost ter sama vstopala v širni svet**.

Sedanje navzkrižje interesov Rusije z ZDA³⁵¹ in EU³⁵² **ne spremljajo več globoke ideološke razlike in občutki ogroženosti**; velja pa poudariti, da so bile med državami EU velike razlike v odnosih do Rusije (na primer med Italijo in Nemčijo na eni

351 O odnosih ZDA in RF v novejšem obdobju prim. James M. Goldgeier in Michael McFaul, *Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After the Cold War* (Washington DC 2003); Thomas Ambrosio, *Challenging America's Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity* (Aldershot 2005); B.S. Geršunskij, *Russia and the USA at the Threshold of the Third Millennium* (Moscow 1999); Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War, 1945–2006* (Boston 2008); Didier Chaudet in Florent Parmentier, *L'empire au miroir: Stratégies de puissance aux Etats-Unis et en Russie* (Geneve 2007); Martin Malek, *Die NATO und Russland zwischen Kooperation und Konfrontation* (Dunaj 2003).

352 O odnosih EU-Rusija glej Vladimir G. Baranovsky, *Russia's Attitudes Towards EU: Political Aspects* (Berlin 2002); *Russia and the European Union: Prospects for a New Relationship*, uredili Oksana Antonenko in Kathryn Pinnick (London 2005); European Commission, *The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners* (Luxemburg 2007).

ter Veliko Britanijo, Poljsko, Nizozemsko in baltskimi državami ter ZDA na drugi strani). Gre za soočanje različnih stvarnih, konkretnih gospodarskih, političnih in varnostnih interesov, kar je v odnosih med državami, še posebej pa velikimi silami, pravzaprav normalno in prisotno skozi vso zgodovino.³⁵³ Skratka, kazalo je, da Rusija ni več in ne more postati sovražnik zahoda, kakor je to bila Sovjetska zveza, temveč je čedalje resnejši tekmeč za gospodarski in politični vpliv v svetu. Rusija očitno pričakuje upoštevanje svojih interesov in ni pripravljena pristajati na kakršnokoli podrejenost ali odrinjenost. V ruski politični eliti in tudi pri običajnih ljudeh se je skozi stoletja ustvarjala predstava o lastni veličini, o posebni vlogi Rusije in pravoslavja v svetu. Hkrati pa je bil prav tako stoletja prisoten občutek ogroženosti, ki naj bi prihajala predvsem z zahoda. Vse to še vedno vpliva na rusko videnje sveta. To pa vpliva tudi na zunanjo politiko Rusije. Podobno kakor se le počasi spreminjajo tudi stereotipi o »sovražniku« Rusiji, kakršni so nastali v hladni vojni na zahodu, zlasti v ZDA.³⁵⁴

Tudi v prihodnosti je mogoče **pričakovati zaplete v odnosih Rusije z ZDA** in zahodom, kakoršni so bili in so še glede Kosova ali namestitve ameriških radarskih naprav na Češkem in prestreznih raket na Poljskem (t. i. protiraketni ščit), zlasti vsakokrat takrat, ko bi ZDA ali EU skušali enostransko urejati katerokoli mednarodno vprašanje, pomembno tudi za Rusijo. Hkrati pa je bilo **dovolj stvarnih temeljev za sodelovanje in partnerstvo zahoda z Rusijo**. Tu so gospodarski in še posebej energetski interesi ter čedalje močnejše povezovanje kapitala v obe smeri. Kljub razlikam v taktiki obstaja skupni interes za preprečevanje širjenja orožij za množično uničevanje, zlasti jedrskega, in tudi konkretno glede iranskega in severnokorejskega jedrskega programa. Zahod in Rusijo družijo pretnja islamskega radikalizma, ki je realnost v južnih delih Rusije. Pri tem se pogosto pozablja, da je skoraj 15 odstotkov prebivalcev Rusije muslimanov. Skupni jima je interes pri spoprijemanju z novimi izzivi varnosti, kakor so organizirani mednarodni kriminal, ilegalne migracije in mednarodni terorizem. Vse to bi bili lahko solidni temelji za sodelovanje ter tudi dolgoročno partnerstvo ZDA in EU z Rusijo. Vendar je agresija Rusije na Ukrajino februarja 2022, kakor že rečeno, pokazala, da so bila pričakovanja zahoda prej utopija kakor realnost, da je Rusija pod vodstvom Putina bližje caristični, nacionalistični usmeritvi in ambicijam, prej »sovjetska« republika kakor moderna demokratična in mednarodni red spoštuječa država.

353 O stalni bitki velikih sil bodisi za geopolitične spremembe, bodisi za ohranitev *statusa quo* glej Jakub J. Grygiel, *Great Powers and Geopolitical Change* (Baltimore 2006); Black, *Great Powers*, passim.

354 Glej Katrin Ullmann, *Neither Foe nor Friend: The American Image of Russia in Transition* (Marburg 2005).

Zahod se bo moral sprijazniti z dejstvom, da je *Rusija znova eden najpomembnejših mednarodnih dejavnikov* in tudi z dejstvom, da so v ruski zunanji politiki še vedno močni ostanki ter refleksi imperialne in sovjetske miselnosti, zlasti pri odnosu do njenih sosed. To pa ne bi smelo izničiti dolgoročnih stvarnih interesov za sodelovanje. Rusija se bo morala dolgoročno, če ne prej pa po Putinu – tako kakor sta se morali nekoč imperialni Francija in Velika Britanija – sprijazniti z dejstvom, da ni več ne ruskega carstva ne Sovjetske zveze, sovjetskega imperija. Zasuk Rusije k imperialni politiki, ki jo simbolizira agresija na Ukrajino, ali k obnavljanju ideologije komunizma, ne zgodovinsko ne stvarno dolgoročno ni mogoč. Mogoča pa je težnja ter s tem ustrezna zunanja politika, obnoviti in okrepiti sodelovanje na območjih tradicionalne zgodovinske prisotnosti in vpliva Rusije ter njen status velike sile in enega od polov nastajajočega multipolarnega mednarodnega reda.

Ruski pritisk na Ukrajino, ki traja, odkar se je ta po razpadu Sovjetske zveze iztrgala iz ruskega imperialnega objema, je izraz imperialnih vplivov zlasti v ruski politični eliti, ki stežka razume položaj v Evropi, kakršen je nastal po koncu bipolarnega mednarodnega reda. Delno pa je tudi odraz občutka ogroženosti, ki naj bi Rusiji pretila z zahoda. Medtem ko se je Rusija nekaj stoletij, pravzaprav od takrat, ko se je v 15. stoletju otresla mongolskega jarma, stalno z osvajanji širila proti vzhodu v Sibirijo, srednjo Azijo in na Kavkaz, je bila pa sama nekajkrat ogrožena z zahoda, od Švedske, Poljske, Napoleonove Francije, Nemčije. Vendar pa je tudi sama poizkušala s širitvijo proti zahodu, osvojila je vzhodne obale Baltika, prostranstva, ki so danes Ukrajina, dele Poljske, pri katere delitvi je trikrat sodelovala, nazadnje z nacistično Nemčijo. Z dogovori med zavezniki, zlasti na Jalti leta 1945, si je izgovorila hegemonijo nad vzhodno Evropo, ki je bila v bistvu svojstveni kolonialni odnos, ki ni pomenil le politične, gospodarske in vojaške prevlade, temveč tudi ideološko podrejenost.

Ta svet se je zrušil s simboličnim padcem berlinskega zidu, ki je pomenil svobodo, uresničitev pravice do samoodločbe – glasno je to pravico vseh narodov razglašal Lenin ob koncu prve svetovne vojne ob razpadanju carističnega kolonialnega imperija. Takrat je pridobila, dejansko obnovila svojo neodvisnost po stoletjih, čeprav le za nekaj let po brestlitovskem miru marca 1918 tudi Ukrajina. Zlasti po ruski, nedvomno protipravni aneksiji Krima leta 2014, pa najsi bodo nekateri argumenti tudi v prid pripadnosti tega strateško pomembnega polotoka Ruski federaciji, je vodilo Ukrajino v razumevanje njene prihodnje varnosti v članstvu v NATO. Tisto, kar Ukrajina razume kot temelj svoje varnosti, Ruska federacija razume kot ogrožanje njene varnosti. Rusko nerazumevanje dejstva, da ima vsaka država po mednarodnem pravu suvereno pravico izbirati poti za zagotovitev lastne varnosti, je bilo razlog za krizo, ki se je stopnjevala v tveganje velikega spopada sredi Evrope in nato vodila v rusko agresijo proti Ukrajini. Ko in če bo volja za iskanje mirne rešitve in dogovora, bo prav povedano najtrši oreh za dosego mirne rešitve. To seveda ne spremeni dejstva, da je Ukrajina žrtev neizzvane brutalne agresije na njeno ozemeljsko integriteto in

celo obstoj kot neodvisne države. Ta agresija ogroža mir v Evropi in svetu ter je zločin po mednarodnem pravu in pravu večine držav, tudi po kazenskem pravu Republike Slovenije.³⁵⁵

Podobno kakor vprašanje glede prihodnjih odnosov ZDA in EU oziroma zahoda z Rusijo se zastavlja vprašanje prihodnjih odnosov EU s Kitajsko³⁵⁶ in Indijo³⁵⁷. To še toliko bolj, ker se očitno težišče svetovne gospodarske in finančne moči seli z območja severnega Atlantika na območje Indopacifika oziroma v vzhodno in jugovzhodno Azijo.³⁵⁸ Že nekaj desetletij tudi v ZDA središča inovativnosti ter gospodarske in finančne moči postajajo njihova zahodna območja ob Pacifiku.

Kitajska postaja tako rekoč nezadržno gospodarsko, politično in vojaško velika sila prvega reda in utegne v nekaj desetletjih ogroziti primat ZDA. Zdaj je Kitajska na poti iz regionalne v pravo globalno silo. ***Kitajska postaja sposobna z močjo in vplivom delovati globalno.*** Njen zunanjepolitični interes in vpliv sta še vedno usmerjena predvsem na območje zahodnega Pacifika, vzhodne, srednje in jugovzhodne Azije, četudi ne gre prezreti ambicioznega kitajskega gospodarskega prodora v Afriki³⁵⁹ (zlasti po letu 2005), pa tudi na Bližnjem vzhodu. Kitajska sicer postopoma, a nezadržno postaja velika svetovna sila. Kitajska zunanja politika – ne glede na ideološke razlike in razlike v pogledih na številna konkretna mednarodna vprašanja (dolgoročno predvsem glede Tajvana, Tibeta in spoštovanja človekovih pravic) – še vedno ohranja sodelovanje z ZDA, predvsem iz gospodarskih razlogov. Zaveda se, da je njena spektakularna gospodarska rast večinoma posledica prav intenzivnosti gospodarskih odnosov z ZDA v nekaj preteklih desetletjih. Prav tako je na zahodu še prevladujoče razumevanje o Kitajski kot enem najpomembnejših akterjev v sodobnem in zlasti v prihodnjem svetu ter zato o nujnosti ohranjanja sodelovanja in partnerskih odnosov s Kitajsko. Kako in če sploh bo to mogoče po ruski agresiji na Ukrajino, je težko odgovoriti. Kitajska se do te vojne glasno ne opredeljuje, agresije ne obsoja. Dejstvo je, da ta vojna in medsebojno izčrpavanje med Rusijo in zahodom koristi Kitajski in njenim ambicijam po krepitvi njenega položaja v multipolarnem svetovnem ravnotežju.

355 103. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije.

356 O odnosih EU-Kitajska glej May-Britt Stumbaum, *The European Union and China: Decision Making in EU Foreign and Security Policy Towards the People's Republic of China* (Baden-Baden 2009); *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, uredila Alastair I. Johnston in Robert S. Ross (London 1999).

357 Prim. *Rising India-Europe's Partner?*, uredil Klaus Voll (Berlin 2006).

358 Glej Bellows, *Asia*, passim.

359 O angažiranju Kitajske v Afriki glej Taylor, *China and Africa*, passim.

Kitajski odnosi z Rusijo, Japonsko in Indijo so lahko zelo različni, od urejenega sodelovanja do prihodnjih težav in zapletov v teh odnosih. Tudi zato je za Kitajsko za zdaj pomembno³⁶⁰ ohranjanje normalnih odnosov z ZDA ne glede na občasne razlike in nesoglasja. Najpomembnejše pa je, da Kitajska v večini pomembnih mednarodnih vprašanj ni več pasivna opazovalka, temveč postaja aktiven dejavnik, kar se kaže tudi v njenem delovanju v Varnostnem svetu OZN.

ZDA obravnavajo vzpenjajočo se Kitajsko po eni strani kot tekmico, hkrati pa še vedno kot možno partnerico, pri čemer velja pripomniti, da gre v zadnjih letih čedalje bolj za tekmovalni kakor pa partnerski odnos. To se je pokazalo tudi ob ukrajinski krizi. Ta dvojnost v odnosih med ZDA in Kitajsko očitno še ni razčiščena. Odtod tudi nihanja v zunanji politiki ZDA do Kitajske med zadrževanjem do iskanja stičnih točk in temeljev za partnerstvo. Kitajski predvsem zaradi gospodarskih interesov ustreza, da se glede sedanjih in prihodnjih odnosov z ZDA ohranjajo njuno sodelovanje in normalni odnosi. Zato je **kitajska zunanja politika zadržana**, tudi ko gre za sporna vprašanja ali nesoglasja z ZDA. Kitajska je očitno tudi zadržana pri vpletanju v mednarodna vprašanja izven svojih konkretnih in regionalnih interesov (na primer Balkan, zlasti Kosovo). V ta kontekst spada tudi kitajska zadržanost, vsaj za zdaj, do vojne v Ukrajini, kar se je pokazalo tudi z vzdržanim glasovanjem v Varnostnem svetu in Generalni skupščini o resolucijah, ki so obsodile rusko agresijo. Ta zadržanost pa ne prikriva dejstva, da Kitajska vendarle stoji ob strani Rusiji, njen glavni nasprotnik v tekmi za svetovni vrh ostaja zahod na čelu z ZDA. Za odnose Kitajske z zahodom je pomembno tudi to, da je tudi kitajski komunizem izgubil ideološko agresivnost in je že od srede 90. let kot ideologija mrtev.³⁶¹ Kitajska komunistična partija se čedalje manj ukvarja s širjenjem komunistične ideologije v svetu, komunizem« pa je eden od pragmatičnih vzvodov vladanja v tej ogromni in kompleksni državi.

Ker postaja možnost ameriške svetovne hegemonije čedalje manj verjetna, je to dodatni razlog za za zdaj še stabilne odnose Kitajske z ZDA. Drugače bi bilo, če bi bila svetovna hegemonija ZDA cilj ameriške zunanje politike in bi bila tudi dejansko mogoča. To bi Kitajsko vodilo v položaj glavne tekmice in nasprotnice hegemoniji ZDA. Nekaj znakov v to smer je pred leti bilo, na primer deklarativno razglašanje odpora zoper hegemonizem v izjavah Kitajske, Rusije in Indije, pa tudi delovanje Šanghajske organizacije za sodelovanje naj bi imelo med drugim namen zadrževati ameriški vpliv v srednji Aziji.

Ob relativnem zmanjševanju ameriške gospodarske in finančne moči v zadnjih letih in ob notranjih težavah v ZDA, posledično pa tudi ob zmanjševanju politične in

360 O možnem prihodnjem razvoju kitajsko-ameriških odnosov glej Pillsbury, *passim*.

361 2015: *Power and Progress*, uredil Patrick M. Cronin (Washington DC 1996), 34.

vojaške moči, bi Kitajska utegnila – če bo dolgoročno ohranila visoko stopnjo rasti – hitro postati tekmica ZDA za vodilno vlogo v svetu. To bi utegnilo zaplesti odnose med njima, hkrati pa tudi odnose Kitajske z Rusijo, Indijo in vsekakor Japonsko, ki bi jim bila možnost kitajske hegemonije resnejši izziv kakor morebitna hegemonija ZDA. Vse tri so sosede Kitajske in imajo v odnosih z njo nerešena konkretna vprašanja, pa tudi nasprotujoče konkretne interese v srednji in jugovzhodni Aziji, Sibiriji in zahodnem Pacifiku. Zlasti v rusko-kitajskih odnosih obstajajo potencialno tudi daljnosežna in dolgoročna nasprotja interesov. Interesi obeh držav se soočajo zlasti v srednji Aziji in Sibiriji. Migracijski pritisk Kitajcev na vzhodna območja Rusije postaja občutljivo vprašanje. Hkrati pa Rusijo, podobno kakor ZDA, s Kitajsko povezujejo skupni sedanjí in dolgoročni gospodarski interesi. Kakor že rečeno, pa ju povezuje tudi nasprotovanje ameriškemu unilateralizmu ali morebitni ameriški težnji po svetovni hegemoniji.

Še pred nekaj leti je kazalo, da se povezanost EU stalno povečuje in da utegne EU postati eden od svetovnih centrov moči; ne le gospodarsko in finančno, kar že je, temveč tudi politično in vojaško. Dogajanja v zadnjih letih pa so upočasnila hiter vzpon EU v enega od polov nove svetovne ureditve tudi s političnim in vojaškim vplivom, ki bi ustrezal njeni gospodarski moči. Že nesprijetje Pogodbe o ustavi za Evropo³⁶² je simbolično pokazalo, da so možnosti hitrega razvoja EU v novo politično entiteto z lastno (učinkovito) zunanjo in varnostno politiko omejene. Tudi težave pri ratifikacijah kompromisne Lizbonske pogodbe v nekaterih državah članicah so to potrdile.

Težave in razhajanja pri vzpostavljanju dejanske skupne evropske zunanje in varnostne politike omejujejo vlogo in učinkovitost, s tem pa vlogo in pomen EU pri urejanju mednarodnih vprašanj, kar se je pokazalo že ob razpadanju Jugoslavije,³⁶³ pri reševanju kosovske krize, zlasti pa ob posegu ZDA v Irak ter tudi pri zadržanem angažiraju EU v vojni v Siriji in Afganistanu. To so bili hkrati znaki globljih razlik v pogledih med ključnimi evropskimi državami na transatlantske odnose, odnose v EU ter številne evropske in svetovne težave. Pomanjkanje politične volje in soglasja za zagotovitev potrebnih pooblastil in sredstev, vključno s povečanjem proračunskih sredstev za obrambne potrebe, večletni gospodarski zastoj v nekaterih pomembnih

362 Objavljena v Uradnem listu RS, št. 15/05 z dne 17. 2. 2005: Mednarodne pogodbe, št. 1/05)

363 Vlogo ter tudi nemoč EU in njene skupne zunanje politike na primeru razpadanja nekdanje SFRJ izčrpno analizira Kajnič, *Razvoj*, passim. O razpadanju SFRJ prim. Susan Woodward, *Balkanske tragedije: Haos i raspad posle hladnog rata* (Beograd 1997); Thomas Nigel in Darko K. Mikulan, *The Yugoslav Wars*, dva dela (Oxford 2006); Carole Rogel, *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia* (Westport 1998); Kate Hudson, *Breaking the South Slav Dream: The Rise and Fall of Yugoslavia* (London 2003); Misha Glenny, *The Balkans 1804–1999* (London 1999); Brad K. Blitz, *War and Change in the Balkans: Nationalism, Conflict and Cooperation* (Cambridge 2006).

evropskih gospodarstvih, dodatno zaostren z gospodarsko in finančno krizo v letih 2008 in 2009, hkrati z nesoglasji glede institucionalne ureditve, razhajanje glede prihodnje širitve EU, še posebej o članstvu Turčije, razdvaja ne le države članice EU, temveč tudi javno mnenje v njih. Prezreti ne gre niti »brexita«, ki je pomembno oslabil EU v gospodarskem, še bolj pa v političnem pogledu, manj v vojaškem, saj je Velika Britanija ostala ena vodilnih članic NATO.

Navedeno so pokazatelji, ki za zdaj ***ne utemeljujejo optimističnih pričakovanj, da je EU že sposobna mimo transatlantskega zavezništva ali celo proti ZDA imeti v svetu vlogo enega najpomembnejših centrov moči***, vlogo nove, posebne velike sile.³⁶⁴ Ob nesporni gospodarski moči giganta z okoli 500 milijonov prebivalcev in družbenim proizvodom, ki presega ameriškega in seveda tudi kitajskega, z izjemno razvito infrastrukturo, visoko stopnjo inovativnosti in izobraženosti prebivalstva, izjemno razvito socialno varnostjo – pa je pomanjkanje skupne politične volje in vojaške moči za večjo vlogo v svetu očitno. Povedano ne pomeni, da EU v nastajajoči multipolarni svetovni ureditvi predvsem zaradi svojih gospodarskih in intelektualnih zmognosti – ne bi mogla hitro postati eden glavnih svetovnih centrov moči in pomemben, enakovreden partner ZDA in drugim, zlasti Kitajski, pri urejanju svetovnih zadev. Poenostavljeno rečeno: ne manjka sredstev, manjka le volje.

Agresija Ruske federacije na Ukrajino februarja 2022 je bila vzpodbujena tudi z neodločnim in neenotnim odzivom EU in njenih članic na predhodne ruske oborožene intervencije na Krim, v Gruzijo, na vzhod Ukrajine, v Moldovo. Videti je, da je prav zadnja agresija, brutalna in neutemeljena na Ukrajino, prebudila Evropo k spoznanju, da so ruske hegemonistične, v bistvu imperialne ambicije na območju nekdanjega ruskega carističnega in pozneje sovjetskega imperija resen izziv. Izjemno enotno delovanje EU z ostrimi sankcijami proti Ruski federaciji in zlasti enotnost v NATO nakazujejo, da utegne priti do odločnejših korakov v okviru EU in transatlantskega partnerstva k skupni evropski zunanji in varnostni politiki in morda celo do odločnejših premikov pri širjenju EU proti vzhodu in jugovzhodu Evrope.

V nekaterih dejavnostih in interesih EU ni le partner, ***temveč tudi dolgoročni tekmeč ZDA***.³⁶⁵ To velja predvsem za gospodarske interese. Vendar so strateški politični in

364 Prim. John McCormick, *The European Superpower* (Basingstoke 2007); T. R. Reid, *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy* (New York 2005).

365 O transatlantskih odnosih prim. *Euro-Atlantic Partnership and Global Challenges in the New Century*, uredil Horst Teltschik (Berlin 2001); R. Steffenson, *Managing EU-US Relations* (Manchester 2005); *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide?*, uredil John Baylis (London 2006); *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, uredili Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Wiesbaden 2005); Frank R. Douglas,

varnostni interesi obeh, skupnost vrednot in skupne civilizacijske korenine, skupne zgodovinske izkušnje in dolgoletna tradicija uspešnega vsestranskega transatlantskega sodelovanja dovolj čvrst temelj tudi prihodnjega, dolgoročnega, posebnega transatlantskega partnerstva. To zgodovinsko partnerstvo ZDA in EU oziroma Evrope ter ta severnoatlantski prostor ostajata med najpomembnejšmi osmi prihodnjega razvoja sveta in temelj varnosti, političnih in gospodarskih interesov t. i. zahodnega sveta, katerega del je tudi Slovenija.

Partnerstvo EU in ZDA je utemeljeno tudi ***z izjemno obsežnimi in razvitimi gospodarskimi povezavami, sodelovanjem in skupnimi interesi***. V okviru tega partnerstva poteka okoli 50 odstotkov svetovne trgovine; medsebojne investicije se po letu 2004 gibljejo okoli 1,5 trilijona, tj. 1500 milijard ameriških dolarjev, letna trgovinska menjava pa presega 500 milijard ameriških dolarjev. Ob tem obsegu sodelovanja, skupnih vrednotah in skupnih varnostnih interesih bo ta skupnost med ZDA in EU oziroma Evropo, ta transatlantski podsistem, ostal in imel v mednarodnem življenju tudi v prihodnjih desetletjih eno najpomembnejših vlog. Je in bo še dolgo bistveni del mednarodnega okolja, v katerem delujejo države s svojo zunanjo politiko.

The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship (Westport (Con.) 2008); *European Integration and American Interests*, uredil Jeffery Gedmin (Washington DC 1997); Gunther Hauser, *Die Sicherheit Europas im Wandel transatlantischer Beziehungen* (Dunaj 2004).

10. STABILNOST BIPOLARNEGA IN MULTIPOLARNEGA MEDNARODNEGA REDA

Sam po sebi multipolarni sistem še *ne pomeni večje stabilnosti*, varnosti in enakopravnosti v mednarodnih odnosih v primerjavi z bipolarnim sistemom. Strinjati se je mogoče celo s provokativnim mnenjem Gaddisa,³⁶⁶ ki na temelju analize zgodovinskih dogodkov meni, da je obdobje bipolarnega mednarodnega sistema ne glede na hladno vojno, ki je potekala pol stoletja pod njegovim okriljem, vendarle bilo obdobje miru med najmočnejšimi državami. Šlo je – vsaj kolikor gre za odnose med supersilama in sploh velikimi silami zlasti v Evropi – *za obdobje daljšega miru* (*long peace*). Kljub potekajoči hladni vojni, ideološkim spopadom in spopadom med blokoma prek namestnikov, zastopnikov (*proxies*) v Koreji, Vietnamu, Kambodži, Angoli, Somaliji, Etiopiji, Nikaragvi in še kje ni prišlo do širšega konflikta ali celo spopada med blokoma.

Hladna vojna se je končala, ne da bi prerasla v vročo ali celo jedrsko vojno, z razpadom Sovjetske zveze, razpadom njenega bloka in koncem komunizma kot uradne ideologije, ki je obvladovala življenje in družbena dogajanja v širnih območjih sveta in polovici Evrope. Poraz v hladni vojni, pri čemer je, kakor je videti, prav bipolarno ravnotežje moči prispevalo k temu, da ni prišlo do oboroženega spopada, je skrčil komunizem kot ideologijo ter politični in gospodarski sistem na nekaj ostankov: Kuba, Severna Koreja, delno na poseben način Vietnam in Kitajska. Na Kitajskem in tudi v Vietnamu je komunizem ohranjen kot formalni okvir ideološke kontinuitete in politični sistem (enopartijski sistem). V okviru tega ideološkega in političnega okvira pa predvsem v gospodarstvu poteka proces uvajanja trga in drugih instrumentov modernega kapitalizma ter elementov zahodne tržne ekonomije, vendar brez varstva in spoštovanja številnih državljskih in političnih pravic in elementov demokracije, kakor so volitve, politične stranke, svobodni sindikati in drugo.

Stabilnost v bipolarnem obdobju je bila vsiljena, nenaravna. Bila je odraz dvostranskega ravnotežja voditeljic blokov, ZDA in Sovjetske zveze. V vsiljeni stabilnosti so se kopičila nasprotja in napetosti, ki so se sprostile leta 1989 in po njem ter vodila v globoke zgodovinske, geopolitične, družbene spremembe od vzhodne Evrope do Pacifika. Ta nova pomlad demokracije in narodov prinese razpad SFRJ, razdružitev Češke in Slovaške, oborožene spopade na Balkanu in na območju Kavkaza, razpad

366 John L. Gaddis, *The Post-War International System: Elements of Stability*, v *Choices in World Politics*, uredili Bruce Russett, Harvey Starr, Richard Stoll (New York 1989).

Varšavskega pakta in kot središče te revolucije razpad Sovjetske zveze in zlom komunistične ideologije ter na njej temelječih družbenih in gospodarskih sistemov v vsem t. i. vzhodnem bloku.

Mogoče je sprejeti tezo, da novi multipolarni mednarodni red šele nastaja in da je sedanji mednarodni red še vedno v fazi tranzicije. Ali pa tezo, da sedanji mednarodni red ni značilni sistem multipolarnega ravnotežja sil, kakršen je bil s prekinitvami in v različnih različicah evropski mednarodni red v obdobju od leta 1648 do leta 1945. Sodobno mednarodno življenje pa očitno potrjuje, da že gre za več centrov moči in da se vzpostavlja ravnotežje med njimi, saj se relativna moč najmočnejšega zmanjšuje, relativna moč nekaterih drugih pa se krepi. Na temelju stvarnih dejstev ni mogoče govoriti o nastajanju hegemonije ali dominacije ZDA, o t. i. *pax americana*, in tudi ni opaziti ambicije oziroma prizadevanj ZDA za svetovno hegemonijo. Sedanji mednarodni red je torej v bistvu že multipolaren, čeprav še s posebnim položajem enega od centrov moči, edine preostale supersile, ZDA. Zato je ta mednarodni sistem mogoče označiti ***kot hibridni multipolarni mednarodni red.***

Mogoče je tudi napovedati, da bo ta hibridni multipolarni mednarodni red v prihodnjih letih ohranil svoje bistvene značilnosti. Menjali pa se bodo centri moči in razmerja moči med njimi. ZDA utegnejo še nekaj let ohraniti položaj edine supersile. To bo večinoma odvisno tudi od dolgoročnih gospodarskih in finančnih učinkov pandemije covid-19, dinamike gospodarske ter politične in vojaške moči Kitajske, učinkov vojn v Iraku, Siriji, Afganistanu in zlasti v Ukrajini ter tudi notranji razvoj v ZDA. Nedvomno bodo še posebej pomembne posledice ukrajinske vojne, ki, kakor laže, vodi Evropo in posledično tudi svet v nekakšno novo hladno vojno. Ta utegne trajati leta, morda desetletja. Vsekakor pa je že in bo ta vojna še bolj pretrgala vezi, ki so v zadnjih desetletjih nastale med Rusko federacijo (in tudi Kitajsko) in zahodnim svetom, ki so omogočale sodelovanje na številnih področjih, kar je krepilo mednarodno zaupanje in blažilo nasprotja. Tega bo manj, zato pa več nasprotij in nezaupanja ter s tem zavor pri sodelovanju tudi pri zadevah, pomembnih za vse človeštvo.

Vsekakor bo mednarodni red v doledni prihodnosti red ***z bistvenimi značilnostmi multipolarnega mednarodnega reda.*** Te značilnosti pa so večja notranja dinamika in manjša stabilnost, k čemur prispevajo novi izzivi, procesi in nasprotja, vse tisto, kar je značilno za mednarodna dogajanja in razvoj po letu 1990. Večina teh nasprotij se je nakopičila že v bipolarnem obdobju ali celo pred tem (na primer nasprotja med globalnim severom in jugom oziroma med razvitim in nerazvitim svetom, težnje po demokratizaciji in dejanski neodvisnosti v vzhodni Evropi, SFRJ, SZ).

Nekatera nasprotja in vzroki za nestabilnost sedanjega mednarodnega reda pa so stopila v ospredje že po letu 1990. Med njimi so nevarnost nekontrolirane širitve jedrskega orožja in drugih orožij za množično uničevanje, mednarodni terorizem,

organizirani mednarodni kriminal, ilegalne migracije in neugodni demografski trendi, nastajajoča tekma za zagotovitev naravnih, zlasti energetskih virov, zlom (politični, institucionalni, gospodarski) celotnih držav (na primer Somalija, Haiti, Jemen, Afganistan). Ta nasprotja in izzivi ter nastajajoče spremembe v razporeditvi moči so se zaostriła ali prišla v ospredje po zlomu bipolarnega mednarodnega sistema. Po agresiji na Ukrajino je pred nami nova razdeljenost Evrope na zahodni in lahko bi rekli proruski del. Ali bi ta razdeljenost, ki se bo odrazila tudi na svetovni ravni, lahko vodila celo v novo različico bipolarnega mednarodnega reda, bo pokazala prihodnost. Glede na dejstvo, da sodobni svet dejansko ni več bipolaren, da gre dejansko za več centrov moči, vendarle kaže na to, da bo dejansko obstoječe multipolarno ravnotežje moči podlaga tudi za prihodnji mednarodni multipolarni red.

Zastavimo si lahko vprašanje, zakaj po zlomu Sovjetske zveze kot države in njene ga vojaškega bloka, njenega gospodarstva, komunistične ideologije in z razpadom Varšavskega pakta ter tudi z zmanjšanjem ruske vojaške moči, torej po zlomu enega pola v bipolarnem mednarodnem sistemu, ni prišlo do unipolarnega mednarodnega sistema, do hegemonije zmagovitega pola. Razlogi so številni. Prav gotovo je med najpomembnejšimi, da je že v času bipolarnega mednarodnega sistema ***prišlo do prerazporeditve moči***, zlasti gospodarske, in do nastanka novih centrov moči, ki so Japonska, Kitajska, Nemčija, Francija oziroma EU, ter hkrati do relativnega zmanjševanja ameriške moči, čeprav so ZDA ostale edina supersila. Gospodarski, tehnološki in finančni razkorak med ZDA in zgoraj navedenimi državami se je zmanjšal že pred razpadom bipolarnega mednarodnega sistema. Vojaški moči (vključno z jedrskim orožjem) pa se je v novem mednarodnem okolju, ko ni bilo več resnih možnosti za neposredni spopad med supersilama, bodisi s klasičnim bodisi z jedrskim orožjem, zmanjšal pomen. Na splošno se je zmanjšal predvsem pomen na vojaški moči utemeljenega mednarodnega položaja katerekoli države.

V sodobnem mednarodnem redu, kakor ugotavlja Hastedt,³⁶⁷ ne gre več toliko za spremenjena razmerja moči med državami kakor za spremembo razmerja med državami in globalnim okoljem, globalnimi spremembami, ki pa niso odraz sprememb ravnotežja moči med glavnimi silami, temveč odraz težav, izzivov in tudi možnosti sodobnega razvoja, sodobnih nasprotij in navsezadnje v največji meri ***posledica globalizacije***. Širok razpon gospodarskih, ekoloških, demografskih, varnostnih težav in izzivov, ki zadevajo celotno človeštvo, je potisnil v ozadje vojaško razmerje moči. S tem je postal manj pomemben na vojaški moči temelječi dominantni položaj katerekoli države. Ali utegne po ruski agresiji na Ukrajino spomladi 2022 vojaški vidik moči znova priti v ospredje, bo bolj razvidno po koncu te krize, ki bolj kot katerakoli prej ogroža mir v Evropi in svetu.

367 Hastedt, *American Foreign Policy*, 18 id.

Pri razvoju mednarodnega reda od bipolarnega k multipolarnemu je imelo pomembno vlogo dejstvo, da se v konfrontaciji med blokoma ni ekonomsko izčrpala le Sovjetska zveza s svojim svetovnim političnim in vojaškim angažiranjem, ki mu gospodarsko in finančno ni bila kos, temveč je svoje naredilo tudi svetovno angažiranje ZDA. Zunanja politika ZDA je tako morala sprejeti **relativno zmanjšanje lastne moči** in dejstvo, na katero opozarja Friedberg,³⁶⁸ da so tudi ZDA v času hladne vojne lahko izpolnjevale svoje svetovne obveznosti, zlasti vojaške, le za ceno velike škode za svoje gospodarstvo in razvoj. Astronomski proračunski primanjkljaj ZDA po letu 2000 ter čedalje večji primanjkljaj v trgovinski in plačilni bilanci to še dodatno potrjujeta in zaostrujeta. Tako kakor za mednarodni položaj katerekoli države tudi za ZDA velja, da so **zunanjepolitični cilji in dejavnosti omejeni s sredstvi, ki jih ima država na voljo**.

Torej ni bilo stvarnih pogojev, da bi razpad bipolarnega sistema omogočil ameriško svetovno hegemonijo, *pax americana*. Hkrati je bilo svetovno javno mnenje in tudi javno mnenje v ZDA nenaklonjeno, celo sovražno, morebitni ambiciji ZDA, da bi skušala vzpostaviti lastno hegemonijo v svetu. Javno mnenje v ZDA – in to mora upoštevati njihova zunanja politika – je še vedno tradicionalno naklonjeno izolacionizmu in nenaklonjeno angažiranju ZDA v svetu.

ZDA so značilna sila *statusa quo*, in ne sila, ki bi težila k spremembam. Ustreza jim sedanje razmerje moči v svetu, stabilni obstoječi sistem, ne pa spremembe, zlasti ne take, ki bi lahko ogrozile njihove interese in položaj. Ustreza jim delitev vlog med glavnimi silami pri zagotavljanju stabilnosti v ključnih regijah, pač zato, ker same, brez sodelovanja partnerjev, niso sposobne ohranjevati stabilnosti na posameznih območjih. Kontaktna skupina za Balkan (ZDA, Francija, Nemčija, Velika Britanija, Rusija, Italija), pogovori šesterice o denuklearizaciji korejskega polotoka (ZDA, Kitajska, Rusija, Južna Koreja, Japonska, Severna Koreja), skupina petih stalnih članic Varnostnega sveta OZN in Nemčije pri prizadevanjih za zaustavitev jedrskih ambicij Irana, četverica na Bližnjem vzhodu (ZDA, EU, OZN, Rusija) in navsezadnje tudi t. i. koalicija voljnih v Iraku ter angažiranje NATO in zaveznikov v Afganistanu potrjujejo, da so minili časi (če so sploh kdaj bili), ko so lahko ZDA same obvladovale regionalna dogajanja in konflikte oziroma same zaščitile lastne interese ali interese zahoda kjerkoli v svetu. Videti je, da le na območju Karibov in Latinske Amerike ZDA ne iščejo partnerjev izven regije za obvladovanje razmer v njej. Za zunanjo politiko na tem območju še vedno velja, *mutatis mutandis*, Monroejeva doktrina.

Snovalcem zunanje politike ZDA je znana tudi zakonitost, ki se je potrdila v številnih zgodovinskih primerih, in sicer, da **težnja po hegemoniji praviloma vodi v koalicije**

368 Aaron Friedberg, *The Political Economy of American Strategy*, v *World Politics* 41 (1989), 381 id.

proti možnemu hegemonu. Tako je bilo v primeru protihabsburških koalicij, ko so ti vladali hkrati na Dunaju in v Madridu v 16. in 17. stoletju, v primeru protifrancoskih koalicij v času Ludvika XIV. in pozneje Napoleona Bonaparteja ter v primeru Bismarckove in Hitlerjeve Nemčije. To je veljalo in še velja na regionalni, evropski in svetovni ravni. Opozorila in kritike na bolj navidezne kakor dejanske hegemonistične težnje ZDA, ki so prihajale po letu 1990 iz Moskve, Pekinga, Delhija, pa tudi iz Evrope, snovalci zunanje politike v Washingtonu niso mogli prezreti.

Skratka, ni bilo in ni ne dejanskih pogojev ne zadostne moči in ne drugih možnosti za hegemonijo ZDA. Hegemonistične ambicije bi ZDA izčrpale, čezmerno bi obremenile svoje gospodarske, finančne in človeške vire; zapletle bi jih v tekmo, nesoglasja in nasprotovanje s tekmeci, verjetno pa tudi z nekaterimi sedanjimi pomembnimi zaveznicami. Hegemonistična zunanja politika bi njihov vpliv prej zmanjšala kakor povečala, kar se je potrdilo v času unilateralizma G. W. Busha. Prej ali slej bi se znašle **osamljene** in soočene s protiameriškimi povezavami. To zunanjepolitična elita in tvorci zunanje politike v Washingtonu vedo in razumejo ne glede na unilateralizem administracije Busha mlajšega, ki je naletel na močno kritiko v svetu, pa tudi v ZDA. Enako *mutatis mutandis* velja za predsednika Trumpa in njegovo usmeritev »*America first*«: ne kot vizijo ZDA, ki bodo prve na svetu, temveč ZDA, ki bodo skrbele najprej za lastne interese, ne pa za varnost Evrope, ki ni pripravljena niti plačevati za oborožitev NATO, ne bodo skrbele za demokracijo in varstvo človekovih pravic po svetu, temveč za svoje gospodarstvo v tekmi s Kitajsko, skratka najprej zase. To je bil prej izraz tradicionalnega ameriškega izolacionizma in nasprotovanja ameriškemu angažiranju po svetu kakor pa poziv k ameriškim prizadevanjem za svetovno hegemonijo.

Neuspeh in odpor v svetu do unilateralizma in zunanje politike Busha mlajšega sta potrdila nemoč ZDA imeti vlogo »svetovnega policaja«; vodila sta k bolj multilateralno usmerjeni zunanji politiki ZDA pod novo demokratsko administracijo. Povedano ne pomeni, da ZDA niso ali da v prihodnje ne bodo uveljavljale svojih interesov, zlasti varnostnih, globalno in izjemoma tudi z uporabo oborožene sile in da se ne bodo, odvisno od konkretnih mednarodnih razmer in tudi od razmer v ZDA, vrnile k posamičnim unilateralnim posegom. Njihov položaj edine supersile jim to omogoča, zaradi njihovih svetovnih interesov pa je to marsikdaj potrebno.

Dejstvo je, da so marsikdaj le ZDA sposobne izvesti potrebne in učinkovite ukrepe. Brez posega ZDA bi vojne na Balkanu, zlasti v Bosni in Hercegovini, lahko trajale v nedogled; ker se ZDA niso odločile za poseg v Ruandi, posega ni bilo in je ob nemoči OZN prišlo do genocida. Pred tistimi, ki v Washingtonu odločajo o zunanji politiki, je zato vedno zahtevna izbira, ali se odločiti ali ne za poseg s političnimi, gospodarskimi in še posebej vojaškimi sredstvi. Pri teh odločitvah so praviloma najpomembnejši lastni interesi, kar pa seveda ne velja le za ZDA.

Težko bi trdili, da so ZDA *a priori* nagnjene k unilateralizmu, res pa je, da **imajo zanj največ možnosti**. Zato bodo verjetno pogostejše kakor večina drugih držav obšle multilateralne mednarodne institucije, vključno z OZN, ker to še vedno zaradi svoje moči tudi zmorejo; zlasti takrat, ko lastnih pomembnih interesov ne bodo mogle uveljaviti ali zaščititi z večstranskim pristopom in v okviru mednarodnih organizacij. Občasno pa se v novejšem času k unilateralizmu, ki ga sicer načeloma obsojajo, zatekajo tudi druge velike sile, na primer Rusija na Kavkazu pri armensko-azarbajžanskem spopadu (Gorski Karabah), vojni v Siriji in seveda pri agresiji na Ukrajino.

Stabilnost v bipolarnem obdobju je bila vprašljiva predvsem zato, ker ni omogočala razreševanja čedalje bolj nakopičenih težav v odnosih med blokoma in v njiju. V multipolarnem mednarodnem redu je **več dinamike in več tveganj**, kar potrjuje razvoj mednarodnih odnosov po letu 1990. Je pa tudi več možnosti za razreševanje težav in sporov ter odpravljanje nastajajočih nasprotij. Zato je nastajajoči multipolarni mednarodni red ne le odraz nove, nastajajoče stvarnosti v mednarodni skupnosti, temveč tudi **mednarodni red z več možnosti za mirno reševanje sporov in nasprotij**, predvsem pa za mednarodno sodelovanje pri obravnavanju skupnih vprašanj sodobnega sveta. V sedanji mednarodni skupnosti je multipolarni red in multilateralno urejanje mednarodnih problemov odraz njene stvarnosti; torej ne le najprimernejši, temveč dejansko **edini možen in učinkovit sistem mednarodnih odnosov**.

Povedano ne pomeni, da v novem, nastajajočem multipolarnem redu ne bo turbulenc, nasprotij, konfrontacij interesov, tveganj za mednarodni in svetovni mir. Vendar bo hkrati tudi več možnosti za razreševanje nasprotij in nasprotnih interesov ter za večstransko urejanje svetovnih vprašanj, za t. i. *global governance*.³⁶⁹ Ni pa izključeno, da bi – odvisno od razporeditve moči – nastale hegemonistične ambicije katere od sedanjih ali tudi prihodnjih velikih sil.

Ko ugotavljamo, da ni prišlo do hegemonije ZDA in tudi ne do prizadevanj zanjo, ker so, kakor kaže, tudi v Washingtonu razumeli pomembno zakonitost mednarodnih odnosov in ravnotežja moči, da prizadevanja za uveljavitev hegemonije vedno vodijo v nastanek koalicij proti pretendentu za hegemonijo, velja izraziti upanje, da bodo to razumeli tudi možni prihodnji pretendenti za hegemonijo. Čez le nekaj desetletij se kaže Kitajska kot novi gigant, nova supersila z gospodarsko, finančno in vojaško močjo, s prebivalstvom, ozemljem in ustvarjalnostjo, možnostmi in tudi ambicijo biti vodilna država v novi multipolarni razporeditvi moči in bogastva.³⁷⁰ Upati je, da bo z modrostjo kitajske zunanje politike in njenih prihodnjih voditeljev prihodnjim generacijam v svetu prihranjeno, da bi hegemonistične ambicije nove supersile povzročile nastanek protihegemonističnih, protikitajskih koalicij in

369 Prim. Rusi, *Dangerous Peace*, passim.

370 O vse bolj očitnih ambicijah Kitajske postati vodilna sila sveta glej Pillsbury, passim.

posledično napetosti v odnosih med velikimi ali celo oboroženi spopad. Odgovoriti pritrdilno k temu upanju je tvegano, saj se po tem, ko je Kitajska pričela izkazovati svoje ambicije, kažejo težnje za varnostno sodelovanje in povezave med ZDA, Avstralijo in Združenim kraljestvom (pakt AUKUS), pa tudi Indija in Japonska krepita svoja obrambna prizadevanja.

Ko smo pred dvema desetletjema raziskovali trende v prihodnjem razvoju mednarodne skupnosti, je kazalo, da gre razvoj zanesljivo v smeri multipolarnega ravnotežja moči ter posledično k multipolarnemu mednarodnemu redu in krepitvi multilateralizma pri urejanju izzivov sodobnega in prihodnjega sveta. To upanje še obstaja.

Vendar pogled na sedanji svet in na odnose med »velikimi«, o čemer govorimo v prejšnjem poglavju, vzbuja pomisleke. Upanje in pričakovanje ob koncu hladne vojne se nista uresničila, kot je kazalo takrat. Evropa, in tudi svet se ne povezujeta, ni nastala nova vseevropska varnostna arhitektura, kot je nakazovala Pariška listina v 90. letih prejšnjega stoletja. Trdo rečeno: Evropa in svet se ne razorožujeta, prej narobe. Kažejo se zametki nove delitve, ne na ideoloških temeljih, temveč na podlagi različnih interesov in tudi različnih vrednot. Pričakovanje, da bo sistem OZN, vzpostavljen leta 1945 kot veliko upanje človeštva po koncu druge svetovne vojne in koncu blokofske delitve vendarle polno zaživel, se ne uresničuje. Ni zastalo le reformiranje pred skoraj sto leti zasnovanega mednarodnega sistema; že ideja o reformi sistema kolektivne varnosti, reformi OZN in še posebej Varnostnega sveta OZN, ideja o splošni in popolni razorožitvi ter izločitve orožij za množično uničevanje so spet videti mrtve.

Novе delitve bodo vplivale na to, da najpomembnejša vprašanja sodobnega sveta, ki ga *inter alia* označuje tudi hitro spreminjanje ravnotežja gospodarske, finančne, inovativne, vojaške, skratka vseh sestavin moči, ne bodo urejena. Zanesljivost napovedi bodočega multipolarnega, bolj sproščenega, bolj demokratičnega svetovnega reda sicer še drži, a tudi dvomi, da utegne razvoj iti v nekakšen nov bipolarni, antagonistični mednarodni red ali celo v smeri unipolarnosti, hegemonističnih, imperialnih ambicij, postajajo preteče dejstvo. Tako, kot so že dejstvo pozivi k več orožja in ne k razoroževanju. Tisti, ki niso znali najti poti k urejanju vprašanj na način, primeren sedanji stopnji razvoja človeštva, z dialogom in sredstvi mirnega reševanja mednarodnih sporov, temveč so uporabili najbolj grob način, agresijo, so odgovorni tudi za to, da se prihodnji svetovni red obrača v smer, iz katere sta izšla že dva uničujoča svetovna konflikta.

Še pomembnejše in vsekakor bolj aktualno pa je upanje, da velike sile, predvsem Ruska federacija, vendarle ne bodo sprejele tveganja in odgovornosti, da bi agresija na Ukrajino prerasla v svetovni spopad. Če pa gre za ambicijo, v današnjem modernem svetu z vojaško silo obnavljati nekdanja carstva, pa je svet, vključno z Rusijo, v velikih težavah. Smo pred realno pretnjo svetovnega spopada, v katerem ne bo zmagovalca in morda tudi veliko preživelih ne.

11. STRATEŠKI AKTERJI V SODOBNI MEDNARODNI SKUPNOSTI

Ena temeljnih značilnosti sodobnega mednarodnega sistema je, da je krog dejavnikov, akterjev – mislimo predvsem na države – različen glede na njihovo sposobnost učinkovati na mednarodne odnose. Večina držav se s svojo zunanjo politiko predvsem odziva na pobude in položaje, ki jih ustvarjajo ali sprožajo drugi dejavniki, druge države ali mednarodne organizacije. Položaj nekaterih držav pa je tak, da imajo njihove pobude dolgoročni in globalni pomen in učinke ter dolgoročno učinkujejo na širše mednarodno okolje. Zunanjepolitično delovanje teh držav ima zato dolgoročni, strateški pomen. Strateška narava in pomen njihovega zunanjepolitičnega delovanja je seveda odraz moči in pomena države, za katere zunanjo politiko gre, oziroma njenega geopolitičnega pomena.

Brzezinski³⁷¹ govori o **geostrateških igralcih** (*geostrategic players*) in geopolitičnih središčih (*geopolitical pivots*). Prvi, geostrateški igralci (akterji), naj bi bile tiste države, ki imajo sposobnost (moč) in hkrati voljo učinkovati z lastno dejavnostjo in vplivom v mednarodnem okolju, zato da bi spremenile obstoječa geopolitična razmerja, bodisi na svetovni bodisi na regionalni ravni. Iz različnih razlogov – težnja po moči in vplivu, po krepitvi lastne varnosti, gospodarske moči, iz ideoloških ali celo verskih razlogov – si prizadevajo za regionalni ali svetovni vpliv.

Kot **geopolitična središča** (*pivots*) Brzezinski označuje tiste države, katerih pomen ne izhaja toliko iz njihove lastne moči ali vpliva, temveč predvsem iz njihove strateške, geopolitične lege, ki je velikega pomena za geostrateške igralce, za njihov dostop do surovinskih virov, za njihovo varnost ter varnost in stabilnost v regiji, kjer ima geostrateški akter posebne interese.

Med geostrateške igralce Brzezinski prišteva, seveda poleg supersile ZDA, še Francijo in Nemčijo, ki jima daje značilnosti geostrateškega igralca predvsem njuna odločilna vloga v EU in s tem v Evropi, pa Rusijo, Kitajsko in Indijo. Ne prišteva pa k geostrateškemu igralcem tako pomembnih držav, kakor so na primer Japonska, Velika Britanija in Indonezija. Nobena od teh treh po mnenju Brzezinskega ne izkazuje hotenja po svetovni vlogi ali regionalni prevladi. Tako Japonska kakor tudi Velika Britanija in Indonezija ne kažejo ambicij za vodilno regionalno vlogo, v njuni varnostni strategiji

371 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard* (New York 1997), 40 id.

pa se Velika Britanija in Japonska kot šibkejša partnerja navezujeta na ZDA prek NATO oziroma s posebnimi dvostranskimi varnostnimi dogovori.

Med države, ki jim daje pomen njihov geopolitični položaj, ne pa toliko njihova mednarodna vloga, pa uvršča Ukrajino, Azerbajdžan, Južno Korejo, Turčijo in Iran. Neodvisna Ukrajina naj bi bila zaradi svojega položaja glavna zavora morebitnim ponovnim ruskim hegemonističnim ambicijam v vzhodni Evropi. Azerbajdžanu, Turčiji in Iranu pa daje pomen njihov geografski položaj pri dostopu do najpomembnejših energetskih virov.

Brzezinski, nekdanji svetovalec za nacionalno varnost predsednika ZDA Carterja, je prišel do svojih ocen predvsem tako, da je upošteval interese ZDA. Z njegovimi ocenami se je mogoče strinjati ali pa tudi ne. Dejstvo pa je, da je za sodobno mednarodno skupnost značilno, da so države, ki v njej s svojo zunanjo politiko delujejo, močno različne ne le po velikosti, moči, vplivu in vlogi ter pomenu, ki jim ga daje njihov geopolitični položaj, temveč tudi po ambicijah, ki jih imajo v svojem okolju.

Tako kakor sta se spreminjala pomen in vloga posameznih držav v zgodovini, se spreminja tudi v sodobni mednarodni skupnosti in se bo tudi v prihodnje. Med geostrateške igralce, če uporabimo terminologijo Brzezinskega, bi poleg tistih, ki jih vidi on, vendarle prišteli tudi Japonsko in Veliko Britanijo, ne glede na njuno varnostno odvisnost od ZDA. Njuna gospodarska moč, tradicionalne vezi Velike Britanije z Avstralijo, Novo Zelandijo, Kanado, še vedno delujoči Commonwealth, njen kulturni vpliv in ostanki kolonialne posesti na strateško pomembnih točkah (na primer Gibraltar, Falklandski otoki), upoštevanja vredna vojaška moč, vključno z jedrskim orožjem, ter stalno članstvo v Varnostnem svetu OZN dajejo Veliki Britaniji velik geostrateški pomen.

Japonska je svetovna gospodarska sila, ki s svojo gospodarsko močjo deluje globalno. Ima izjemno pomemben položaj na območju zahodnega Pacifika, ki postaja skupaj z zahodno obalo ZDA gospodarsko najobetavnejše območje sveta. Tudi v varnostnem pogledu je položaj Japonske na območju, kjer se dolgoročno in neposredno srečujejo interesi ZDA, Rusije in Kitajske, najbolj verjetnih gigantov prihodnjih desetletij, izjemnega pomena.

K državam, ki so geopolitična središča, bi vsekakor prišteli Južno Afriko zaradi njene vloge in pomena južno od Sahare ter njenih naravnih virov ter Egipt zaradi njegove vloge v arabskem svetu in na Bližnjem vzhodu in nadzora nad Sueškim prekopom. Podobno velja za Brazilijo, prihodnjega giganta v Latinski Ameriki z izjemno bogatimi naravnimi viri. Med take države spadata tudi Kanada in Avstralija, čeprav skromni po številu prebivalstva in moči, in sicer zaradi njunega geografskega položaja in geostrateške vloge, zlasti prihodnje, prve na Arktiki, druge pa v južnem Pacifiku in Oceaniji.

Omenjene države, tako tiste, ki smo jih omenili kot geostrateške igralce, kakor tudi tiste, ki smo jih omenili kot geostrateška središča, so tisti dejavniki, katerih delovanje in pomen bosta **dolgoročnega strateškega pomena** v prihodnjih desetletjih, njihovo **zunanjepolitično delovanje pa bo imelo izjemno pomembne** svetovne in regionalne učinke.

Na tem mestu ne obnavljamo razprave o vlogi EU v mednarodni skupnosti, o čemer je bilo že govora. Vsekakor je EU s svojo gospodarsko močjo, stopnjo gospodarske in druge razvitosti, finančno in tudi vojaško močjo nedvomno geostrateški igralec. Dolgoročno pa bo, če bo na temelju Lizbonske pogodbe ali morda celo prihodnjega ustavnega akta EU, storjen pomemben in nujen korak k njeni večji povezanosti, eden od polov četverokotnika ali peterokotnika prihodnjih centrov moči (EU, ZDA, Kitajska, Rusija in morda Indija).

Podobno so avtorji študije o odnosih moči v mednarodni skupnosti leta 1996 že za leto 2015³⁷² predvideli kot verjetne velike sile svetovnega pomena ZDA, Rusijo, Kitajsko in EU, če se bi proces evropske širitve uspešno nadaljeval. Kot neizbežno dejstvo pa so videli postopni zaton relativne moči in s tem svetovne vloge ZDA. ZDA bodo v skladu z ugotovitvami študije vsekakor ena od velikih sil, morda še vedno *primus inter pares*, prva med enakimi, gotovo pa ne edini svetovni dejavnik, geostrateški igralec, temveč le eden med njimi.³⁷³

Tako so avtorji omenjene študije videli prihodnji geopolitični položaj in prihodnja razmerja moči, naša spoznanja in dejanska geopolitično pomembna dejstva pa jim le delno pritrjujejo. Res je svet na poti v multipolarni mednarodni red, vendar s čedalje bolj poudarjeno vlogo Kitajske. Povečevanje njene moči presega pričakovanja in ocene izpred tridesetih let. Presenečajo predvsem tehnološki razvoj in napredek Kitajske ter inovativnost kot sestavni del njene moči. Ruska federacija s skromnim povečevanjem svoje ekonomske in finančne moči, kar bo še bolj očitno po vojni v Ukrajini in po sankcijah, ki so jo doletele zaradi te agresije, bo prej nazadovala kakor pa pridobila glede svojega položaja in vloge v svetu. Čedalje bolj utegne biti zlasti ekonomsko in finančno odvisna od velike sosedice na vzhodu, Kitajske.

Evropa, predvsem EU, pa utegne zaradi ruske agresije dobiti nov zagon za poglobljene povezave, za bistveni premik v smeri njene skupne zunanje in varnostne politike ter za širitev zlasti proti jugovzhodu. Morda bo storjen tudi korak v smeri evropske ustave, ki pred leti ni uspel.

372 2015: *Power and Progress*, uredil Patrick M. Cronin (Washington DC 1996).

373 George Friedman, *The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century* (New York 2010), pa presenetljivo napoveduje, sicer brez prepričljivih argumentov, da bodo po letu 2050 med najpomembnejšimi državami poleg ZDA Japonska, Turčija, Mehika in Poljska.

12. STRATEŠKI AKTERJI NA BALKANU

Če *mutatis mutandis* prenesemo tisto, kar smo ugotavljali v zvezi z razmišljanji Brzeziškega o »veliki šahovnici«, na regijo, v kateri predvsem uresničuje svojo zunanjo politiko Republika Slovenija, torej na Balkan in srednjo Evropo, potem bi lahko opisali nekakšno regionalno »šahovnico« (*regional chessboard*).

Na Balkanu³⁷⁴ oziroma v jugovzhodni in srednji Evropi ***ni nobene države, ki bi kazala ambicije in hkrati izpolnjevala dejanske pogoje za uveljavitev kot strateško pomemben dejavnik*** bodisi na tem območju bodisi širše. Čeprav je bilo iz Zagreba ali Beograda mogoče slišati ambiciozne izjave o vlogi Hrvaške ali Srbije na Balkanu, so to le želje brez posebne stvarne podlage. Hrvaški potenciali so preskromni za vodilno vlogo v regiji, razen v postdaytonski Bosni in Hercegovini. Po vključitvi v EU in NATO ima sicer boljše možnosti za notranji razvoj in tudi pomembnejšo mednarodno vlogo, ni pa to zadostna podlaga za njeno vodilno vlogo v regiji.

Če se ne bi obremenila z velikosrbskimi ambicijami, ki so vodile v vojne na Balkanu, v njene poraze in zlom, bi lahko ***Srbija***³⁷⁵ imela pomembnejšo vlogo v regiji. Njena osrednja lega, velikost, položaj, nekdanja vloga Beograda kot mednarodnega središča, tradicionalne naveze z Moskvo, Parizom, Londonom, Srbi na Hrvaškem, na Kosovu in v Bosni in Hercegovini, vse to bi ji ob drugačni pretekli in sedanjzi zunanji politiki omogočalo biti pomemben dejavnik v Bosni in Hercegovini, Severni Makedoniji, Črni gori in na Kosovu, torej na širšem območju Balkana. Srbija je to možnost zapravila z zunanjo politiko, ki ***ni upoštevala realnosti mednarodnega okolja***, ki ni razumela stvarnih zgodovinskih danosti in procesov po padcu berlinskega zidu, ni razumela in upoštevala omejitev svoje lastne moči in omejitev svoje zunanje politike, in sicer tako tistih v mednarodnem okolju kakor tistih, ki

374 O sodobnih vprašanjih na Balkanu prim. Robert Bideleux in Ian Jeffries, *The Balkans: A Post-Communist History* (London 2007); *The Balkans*, uredil Clem S. Watkins (New York 2003); John R. Lampe, *Balkans into Southeastern Europe: A Century of War and Transition* (Basingstoke 2006); Franjo Štiblar, *The Balkan Conflict and Its Solutions* (Ljubljana 2007); *The Western Balkans on Their Way to the EU?*, uredil Siniša Kušič (Frankfurt am Main 2007).

375 O vlogi Srbije na Balkanu prim. *Serbia Matters: Domestic Reforms and European Integration*, uredil Wolfgang Petritsch (Baden-Baden 2009); Alex N. Dragnich, *Serbia and Yugoslavia: Historical Studies and Contemporary Commentaries* (Boulder 1998); Janine N. Clark, *Serbia in the Shadow of Milošević: The Legacy of Conflict in the Balkans* (London 2008).

so izhajale iz nje same. Srbija ni imela sredstev, s katerimi bi lahko uveljavila svoje ambicije po »veliki Srbiji« ali srbsko hegemonijo v nekdanji SFRJ. Narobe, neupoštevanje dejstev in zgodovinskih procesov ter spleta interesov v regiji je Srbijo privedlo v zgodovinski zlom. Srbija je še vedno obremenjena z nacionalizmom in ni pripravljena sprejeti, da sta Črna gora ter Bosna in Hercegovina suvereni državi in da je to tudi Kosovo. To zavira Srbijo v njenih ambicijah, če te niso bolj navidezne kakor dejanske, za vključitev v krog zahodnoevropskih držav, povezanih v EU in NATO. Z zaostalim gospodarstvom in infrastrukturo, zgodovinskimi hipotekami in odnosih z več sosedami, ki ne bodo izginile čez noč, obremenjena z notranjimi težavami, od Vojvodine do Sandžaka, Medveje in Bujanovaca in brez veliko prijateljev, ne v regiji ne v svetu, ni v položaju imeti vodilno vlogo v regiji. S svojo politiko do Kosova pa tudi do Bosne in Hercegovine ter Črne gore, z odnosom do sodb Mednarodnega sodišča za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* – ICTY)³⁷⁶ in genocida v Srebrenici ne prispeva k temu, da bi si prijatelje pridobila. Obremenjena z vsemi navedenimi težavami še več let nima realnih obetov za vstop v EU, kar pa je v sedanjih razmerah na Balkanu pogoj za pomembnejšo vlogo. Današnji mednarodni in notranji položaj Srbije je tudi rezultat njene zunanje politike, ki ni upoštevala stvarnih dejstev in so jo bolj kakor razumna presoja vodila čustva in zgodovinski miti. Pričakovanje, da bi lahko Srbija na Balkanu postala izvajalec ruskih interesov, je prav tako vprašljivo. Po ruski agresiji na Ukrajino in tudi po zadržani srbski obsodbi te agresije bo Srbiji čedalje težje sedeti na dveh stolih. Izkazovanje razumevanja za rusko zunanjo politiko, agresijo in destabilizirajočo politiko na Balkanu bo zaprlo Srbiji pot v EU, jo izoliralo od zahoda in postavilo v vlogo destabilizirajočega dejavnika v regiji, ne pa voditelja.

Bolgarija in Romunija nimata pogojev in ne kažeta ambicij za večjo vlogo v regiji. Njuno članstvo v EU in NATO ju je vpletlo v politične in gospodarske interese EU, njuna prva ambicija pa je uveljaviti se v evropskem okolju ter izkoristiti razvojne in druge možnosti, ki jima jih nudi članstvo v EU.

Severna Makedonija je sicer uspela urediti spor z Grčijo glede imena, kar ji je omogočilo vstop v NATO in odprlo pot v EU. Obremenjena je s političnimi težavami, šibkim gospodarstvom, korupcijo in vsem tistim, kar bremeni t. i. tranzicijske države.

V regiji so zlasti na področju gospodarstva že prisotni tudi drugi, pomembnejši igralci: Grčija, Turčija, Avstrija in tudi Kitajska in Ruska federacija. **Grčija** je v prvih letih po padcu berlinskega zidu kazala večje ambicije v regiji, zlasti v Severni Makedoniji

376 Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo, ustanovljeno z Resolucijo Varnostnega sveta OZN 827 (1993).

in Albaniji, pa tudi v Bolgariji in Srbiji. Vendar gospodarsko prešibka in v zapletenih odnosih s Severno Makedonijo in tudi Albanijo in Kosovom, zlasti pa s Turčijo,³⁷⁷ Grčija, izjemno močno prizadeta s finančno krizo leta 2008 in po njej, ni v položaju biti pomembnejši dejavnik na Zahodnem Balkanu.

Turčijo, ki jo sicer lahko imamo tudi za balkansko državo, izpolnjuje nekatere pogoje, ki bi ji lahko omogočili pomembno vlogo zlasti v državah regije s številnejšim muslimanskim prebivalstvom, kakor so Albanija, Kosovo ter Bosna in Hercegovina. Turčiji strateški pomen v regiji dajejo njena velikost, številčnost prebivalstva, hitro rastoče gospodarstvo, vojaška moč, geopolitično pomembna lega mostu med Azijo in Evropo ter ob Črnem morju. To postaja še bolj pomembno v kontekstu vojne v Ukrajini ne le za plovbo, temveč za prihodnjo energetska oskrbo Evrope. Tudi Brzezinski Turčijo uvršča med geopolitična središča. Vendar je Turčija, ki je kazala interese za Balkan v letih razpadanja Jugoslavije, zlasti tam, kjer je številno muslimansko prebivalstvo, zlasti v BiH in na Kosovu, pa tudi v Severni Makedoniji, Albaniji in Bolgariji, po razpadu Sovjetske zveze **svoje strateške interese usmerila na območje Kavkaza, Kaspijskega jezera in v srednjo Azijo**, kjer živi muslimansko in turkmensko prebivalstvo (zlasti Azerbajdžan, Turkmenistan). Kurdsko vprašanje, ciprsko vprašanje, vojna v Iraku in Siriji ter notranjepolitične težave so omejevale in še omejujejo možnosti turške vodilne vloge na Balkanu. Posebno vprašanje je vstopanje Turčije v EU, ki bo očitno dolgotrajen in zapleten proces, če bo glede polnopravnega članstva sploh kdaj uspešen. Seveda pa bi Turčijo članstvo v EU postavilo v položaj pomembnega dejavnika v regiji, ki Turčijo obdaja, na Balkanu, Kavkazu, v srednji Aziji in na Bližnjem vzhodu.

BiH,³⁷⁸ **Severna Makedonija**,³⁷⁹ **Črna gora in Albanija** niso sposobne imeti pomembnejše vloge v regiji. Spoprijemajo se s težavami glede lastnega razvoja in preživetja ter s številnimi notranjepolitičnimi nasprotji, vprašanji narodnostnih in verskih manjšin, nerazvitim gospodarstvom, neurejenim pravosodjem, šibko vladavino

377 O grško-turških odnosih prim. *Greece and Turkey in the 21st Century: Conflict or Cooperation – The Political Economy Perspective*, uredila Christos Kollias in Gulay Gunluk-Senesen (New York 2003).

378 O Bosni in Hercegovini prim. Florian Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Sarajevo 2008; International Crisis Group, *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe* (Brussels 2009); Alcira Kreimer, *Bosnia and Hercegovina: Post-Conflict Reconstruction* (Washington DC 2000); Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia* (London 2007).

379 O Severni Makedoniji glej Shea, *Macedonia and Greece*, passim; *Macedonia: The Politics of Identity and Difference*, uredila Jane K. Cowan (London 2000); Libal, *Mazedonien zwischen den Fronten*, passim.

prava, korupcijo. Kot take so te države bolj v položaju objekta zunanjih interesov kakor pa avtonomni zunanjepolitični dejavniki. Tudi Albanija, ne glede na številčno albansko prebivalstvo izven njenih meja in na položaj Kosova, nima pogojev za vidnejšo vlogo v regiji in tovrstnih ambicij tudi ne kaže. Ideje o »veliki Albaniji« so brez realnih temeljev in možnosti ter jih zaenkrat ni opaziti v resni obliki ne v Tirani ne v Prištini. Ker pa je albanski nacionalizem tako kakor večina nacionalizmov na Balkanu neizživet, je mogoče, da ideja priključitve Kosova Albaniji postane možni izhod iz njegove izolacije, ki jo vzdržuje Srbija s svojim nepriznanjem ter ob pomoči Rusije in Kitajske.

Na območju *jugovzhodne Evrope ni držav, ki bi jih lahko označili kot strateške dejavnike* ali kot države, ki so geostrateška središča, z izjemo morda Turčije. Vendar v to območje s svojimi interesi in ambicijami ter zunanjo politiko posegajo velike sile, geostrateški igralci, pa tudi države iz soseščine. Med državami iz soseščine je treba omeniti predvsem Italijo. Ta po svoji mednarodnopolitični vlogi in vojaški moči ne spada med globalne strateške dejavnike, je pa med velikimi gospodarskimi silami in je tudi članica G7. Skratka, lahko bi ji rekli gospodarski velikan in politični pritlikavec.

*Italiji*³⁸⁰ je razpad Jugoslavije geostrateško izjemno ustrezal. Namesto ene, relativno močne države na vzhodni obali Jadrana (poleg Albanije) so tu zdaj štiri države, Srbija, Kosovo in Severna Makedonija pa so odrezani od morja. V nastalem položaju se Italiji ponuja možnost imeti vodilno vlogo na Jadranu ter uveljaviti svoje gospodarske in politične interese na tem območju. To se kaže tudi v občasnih italijanskih prizadevanjih, obnavljati svojo prisotnost na območju, ki ga je po prvi svetovni vojni pridobila z Rapalsko pogodbo³⁸¹ in izgubila s Pariško mirovno pogodbo po drugi svetovni vojni, na primer s podeljevanjem italijanskega državljanstva in pokojnin osebam s tega območja.

Sedanje italijanske zunanje politike ne gre enačiti s pričakovanji nekaterih revanšističnih posameznikov in obskurnih organizacij v Italiji, vendar pa je glede vloge Italije na območju Balkana treba biti pozoren – tudi v slovenski zunanji politiki. Zaradi kvantitativnih razlik med državama je pomembno, a ni enostavno, ohraniti položaj enakopravnega partnerja v odnosih in ne zdrsniti v položaj objekta interesov te velike, zlasti gospodarsko močne sosede. Hkrati pa velja, da je bil v zadnjem desetletju dosežen izjemen premik v italijansko-slovenskih odnosih. Številne pobude

380 O vlogi Italije na Balkanu prim. Walter Goruppi, *The Italian Role in the Balkans* (Trst 1997).

381 Podpisana v Rapallu 12. 11. 1920; z njo je Italija dobila Trst, Slovensko Istro, Primorsko do Logatca in Snežnika, Goriško, Kanalsko dolino, in sicer poleg celotne Istre in drugih hrvaških ozemelj.

najvišjih državnih institucij do lokalnih ravni so bistveno prispevale, da izginjajo sence preteklosti in vstopa v ospredje sodelovanje, medsebojno spoštovanje in zavest o skupni evropski prihodnosti.

Tudi *Avstrija*³⁸² je bil razpad Jugoslavije, vojaško močne, »srbske«, komunistične države z zahtevami po Južni Koroški po obeh svetovnih vojnah *geopolitično »olajšanje«*. Ne smemo prezreti, da je bila podpora Avstrije – pa tudi Italije – prizadevanju Slovenije (pa tudi Hrvaške) za neodvisnost utemeljena tudi na *njunih lastnih varnostnih in političnih interesih*. Avstrija je po padcu berlinskega zidu in razpadu Jugoslavije izjemno dobro izkoristila svoj politični in ekonomski položaj ter tradicionalno navezanost na srednjo in jugovzhodno Evropo. Uspela se je uveljaviti v večini držav tega območja kot ena najpomembnejših gospodarskih partneric in vlagateljic. Več spretnih potez avstrijske zunanje politike, na primer t. i. *strateško partnerstvo*, pozneje preimenovano v *regionalno partnerstvo*³⁸³ kot protiutež Višegrajski četverici, njeno sistematično in uspešno prizadevanje, da s svojimi ljudmi zasede različne pomembne mednarodne položaje v regiji, na primer v Bosni in Hercegovini, v *Paktu stabilnosti za jugovzhodno Evropo*, oblikovanje sicer nevladnega *Ekonomskega foruma za jugovzhodno Evropo* na Dunaju in drugo kažejo, da se avstrijska zunanja politika zaveda privlačnosti in pomembnosti območja vzhodno in jugovzhodno od nje za njene zlasti gospodarske interese. Pri tem ima uspehe. Avstrija je bila pogosto označena kot velika dobitnica širitve EU proti vzhodu in jugovzhodu ter sprememb na Balkanu. Z vsemi državami srednje in jugovzhodne Evrope je uspela vzpostaviti odlične, produktivne odnose na skoraj vseh področjih. Občasne so bile le težave v odnosih s Češko (Beneševi dekreti, nuklearna Temelin) in Slovenijo (nuklearna Krško, neizpolnjevanje 7. člena Avstrijske državne pogodbe, denacionalizacija, položaj ostankov nekdanje nemško govoreče manjšine).

Ogledati si velja tudi vlogo velikih sil, t. i. pravih geostrateških igralcev v jugovzhodni Evropi; na območju, ki je posebej pomembno tudi za slovensko zunanjo politiko. Po sporazumu v Daytonu leta 1995, ki je zagotovil mir v BiH, in po intervenciji NATO na Kosovu leta 1999, je *zanimanje velikih za to območje splahnelo*. Obdobje, ko so svet vznemirjale balkanske vojne, je postalo preteklost. V ospredje so prišli Irak, Bližnji vzhod, Afganistan, Pakistan, Iran, Severna Koreja, Somalija, Darfur, nato Jemen ter zlasti Sirija in Libija, obenem pa tudi ISIS,

382 O vlogi Avstrije na Balkanu glej Erhard Busek, *Österreich und der Balkan* (Dunaj 1999); o vlogi Avstrije in Italije prim. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, *Geopolitical Interests of Austria and Italy in the New European Context* (Dunaj 2002).

383 Novejšo obliko tovrstnega neformalnega povezovanja in sodelovanja med državami v regiji predstavlja leta 2020 oblikovana pubuda *Central 5* (C5).

mednarodni terorizem, nevarnost širjenja jedrskega orožja, migracije, energetske in podnebne spremembe, po letu 2008 pa svetovna gospodarska in finančna kriza ter leta 2022 Ukrajina.

Posebej privlačnih možnosti za naložbe na Zahodnem Balkanu veliko niti ni bilo. Širitev EU na to območje tudi ne bo prinesla kakšnih bistveno novih velikih priložnosti. V EU se zanimanje za širitev v ta del Evrope zmanjšuje. EU je obremenjena s težavami glede lastne institucionalne ureditve ter lastne vloge v svetu in notranjimi nesoglasji. Očitna in tudi razumljiva je t. i. širitvena utrujenost (*enlargement fatigue*). Zanimanje velikih za ta del Evrope se utegne občasno povečati zaradi možnih zapletov glede Kosova ter Bosne in Hercegovine. V obeh primerih je videti, da njuno statusno vprašanje ni dokončno rešeno, kar utegne v prihodnosti povzročiti resne krize. V tem primeru bo prišlo do večjega angažiranja velikih sil; ne zaradi njihovih pomembnih interesov, temveč zato, da bi preprečile, da bi nestabilnost tega območja znova prerasla v resni mednarodni konflikt.

Agresija na Ukrajino, njen nadaljnji razvoj in razplet pa seveda postavlja v ospredje tudi varnost in stabilnost prav Zahodnega Balkana, ki je geopolitično pomemben v kontekstu ukrajinske krize. Dostopi do Ukrajine, Črnega morja, Moldove, ki je videti posebej ogrožena, potekajo čez Zahodni Balkan. Vsaj središčna država tega območja, Srbija, je v Evropi poleg Belorusije po stališčih do pomembnih vprašanj, tudi agresije na Ukrajino, še najbližja Rusiji iz tradicionalnih, sentimentalnih, tudi verskih razlogov ter tudi gospodarskega in vojaškega sodelovanja. Sedanji srbski režim ne skriva simpatij tudi do nekaterih ruskih in kitajskih ravnanj v notranji politiki, Ruska federacija in Kitajska pa sta tako rekoč stalni skrbnici za srbske interese v Varnostnem svetu OZN. Verjetna prihajajoča osamitev Rusije v Evropi bo postavila Srbijo pred dilemo, ali zares upoštevati pogosto deklarirano evropsko usmeritev ali pa odkrito stopiti na stran Rusije. To bi seveda vodilo v osamitev Srbije ter nadaljnje zaplete in tveganja v tem delu Evrope.

Na strani EU (in tudi NATO) se manevrski prostor za odlašanje širitve EU na Zahodni Balkan krči. Ta del Evrope bo ali del proti ruske koalicije in sankcij proti Rusiji ali pa bolj ali manj razumevajoč do Rusije s posledicami, ki iz tega izhajajo za kandidatke za vstop v EU iz tega dela Evrope. Pri tem ne gre za kratkoročne, temveč dolgoročne, strateške odločitve s pomembnim vplivom na notranjepolitično stabilnost vsaj Srbije ter dela Bosne in Hercegovine (Republika Srbska) in tudi Črne gore. Pri tem se podobnosti in primerjave z dogajanjem na vzhodu Ukrajine, ki so vodila v rusko agresijo, ponujajo že na prvi pogled.

Velika trojica v EU, Nemčija,³⁸⁴ Francija³⁸⁵ in Italija, ima gospodarske interese na Zahodnem Balkanu. Lega tega območja Evrope, pomembna tudi za oskrbo z energenti, za graditev naftovodov in plinovodov (projekta Nabuko in Južni tok), bi utegnila okrepiti njegovo pomembnost v njihovi zunanji politiki, če bi bile mednarodne razmere, kakršne so bile do pred letom dni, nekako normalne. Zdaj to niso, nastaja stanje nekakšne nove hladne vojne s tveganji za širši spopad, vsekakor pa smo na poti k zamrznitvi normalnih odnosov ter spodadu s sankcijami in protisankcijami, k novi hladni vojni.

Nemčija se je s tega območja po letu 1992 precej umaknila in usmerila svojo pozornost k vzhodni Evropi in graditvi odnosov z Rusijo, Poljsko, Češko, Ukrajino in baltskimi državami. V sedanjih razmerah ni pričakovati nemškega zasuka proti Zahodnemu Balkanu. Francijo in Veliko Britanijo (tudi po »brexitu«) na območje Balkana veže nekaj tradicionalnih vezi in gospodarskih interesov. Vendar ob tej tradicionalni navezanosti še niso izpostavljeni tudi konkretni zunanjepolitični strateški interesi. EU in NATO z ustreznimi ukrepi skušata preprečiti, da bi to območje prišlo pod vpliv Rusije in Kitajske. Ali bo to pomenilo tudi hitro vljučitev tega dela Evrope v EU iz geopolitičnih, strateških razlogov, pa je težko trditi. Prej je videti, da EU ni sposobna strateškega, geopolitičnega razmisleka ter odločitve glede Zahodnega Balkana in območja med Rusijo in zahodom, kar so v Kremlju razumeli kot priložnost za obnovo ruskega vpliva in prisotnosti v tem delu Evrope. Posegi v Gruzijo, Moldovo, na Krim in nazadnje agresija na Ukrajino to potrjujejo. Ali bodo podobni posegi tudi na Zahodnem Balkanu, je težko napovedovati ali zanikati. Vsekakor pa bo to odvisno od razpleta agresije na Ukrajino ter tudi od Kitajske in njene podpore Rusiji. Kakor kažejo zlasti nakupi orožja, se srbska zunanja politika ne spogleduje le z Rusijo, temveč čedalje bolj tudi s Kitajsko. Podobno velja *mutatis mutandis* tudi glede kitajskih in ruskih investicij v Srbiji.

ZDA³⁸⁶ v jugovzhodni Evropi oziroma na Balkanu **nimajo velikih interesov** po tem, ko so uspele razširiti NATO in vanj nedavno vključiti tudi Hrvaško, Albanijo, Črno

384 Prim. Gareis, *Deutschlands Aussen- und Sicherheitspolitik*, passim; o vlogi nemške zunanje politike v procesu razpadanja Jugoslavije prim. *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, uredil Rafael Biermann (Baden-Baden 2002); Michael Libal, *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992* (Westport 1997).

385 O francoski zunanji politiki v procesu razpadanja Jugoslavije prim. Thierry Tardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991–1995)* (Bruselj 1999).

386 O vlogi ZDA na Balkanu prim. Lester H. Brune, *The United States and the Balkan Crises* (Claremont (Cal.) 2005); Vassilis K. Fouskas, *Zones of Conflict: US Foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East* (New York 1999); Danielle S. Sremac, *War of Words: Washington Tackles the Yugoslav Conflict* (Westport 1999); Ladika, passim.

goro in Severno Makedonijo. Trajnejši gospodarski, politični in varnostni interesi ZDA so usmerjeni predvsem na Bližnji vzhod, v srednjo Azijo, na območje Kaspijskega jezera in v novejšem obdobju tudi v Afriko ter na tradicionalna območja ameriškega vpliva in interesov, kakor so Latinska Amerika, vzhodna in jugovzhodna Azija, na odnose z EU, Kitajsko, Indijo in seveda Rusijo ter k aktualnim težavam, kakor so Irak, Iran, Jemen, Severna Koreja, Afganistan, Pakistan, Palestina. ***Balkan je za ZDA obrobnegega pomena.*** Pomen Balkana za ZDA je predvsem v tem, da destabilizacija na tem območju ne bi zahtevala ameriškega angažiranja ali posega NATO ali vodila v nesoglasja in zaplete v odnosih z Rusijo tudi v tem delu Evrope.

Ameriško zavzemanje za hitro ureditev statusa Kosova in priznanje njegove neodvisnosti je treba zato razumeti kot prizadevanje preprečiti, da kosovsko vprašanje ne bi znova preraslo v konflikt, ki bi zahteval tudi ameriško angažiranje. Po ocenah ZDA je namreč dolgoročna ureditev statusa Kosova realno mogoča le s priznano neodvisnostjo Kosova, ki jo priznava več kakor polovica držav članic OZN. Kosovo je po merilih mednarodnega prava nedvomno suverena, neodvisna država, izraz pravice do samoodločbe ne glede na to, da ga še ne priznava slaba polovica držav članic OZN. Nepriznanje neke države s strani nekaj drugih držav ne pomeni, da nepriznana država ni država. Pomeni le, da države, ki neke države ne priznavajo, z njo ne nameravajo vzpostaviti diplomatskih in drugih odnosov. To nedvoumno stališče mednarodnega prava je vodilo EU in ameriško zunanjo politiko do Kosova.

Drugače velja za Rusijo³⁸⁷ ne glede na to, da se je tudi Rusija po letu 1992 začasno odmaknila od Balkana. Zlasti po letu 2005 pa se ***Rusija vrača na Balkan***, zlasti na tista območja, ki niso v NATO in EU, torej predvsem v Srbijo in Republiko Srbsko ter z investicijami tudi v Črno goro. Rusija ne skriva, da je Balkan območje, kjer ima pomembne interese in kjer se želi znova uveljaviti kot velika sila in enakovredna partnerica zahodu. Podporo Rusije Srbiji in nasprotovanje neodvisnosti Kosova je treba razumeti predvsem kot željo odtegniti Srbijo in morda še koga od vstopa v EU in še zlasti od vstopa v NATO. Rusiji ustreza nerešen status Kosova, saj ji to omogoča krepiti njeno vlogo velike sile. Nerešeno kosovsko vprašanje pa koristi Rusiji tudi pri razreševanju težav glede Južne Osetije in Abhazije, saj nekaterih – vendar ne vseh – podobnosti med njima in Kosovom ni mogoče zanikati. Vendar svetovalno pravno mnenje Meddržavnega sodišča (ICJ),³⁸⁸ ki ga je zahtevala Generalna skupščina OZN prav na pobudo Srbije, je ugotovilo, da razglasitev neodvisnosti Kosova ni bila v nasprotju z mednarodnim pravom, kar utrjuje mednarodnopravni položaj Kosova kot neodvisne države.

387 O vlogi Rusije na Balkanu glej Kurjak, *Ruska politika*, passim; Headley, *Russia*, passim.

388 Svetovalno mnenje glej ICJ Report 2010 str. 403 i.d.

Na območju jugovzhodne Evrope oziroma Balkana ni držav, ki bi imele možnost in uresničljive ambicije uveljaviti se kot vodilni dejavnik v regiji ali ki bi bile velikega pomena za strateške interese velikih sil. Balkan z zanj značilno razdrobljenostjo (bal-kanizacija), obremenjen s težavami in nasprotji, tudi z zaostalostjo, pa vendarle ni del Evrope brez vsakršne prihodnosti. Prihodnost tega najmanj evropeiziranega dela Evrope je njegova vključitev v EU in NATO. Videti je, vsaj ko gre za EU, da je ta možnost še močno oddaljena. Izjema je bila Hrvaška. Zapleti glede Kosova ter nezmožnost Bosne in Hercegovine, da začne delovati kot država v skladu z »daytonsko« ustavo, ter nadaljevanje v bistvu nacionalistične politike v Srbiji utegnejo vključitev držav tega dela Evrope v EU odmakniti v daljno prihodnost, razen če vojna v Ukrajini ne bi bila povod za soglasje v EU, da je iz geopolitičnih, strateških razlogov treba vsem ali določenim državam tega dela Evrope brez odlašanja in ne glede na njihovo zdajšnjo usposobljenost za članstvo podeliti status kandidatke za članstvo v EU podobno kakor Ukrajini.

13. MEDNARODNI POLOŽAJ SLOVENIJE

Prostor, kjer Slovenija pretežno uresničuje svoje zunanjepolitične indruga interese, sta srednja in jugovzhodna Evropa. V ta del sveta Slovenija usmerja velik del svojega gospodarskega in drugega sodelovanja. Seveda pa usmerja svoje aktivnosti in sodelovanje tudi v širši svet, kjer se nudijo možnosti za sodelovanje, podobno kakor to počnejo druge države. Svoje temeljne nacionalne interese uresničuje s sodelovanjem v EU in NATO ter skupaj s članicami teh povezav.

Srednja in jugovzhodna Evropa sta območji, ki jima Slovenija geografsko in gospodarsko pripada, k prvemu tudi kulturno. S srednjo Evropo jo vežejo ne le skupnost vrednot ter gospodarski in drugi interesi, temveč **tudi zgodovina in tradicionalne vezi, kulturna bližina**, vse tisto, kar je nekoč bila *Mitteleuropa*. V EU »srednjo Evropo« posebej določajo nekateri posebni interesi in povezave ter jo utegnejo v prihodnje še bolj. To potrjujejo povezave, kakor so **Višegrajska skupina**,³⁸⁹ **t. i. regionalno partnerstvo**,³⁹⁰ sodelovanje v okviru **Alpe-Adria** in **Srednjeevropska pobuda** (CEI). V srednjeevropskem prostoru (Slovenija, Madžarska, Slovaška, Češka, Avstrija, Hrvaška, Poljska in nekatere nemške zvezne dežele, zlasti Bavarska) se bodo zanesljivo še povečevali gospodarsko sodelovanje, vključno s turizmom, infrastrukturne povezave, sodelovanje na kulturnem, znanstvenem, izobraževalnem področju, sodelovanje pri zagotavljanju notranje varnosti in schengenskih meja, vojaško sodelovanje in podobno.³⁹¹ Lahko bi rekli, da je to prostor, s katerim je Slovenija bila in bo posebej povezana tudi v EU in NATO. **Zato je to tudi prostor posebnega pomena in pozornosti za slovensko zunanjo politiko.**

V novejšem obdobju je posebej aktualna **pobuda Tri morja**.³⁹² Gre za območje med Baltskim, Črnim in Jadranskim morjem, v katerega spada tudi Slovenija. Cilj te

389 O Višegrajski skupini glej Matthew Rhodes, *Visegrad Turns Ten* (Pittsburgh 2003); Sandor Richter, *The Visegrad Countries Expectations vis-a-vis Europe* (Dunaj 1994); uredil Andrzej Jagodzinski *The Visegrad Group: A Central European Constellation*, uredil Andrzej Jagodzinski (Bratislava 2006).

390 O t. i. regionalnem partnerstvu prim. *Regional Partnership and the Future of the European Union*, uredil Paul Luif (Dunaj 2002).

391 Prim. Gunther Hauser, *Sicherheit in Mitteleuropa* (Dunaj 2003); Erich Reiter, *Die sicherheitspolitische Lage in Mitteleuropa* (Dunaj 2006).

392 *Three Seas Initiative*, prvo srečanje na vrhu v Dubrovniku 25.–26. 8. 2016.

pobude, ki jo podpirajo zlasti ZDA, pa tudi Nemčija, je infrastruktorno povezovanje tega območja, predvsem v smeri sever–jug. Gre pa tudi za razne druge vidike sodelovanja. Prezgodaj je za ocenjevanje realnega potenciala te pobude, očitno pa je, da je njen namen tudi v tem delu Evrope vzpostaviti protiutež kitajski pobudi »En pas, ena cesta« (*Belt and Road Initiative*)³⁹³. Težko je ocenjevati možnosti in prihodnost pobude Tri morja. Mogoče pa je sklepati, da utegne biti ta pobuda v geostrateških premikih, ki jih je sprožila vojna v Ukrajini, pomembna tudi kot protiutež ruskim ambicijam, obvladovati prostor ob ruskih zahodnih mejah.

Jugovzhodna Evropa oziroma Zahodni Balkan, ki mu je Slovenija, čeprav kot tujek v kulturnem pogledu, državnopravno pripadala dobrih 70 let, tj. Jugoslaviji, pa je prostor, kjer lahko Slovenija s svojo zunanjo politiko deluje s posebnimi možnostmi in poudarki. Ta prostor je za Slovenijo tisto, kar so velikim silam njihova interesna območja, na primer, kar sta Franciji severna in zahodna Afrika, kar sta Rusiji območje Kavkaza, Kaspijskega jezera in srednja Azija, Nemčiji srednja in vzhodna Evropa, ZDA Latinska Amerika, Indiji južna Azija in podobno. Skratka, to je območje njenih *vitalnih, zlasti gospodarskih in tudi drugih interesov*. Nikjer drugje nima Slovenija bolj izpostavljenih gospodarskih, političnih in varnostnih interesov.³⁹⁴ To je območje posebnih možnosti za Slovenijo in zato tudi zahtevnih nalog za njeno zunanjo politiko. Koliko Slovenija v svoji zunanji politiki to prednost razume in uresničuje, je posebno vprašanje njene zunanjepolitične strategije.

Seveda pa je za slovensko zunanjo politiko nesporna prednostna naloga delovanje v EU in NATO ter v okviru skupne evropske zunanje in varnostne politike zagotavljati njene nacionalne interese, varnost in blaginjo. Slovenija je v EU vstopila po nekajletnih pripravah in pogajanjih leta 2004,³⁹⁵ istega leta tudi v NATO po izvedenem referendumu o članstvu v obeh povezavah.³⁹⁶ *EU in NATO sta za Slovenijo dolgoročni, lahko bi rekli trajni povezavi*. EU je zgodovinsko pomemben in enkraten projekt nove svojevrstne regionalne skupnosti. Zdaj je to skupnost, ki daleč presega značaj pogodbene skupnosti ali mednarodne organizacije. Očitna in nesporna je njena ambicija, delovati v mednarodnem okolju kot poseben akter (dejavnik, subjekt) z lastno (skupno) zunanjo in varnostno politiko. Ti, čeprav počasi in krčevito, postajata stvarnost in eden od elementov državnosti EU proti ostalemu svetu. Skupna

393 O tej kitajski pobudi glej Jeremy Garlick, *The Impact of Chinas Belt and Road Initiative: From Asia to Europe* (Routledge 2021).

394 O varnostnih vprašanjih tega območja prim. Radovan Vukadinović, *Varnost v Jugovzhodni Evropi* (Ljubljana 2002).

395 Glej Zakon o ratifikaciji pristopne pogodbe, Uradni list RS, št. 12/04 z dne 10. 2. 2004.

396 Referendum, izveden 23. 3. 2003 je z 90-odstotno večino pritrdil vstopu v EU in z dvotretjinsko vstopu v NATO.

valuta in simboli, še posebej pa t. i. schengenske meje, ki niso več samo državne meje, temveč tudi zunanje meje EU, proti ostalemu svetu³⁹⁷ na ***simbolni ravni in dejansko potrjujejo posebno naravo EU.***

Vse države članice EU in NATO imajo možnost vplivati, čeprav z različno težo, na sprejemanje sklepov in stališč, tj. na skupno evropsko zunanjo in varnostno politiko. Položaj in delovanje v EU in NATO sta zato pomembna, zlasti za zunanjepolitične dejavnike članic, še posebej za njihove diplomacije: kako ***uveljaviti svoje posebne interese v okviru skupne evropske zunanje politike.*** Ta del zunanje politike članic EU in NATO – uveljavljanje lastnih interesov pri skupnih stališčih EU in NATO, torej v skupni zunanji in varnostni politiki – je nov vidik zunanje in varnostne politike članic. Je izjemno pomemben in zahteven izziv za diplomacije vseh članic, manjših, torej tudi Slovenije, pa še posebej.

Včasih se v zvezi z mednarodnim položajem Slovenije in dolgoročno usmeritvijo njene zunanje politike zastavlja vprašanje, zakaj si ni Slovenija v mednarodni skupnosti oziroma v EU dobila pokrovitelja, posebej intenziven partnerski odnos z enim od pomembnih dejavnikov, z močno državo, če že ne z velesilo. To ni bilo mogoče zaradi objektivnih dejstev in spleta različnih interesov. Je pa tudi vprašljivo, če je to sploh potrebno in če bi bilo koristno. Kot primer se omenja trajna podpora skandinavskih držav, predvsem Švedske in Finske baltskim državam, zlasti Estoniji, pa tudi Latviji in Litvi. Ta posebna povezanost temelji na močnih zgodovinskih in kulturnih vezeh ne glede na jezikovne razlike. Gre pa tudi za velike gospodarske, politične in zlasti pomembne varnostne interese, ki jih imata obe večji sosedji, Švedska in Finska, na območju Baltika.³⁹⁸ Ali bo po ruski agresiji na Ukrajino prišlo do strateško pomembnih premikov tudi v tem delu Evrope, na primer do vstopa doslej nevtralnih Švedske in Finske v NATO, bo pokazal in usmeril prihodnji potek razreševanja ali zapletanja spopada v Ukrajini. Vsekakor sta doslej nevtralni Švedska in Finska sprožili postopke za vstop v NATO.

Baltske države, nastale kot neodvisne države po razpadu carske Rusije po letu 1918, nato leta 1940 na temelju pakta Ribbentrop-Molotov nasilno vključene v Sovjetsko zvezo ter znova osamosvojene po letu 1991, so naravni branik Skandinavije pred velikom na vzhodu ter zapora ruski prevladi na Baltiku. Za obe, Švedsko in Finsko, je

397 O Schengenu prim. Silvo Devetak, *Priporočila za izvajanje schengenskega sistema* (Maribor 2008); *Slovenija, schengenska novinka* (Ljubljana 2007); *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, uredila Malcolm Anderson, Joanna Apap (Haag 2002).

398 O baltskih državah v procesu vstopanja v EU prim. Mathias Jopp in Sven Arnsward, *The European Union and the Baltic States: Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region* (Bonn 1998); prim. John Fitzmaurice, *The Baltics: A regional Future?* (New York 1992).

bilo vprašanje varnosti in ogroženosti štiri stoletja povezano z Rusijo. Hkrati so bile baltske države, ko so po letu 1991 postale neodvisne, obremenjene s številnimi težavami, tudi s številnim ruskim prebivalstvom, ki je neodvisnosti, odcepitvi od Rusije, nasprotovalo, in bi bilo brez močne podpore Švedske in Finske njihovo preživetje vprašljivo. Še danes so v zapletenem položaju, tudi zaradi ponovnega vzpona Rusije. Zato je bil interes nevtralnih Švedske in Finske podpirati baltske države, njihovo stabilnost in uspešnost ter njihovo vključenost v EU in NATO, kar je izjemnega strateškega pomena za njuno varnost. Interesi baltskih držav popolnoma sovpadajo z interesi Švedske in Finske ter so zato življenjsko zainteresirane za podporo teh dveh držav, s katerima nimajo odprtih spornih vprašanj. Posledica tega izjemnega sovpadanja interesov je posebno, tako rekoč naravno partnerstvo med državami na obeh straneh Baltika.

Slovenija ni bila in ni v podobnem položaju, kakršen je položaj baltskih držav. Podpora Nemčije, ki sta jo ob osamosvojitvi imeli Slovenija in Hrvaška, je bila delno izraz ambiciozne Genscherjeve zunanje politike,³⁹⁹ po padcu berlinskega zidu popeljati Nemčijo v položaj odločujočega dejavnika v Evropi. Bila pa je tudi izraz presoje, da je Jugoslavija izgubila svoj *raison d'être*, da je njen razpad neizbežno zgodovinsko dejstvo. Podpora Nemčije in mednarodno priznanje Slovenije in Hrvaške sta bila tudi ukrep proti že potekajoči agresiji Miloševićeve Jugoslavije in izraz razumevanja, da je šlo pri razpadanju Jugoslavije v bistvu za spopad med k demokraciji težečima Slovenijo in Hrvaško ter Miloševićevim prizadevanjem za ohranitev komunističnega sistema. Ni torej šlo za poseben dolgoročni, strateški interes Nemčije v zvezi s Slovenijo in Hrvaško, ki bi jo lahko vodil v posebno partnerstvo z njima.

Po letu 1991 je bila Nemčija usmerjena predvsem v vključitev nekdanje Nemške demokratične republike v skupno nemško državo, pri čemer so se pokazale večje težave od pričakovanih, in sicer predvsem, da so bile usedline komunistične preteklosti, vključno s sistematično indoktrinacijo, mnogo globlje vtisnjene v vzhodnonemško družbo in glave tamkajšnjih ljudi, kakor se je po združitvi Nemčije pričakovalo. Pozneje se je združena Nemčija usmerila proti vzhodni Evropi, Poljski ter nato Rusiji in Ukrajini.

Na tem mestu velja opozoriti na trdoživo zmoto, ki jo uveljavljajo tisti, ki jih je motil in jih še moti razpad Jugoslavije. Namreč, da je enostransko mednarodno priznanje Slovenije in Hrvaške, ki ga je sicer kot skupno stališče EU uveljavila Nemčija, vodilo v vojne na Balkanu. To zmotno mnenje temelji bodisi zavestno ali zaradi nevednosti na prezrtju preprostih zgodovinskih dejstev. Vojna v Sloveniji, natančneje rečeno agresija JLA na Slovenijo, je potekala po 25. juniju 1991, na Hrvaškem pa so oboroženi spopadi potekali celo že prej (t. i. balvanska revolucija) in nato vso jesen tistega leta.

399 Prim. Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Berlin 1995).

Vukovar, simbol hrvaškega odpora agresiji JLA, je padel 18. novembra 1991. Torej je vojna potekala pred priznanjem Evropske skupnosti Slovenije in Hrvaške, do katerega je prišlo šele 15. januarja 1992. **Mednarodno priznanje je učinkovalo kot zavora agresiji JLA, ne pa kot vzpodbuda.** Žal pa je nepripravljenost nekaterih glavnih dejavnikov v EU in ZDA za odločnejši nastop proti Miloševićevi Jugoslaviji in preprečitev očitno preteče agresije na Bosno in Hercegovino, ne pa enostransko priznanje Slovenije in Hrvaške, vodilo v triletno surovo vojno v Bosni in Hercegovini ter na Hrvaškem.⁴⁰⁰

Posebno partnerstvo s Slovenijo bi zahtevalo poseben interes katere od pomembnih držav, ki pa ga ni bilo. Nemčija po letu 1992 zaradi Slovenije ali Hrvaške ni bila pripravljena zapletati svojih odnosov z glavnimi partnerji v EU in NATO. To ne pomeni, da Slovenija pri vključevanju v NATO in EU ves čas ni imela nemške podpore – imela jo je tudi glede številnih drugih vprašanj, na primer glede nasledstva po nekdanji državi. Vendar pa nemška izjemno pomembna podpora Sloveniji v obdobju osamosvajanja ni prerasla v posebno partnerstvo ali pokroviteljstvo.

Vloga **Velike Britanije in Francije** ob razpadanju nekdanje države ter med vojno v Bosni in Hercegovini ter njuno tradicionalno prijateljstvo s Srbijo ni zagotavljala pogojev za posebej poglobljeno sodelovanje ali partnerstvo Slovenije z njima. Pa tudi sicer so njuni interesi v srednji Evropi in s tem v Sloveniji skromni.

Za obe močnejši sosedi, članici EU, tj. za **Italijo in Avstrijo**, pa je znano, kakšne zgodovinske hipoteke imata v odnosih s Slovenijo. To in njuni posebni interesi, ki sta jih skušali uveljavljati v procesu vstopanja Slovenije v EU, so bili nepremostljiva ovira posebnemu partnerstvu. Za Slovenijo bi utegnilo biti posebno partnerstvo z njima takrat tvegano. Ob vstopu Slovenije v EU, konkretno ob sklepanju pridružitvenega sporazuma, se je jasno pokazalo izsiljevanje Italije.

Povedano ne pomeni, da Slovenija ni imela ali da nima dobrih, produktivnih in prijateljskih odnosov z obema sosedama. Z Avstrijo jo povezuje skladnost pogledov na številna mednarodna vprašanja, zlasti podobni pogledi na Balkan. Veže ju tudi sodelovanje v t. i. regionalnem partnerstvu. Vendar pa so zgodovinske obremenitve, hipoteke preteklih časov vse do konca druge svetovne vojne ter številna občutljiva odprta dvostranska vprašanja, še zlasti manjšinsko, izključevale posebno partnerstvo ali celo pokroviteljstvo Italije ali Avstrije. Vendar, *tempora mutantur*, časi se menjajo in desetletja produktivnih odnosov Slovenije z Avstrijo in Italijo ter skupno članstvo v evropskih in

400 O vojni v Bosni in Hrvaški prim. Steven L. Burg in Paul S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (London 2000); Branka Magaš in Ivo Žanić, *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991–1995* (London 2001); Thomas Nigel in Darko K. Mikulan, *The Yugoslav wars*, 2 dela (Oxford 2006).

transatlantskih povezav ustvarjajo možnosti za čedalje pristnejše sodelovanje, postopno preseganje hipotek preteklosti in graditev skupnega evropskega doma.

Ameriški interesi v srednji Evropi so preskromni za poseben odnos **ZDA** do Slovenije. To ne pomeni, da so ZDA načeloma nasprotovale osamosvojitvi Slovenije. So pa bile zadržane predvsem zaradi strahu pred vojno na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini ter možnega vpliva nekontroliranega razpada SFRJ na razpad Sovjetske zveze. Zato so skušale nekontrolirani razpad zadržati in so tudi zavlačevale s priznanjem Slovenije in Hrvaške. Po pomladi 1992 so ZDA v večini vprašanj Slovenijo podpirale, na primer ob italijanskih pritiskih na Slovenijo in pri vprašanju nasledstva po nekdanji državi ter pri vstopanju v NATO. Odnosi Slovenije z ZDA so bili in so še vedno prijateljski. Vendar pogojev ali potrebe za posebno partnerstvo ali pokroviteljstvo ni bilo. Pa tudi sicer pretesni odnosi s supersilo majhno državo lahko vodijo v odvisnost. Ker ZDA niso članice EU, bi posebno navezovanje Slovenije na ZDA utegnilo bremeniti njen položaj v EU. V času administracije Busha mlajšega in takratne zunanje politike ter zaradi različnih pogledov med ZDA in EU na več mednarodnih vprašanj sploh ne bi bili mogoči odnosi, ki bi presegali sodelovanje, kakor je normalno med dvema državama, ki sta v zavezništvu NATO.

Pretesno navezovanje na **Rusijo** na temelju slovanske bližine pa bi Slovenijo vodilo v težave tako v EU kakor tudi v NATO. Seveda pa to ne pomeni, da ni bilo razlogov, možnosti in potrebe za normalne odnose z Rusijo in sodelovanje z njo na vseh področjih. Kazale so se celo možnosti in potrebe, da bi Slovenija s svojimi neobremenjenimi odnosi z Rusijo lahko pripomogla k razreševanju težav v odnosih med EU in NATO ter Rusijo, to pomembno državo, kar se je že pokazalo v času slovenskega predsedovanja OVSE leta 2005. Vendar po agresiji Ruske federacije na Ukrajino, tudi ko bo orožje utihnilo, bosta Evropa in svet razklana, kakor sta bila v času hladne vojne. Nastajata dva dela Evrope, tisti, ki postaja odvisen in podrejen Moskvi, in tisti, ki verjame v vrednote, na katerih temelji demokratični svet, čigar središče je svoboden in ustvarjalen posameznik. Del tega sveta je Republika Slovenija. Trgajo se vezi med tema dvema svetovoma tako rekoč na vseh področjih, od politike do znanosti in kulture in temu ni videti konca. Kdor misli, da bodo po koncu agresije na Ukrajino odnosi v Evropi spet taki, kakor so bili zadnjih trideset let, živi v iluzijah. Zaupanja in sodelovanja ne glede na izid te vojne še dolgo ne bo. Država agresor ne bo zaželen partnerica za sodelovanje. Kako naj bi bili odnosi po vsem, kar se je zgodilo, po agresiji, ki je zločin po mednarodnem pravu in tudi po pravu Republike Slovenije, po vojnih zločinih zoper civilno prebivalstvo in civilne, po mednarodnem pravu zaščitene objekte, po zločinih zoper človečnost, taki, kakor da se ni zgodilo nič? Posledice agresije, uničene Ukrajine, brutalne kršitve temeljev mednarodnega prava, temeljev mednarodnega sožitja ne bodo izginile čez noč. Hladne vojne, ki smo jo poznali do padca Berlinskega zidu, niso bremenili vojna in zločini med njenimi protagonisti. Bile so ideološke razlike, razlike v interesih, razlike glede številnih spornih mednarodnih vprašanj, a to so bile

razlike med zmagovitimi zavezniki druge svetovne vojne. Hladna vojna, ki prihaja, pa bo obremenjena tudi z zločinom, agresijo in drugimi zločini, z vsem tistim, kar se dogaja v Ukrajini. Svet in še zlasti Evropa bosta dolgo drugačna, kakor sta bila zadnjih trideset let, če nam bo uspelo vsaj preprečiti, da iz hladne vojne ne zdrsnemo v vročo.

Skratka, ***ni bilo in ni pogojev, da bi imela Slovenija posebna partnerstva*** ob EU in NATO. To je dobro, saj so bila posebna partnerstva majhnih z velikimi pogosto pot k odvisnosti. Mednarodno življenje – in zunanja politika še posebej – ne temelji na simpatijah, temveč je trdo soočanje interesov. V posebnih partnerstvih majhnega z velikim pa običajno prevladajo interesi velikega. Posledica posebnega partnerstva utegne biti omejevanje prostora in možnosti za samostojno zunanjo politiko majhnega. Zato Slovenija nima potrebe za posebno navezovanje svoje zunanje politike na zunanjo politiko katerekoli druge države. Njena zunanja politika naj bi bila predvsem ustvarjanje *ad hoc* zavezništev ob konkretnih, zanj pomembnih vprašanjih, zlasti v okviru EU in NATO, pa tudi zunaj njiju. V okviru teh povezav skuša Slovenija uveljaviti svoja stališča in interese ter si zagotoviti podporo, kadar gre za njene interese in težave v odnosih s tretjimi državami.

Vrnimo se k srednji in jugovzhodni Evropi, torej območju, kjer Slovenija je in ki je območje posebnih možnosti in izzivov za njeno zunanjo politiko ter gospodarsko, politično in drugo sodelovanje. Srednja Evropa⁴⁰¹ je s svojo preteklo duhovno in tudi sedanjo infrastrukturno in gospodarsko povezanostjo in sedanjimi interesi ter kulturno bližino ne glede na nekatera sporna vprašanja območje zelo intenzivnega mednarodnega sodelovanja. Zato je tudi za Slovenijo izjemnega pomena.

Z izjemo ***Avstrije*** (in Italije) Slovenija z drugimi državami srednje Evrope ni imela in ***nima neurejenih pomembnih dvostranskih zadev***. Z Avstrijo jih je imela. Potem ko sta po letu 2002 sosedi uspeli depolitizirati in umestiti v normalni produktivni dialog vprašanje t. i. avnojskih sklepov in odškodnin avstrijskim upravičencem denacionalizacije, položaj in pravice pripadnikov nekdanje nemško govoreče etnične skupine v Sloveniji in tudi vprašanje glede nuklearke Krško, pa ostaja predmet dialoga uresničevanje 7. člena Avstrijske državne pogodbe kljub postopnemu dejanskemu napredku pri uresničevanju posebnih manjšinskih pravic iz tega člena.

401 Srednja Evropa ni natančno opredeljen pojem; geografsko obsega območje med zahodno in vzhodno Evropo, kar pomeni tudi Nemčijo. Politično so to t. i. države srednje Evrope (Slovenija, Avstrija, Češka, Slovaška, Madžarska). Te so z več drugih držav, na primer Italijo, Hrvaško, ki geografsko in kulturno ne spadajo v srednjo Evropo, povezane v t. i. Srednjeevropsko pobudo (CEI) s sedežem v Trstu. Kulturno in zgodovinskose kot srednja Evropa (*Mittleeuropa*) razume nekdanje območje avstrijskega cesarstva in pozneje avstro-ogrske monarhije, obsegajoče Avstrijo, Češko, Slovaško, Slovenijo in Madžarsko, pa tudi dele Italije (Trst, Gorica), Poljske (Krakov) in Hrvaško. To območje povezuje zlasti kultura, nastala skozi stoletja sožitja v skupni državi. O pojmu in opredelitvi t. i. srednje Evrope prim. Elena Zamfirescu, *Mapping Central Europe* (Haag 1996).

Verjetna odločitev Slovenije, da v skladu z lastnimi energetskimi potrebami razširi proizvodnjo električne energije z novim jedrskim reaktorjem, utegne voditi do avstrijskih pričakovanj po pojasnilih – že zaradi vtisa doslednosti avstrijske energetske in okoljske politike pred lastno javnostjo. V skladu s prijateljskimi odnosi bo Slovenija gotovo pripravljena prisluhniti argumentom, zlasti tistim, ki se nanašajo na varnost jedrskih objektov, in dati pojasnila. Bo pa sama in **v skladu z lastnimi interesi odločala** o podaljševanju obratovalne dobe jedrske elektrarne Krško ali izgradnji dodatnih reaktorjev in o tem obvestila tudi Avstrijo. Ker se uporaba jedrske energije v svetu znova povečuje, gradijo se novi objekti v Evropi in izven nje, pa tudi EU uvršča jedrsko energijo med pomembne in sprejemljive vire energije, jedrska energija in njena proizvodnja ne moreta obremeniti sedanjih in prihodnjih odnosov z Avstrijo. Sicer pa utegne biti ena od posledic vojne v Ukrajini tudi spremenjen pogled na jedrsko energijo.

Težko in dolgotrajno sporno vprašanje v odnosih z Avstrijo pa je bilo in je v nekaterih pogledih še vedno **vprašanje izpolnjevanja Avstrijske državne pogodbe**. Avstrijska državna pogodba⁴⁰² je nesporna obveza Avstrije po mednarodnem pravu. Iz 7. člena te pogodbe izhaja mednarodnopravna obveza Avstrije, da zagotovi slovenski manjšini na Koroškem in Štajerskem ter hrvaški manjšini na Gradiščanskem pravice, navedene v tem členu. **Gre za mednarodnopravno obveznost Avstrije do podpisnic Avstrijske državne pogodbe in hkrati za obveznost do slovenske in hrvaške manjšine, ki sta upravičenki pravic iz 7. člena te pogodbe.**

Pot do sklenitve Avstrijske državne pogodbe in s tem do obnove neodvisne avstrijske državnosti ter vpogled v *travaux préparatoires* za 7. člen Avstrijske državne pogodbe jasno kažejo, da je bil ta člen kompenzacija za neuresničene teritorialne zahteve Jugoslavije po letu 1945. Torej je izjemno pomemben, konstitutivni element avstrijske države, saj je bil eden od pogojev za obnovo njene neodvisne državnosti.

Štiri podpisnice Avstrijske državne pogodbe z Avstrijo (ZDA, Velika Britanija, Francija in Sovjetska zveza) so si pridržale pravico nadzora nad izvajanjem določil Avstrijske državne pogodbe v obliki sestankov in poročil (35. člen Avstrijske državne pogodbe) njihovih veleposlanikov na Dunaju. Ta nadzor oziroma postopek je relikv iz časov hladne vojne in nikoli ni bil uporabljen.⁴⁰³ Nekateri vidiki 7. člena Avstrijske državne pogodbe so bili **uresničeni**. Nekateri v skladu s pričakovanji manjšine (na

402 Med novejšimi deli o Avstrijski državni pogodbi prim. Borut Bohte in Mirjam Škrk, *Pomen Avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodnopravni vidiki njenega nasledstva*, v *Pravnik*, št. 11–12 (Ljubljana 1997); *Der Österreichische Staatsvertrag 1955*, uredil Arnold Suppan (Dunaj 2005); *Der Österreichische Staatsvertrag 1955*, uredil Ferenc Glatz (Budapest 2006); *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, uredil Waldemar Hummer (Dunaj 2007).

403 O postopku nadzora po 35. členu Avstrijske državne pogodbe prim. Ernest Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin* (Maribor 1977), 241 id.

primer vzpostavitve slovenske gimnazije v Celovcu), večinoma pa le delno. To na primer velja za določilo o dvojezičnih topografskih napisih, v kar je poseglo nekajkrat tudi avstrijsko Zvezno ustavno sodišče.⁴⁰⁴

Dejstvo je, da se je splošni odnos do slovenske manjšine v Avstriji izboljšal, zlasti po razpadu Jugoslavije in po vstopu Slovenije v EU oziroma v schengensko območje ter z izboljšanjem bilateralnih odnosov med državama. Pozitivne spremembe se kažejo v povečevanju zanimanja za slovenski jezik in posledično za vpis v dvojezične vrtce in k dvojezičnemu pouku v osnovnih šolah ter v uporabi slovenščine v medijih. Bistvenega napredka pa ni pri dejanski rabi slovenščine pred upravnimi organi in na sodiščih.⁴⁰⁵

Pomemben vpliv na urejanje manjšinskih vprašanj z Avstrijo, *mutatis mutandis* to velja tudi za manjšinska vprašanja v odnosih z Italijo (in Madžarsko), je imel vstop Slovenije v EU, NATO in še posebej schengensko območje. Državne meje so izgubile vlogo ločevanja, odprla se je pot tudi k »skupnemu slovenskemu kulturnemu prostoru«. Nastali so pogoji ter novo, evropsko vzdušje sodelovanja in povezovanja ter tudi novega razumevanja položaja in vloge narodnih manjšin v evropski skupnosti. Narodna manjšinska vprašanja so postala pomemben del mednarodnega sodelovanja, hkrati pa je povezanost v EU ustvarila pogoje in možnost, da se zamisel »skupnega kulturnega prostora«, torej povezanost manjšine z narodno matico, lahko v celoti in brez ovir uresničuje. To hkrati omogoča in zavezuje matično državo narodne manjšine, da v zunanjo politiko vključuje narodna manjšinska vprašanja kot njen pomemben del.

Položaj slovenske manjšine⁴⁰⁶ v Avstriji⁴⁰⁷ ter uresničevanje njenih pravic je stalna tema slovenske zunanje politike v odnosih z Avstrijo. Slovenija nastopa kot zaščitnica

404 O dvojezičnih topografskih napisih glej odločbe Zveznega ustavnega sodišča Avstrije: št. G 213/01, G 62/01 in B 2075/99, vse z dne 13. 12. 2001; št. V 64/05BH z dne 12. 12. 2005; št. V 22/06, V 32/06, obe z dne 26. 6. 2006; št. V 58/06 z dne 13. 12. 2006; in št. B 1521/07 in V 8/07, obe z dne 12. 12. 2007.

405 O problematiki slovenske manjšine v Avstriji prim. Matjaž Klemenčič in Vladimir Klemenčič, *Prizadevanja koroških Slovencev za narodnostni obstoj po drugi svetovni vojni* (Celovec 2006); *Koroški plebiscit*, uredili Janko Pleterski, Lojze Ude, Tone Zorn (Ljubljana 1970); *Kärntens Volksabstimmung 1920*, uredil Helmut Rumpler (Celovec 1981).

406 O manjšinski problematiki, zlasti pravnih vidikih, v Avstriji prim. Theodor Veiter, *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich* (Dunaj 1966); Anton Novak, *Pravno varstvo slovenske manjšine v Avstriji v luči novejšega mednarodnopravnega manjšinskega varstva* (Celovec 2005); Petrič, *Mednarodnopravno varstvo*, passim; o odnosih Slovenije z Avstrijo s posebnim ozirom na manjšinsko problematiko prim. Matjaž Jančar, *Slovenska zunanjepolitična razpotja* (Ljubljana 1996), 51–147.

407 Avstrijska državna pogodba v 7. členu zagotavlja pravice »slovenski manjšini na Koroškem in Štajerskem«, torej ne le na Koroškem.

interesov manjšine in njenih pravic, določenih v 7. členu Avstrijske državne pogodbe, torej kot dejanska naslednica položaja, ki ga je imela SFRJ, sopolisnica Avstrijske državne pogodbe. V dialogu z Avstrijo glede manjšinske problematike slovenska zunanja politika ravna v skladu s stališčem, da ker je ena od pravnih naslednic bivše SFRJ in edina, ki ima glede slovenske manjšine na Koroškem in Štajerskem stvarni in pravni interes, je **Slovenija dejanska in pravna zaščitnica pravic iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe**. Avstrija to *tacitus consensus* (s tihim soglašanjem) sprejema in Sloveniji zavzemanja za uresničevanje pravic manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe ne oporeka. Avstrijsko oporekanje Sloveniji vloge in statusa zaščitnice pravic manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe bi zanesljivo vodilo v spor med državama o nasledstvu Slovenije v Avstrijski državni pogodbi z neizogibnim neugodnim vplivom na odnose med državama.

Spor o formalnem statusu Slovenije v Avstrijski državni pogodbi na temelju nasledstva po SFRJ bi bil lahko tudi kontraproduktiven. Avstrijska državna pogodba je **pogodba zaprtega tipa**.⁴⁰⁸ Po Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede pogodb⁴⁰⁹ je za pristop k zaprti mednarodni pogodbi tudi iz naslova nasledstva potrebno soglasje strank pogodbenic.

Nekajkratni posveti slovenske diplomacije z zaveznicami, izvirnimi podpisnicami Avstrijske državne pogodbe, so pokazali pri njih malo zanimanja za odpiranje vprašanja formalnega nasledstva Slovenije v Avstrijski državni pogodbi. Opredeljevanje o tem vprašanju bi lahko vodilo do razhajanja med njimi in do obremenitve njihovih odnosov, bodisi z Avstrijo bodisi s Slovenijo. Nedvomno bi Avstrija izrazila zadržek (kot izvirna stranka Avstrijske državne pogodbe) do nasledstva Slovenije (ali katerekoli druge naslednice bivše SFRJ) v zanje pomembni mednarodni pogodbi. To se je pokazalo, ko je Češka notificirala svoje nasledstvo v Avstrijski državni pogodbi. Češka zaradi ugovora Avstrije formalno ni postala stranka Avstrijske državne pogodbe, državi pa sta spor zamrznili in ostali vsaka pri svojem stališču. Tudi v tem primeru izvirne članice Avstrijske državne pogodbe niso pokazale zanimanja za odpiranje tega vprašanja. Stališče Slovenije, da je – in tako tudi nastopa – po naravi stvari in mednarodnem pravu zaščitnica pravic slovenske manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe in da je v tem pogledu dejanska naslednica nekdanje države, je ustrežnejše, kakor bi bil spor o nasledstvu. Kljub tehtnim pravnim argumentom⁴¹⁰ rezultat

408 O zaprtih multilateralnih mednarodnih pogodbah glej Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 112 id.; Vladimir Đ. Degan, *Mednarodno pravo* (Rijeka 2002), 201 id.

409 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, UN Publ., E.79.V.10 (1978), stopila v veljavo 1996; pomembna sta člena 17 paragraf 3 in člen 36 paragraf 4.

410 O pravnih argumentih za nasledstvo Slovenije v Avstrijski državni pogodbi glej Bohte in Škrk, *Pomen Avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodnopravni vidiki njenega nasledstva*, passim.

notifikacije o formalnem nasledstvu Republike Slovenije pri depozitorju (ta je Ruska federacija) ni zanesljiv, utegnil pa bi imeti tudi nezaželene učinke. Ob dejstvu, da je Avstrijska državna pogodba vendarle pogodba zaprtega tipa, je težko pričakovati soglasje vseh članic, še zlasti pa ne Avstrije, za formalno članstvo Slovenije v tej pogodbi na podlagi nasledstva. Zaradi nesoglasja Avstrije bi lahko obveljalo stališče, da Slovenija ni upravičena do nasledstva v Avstrijski državni pogodbi. To pa bi Avstriji omogočalo, da bi Sloveniji oporekala vlogo zaščitnice pravic manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe, torej tisto, čemur zdaj ne oporeka tudi zato, ker si tudi Avstrija ne želi zapletov in razprav v zvezi z Avstrijsko državno pogodbo. Morda je bil pravi čas za notifikacijo nasledstva takrat, ko je Slovenija, med drugim tudi z Avstrijo, urejala nasledstvo mednarodnih pogodb (1992–93). Danes, po več kakor tridesetih letih, bi za to, da bi lahko pričakovali razumevanje in podporo izvirnih podpisnic Avstrijske državne pogodbe, moral obstajati tehten razlog. Tak razlog bi bil, če bi Avstrija začela oporekati Sloveniji status dejanske zaščitnice pravic slovenske manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe.

Tudi če bi se Slovenija na podlagi nasledstva uspela uveljaviti kot formalna stranka Avstrijske državne pogodbe, ne bi veliko pridobila. Zavzemanja za pravice slovenske manjšine ji Avstrija že zdaj ne oporeka. Poti do vseh mednarodnih in evropskih forumov so ji odprte. Pridobila bi sicer možnost, zahtevati uveljavitev postopka po 35. členu Avstrijske državne pogodbe, ki bi veleposlanikom ZDA, Velike Britanije, Francije in Rusije na Dunaju dal v presojo izpolnjevanje 7. člena Avstrijske državne pogodbe. Nobenega zagotovila pa ni, da bi bila takšna presoja v dobro Sloveniji in slovenski manjšini. Za uporabo tega postopka, ki v več kakor 50. letih nikoli ni bil uporabljen, pa tudi ni mogoče zaznati nobenega zanimanja pri izvirnih podpisnicah Avstrijske državne pogodbe. V Evropi, kakršna nastaja po agresiji na Ukrajino, pa bi bil ta postopek še bolj neprimeren in zastarel.

Zato sta za odločitev slovenske zunanje politike o notifikaciji nasledstva v Avstrijski državni pogodbi pri depozitarju⁴¹¹ ***potrebna tehten premislek in ocena vseh možnih posledic.***⁴¹² Neuspeh bi Avstriji omogočil nasprotovanje slovenski zunanji politiki, da se zavzema za uresničitev pravic iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe, da nastopa kot zaščitnica teh pravic. Zato kaže, da je bolj smotrno še naprej ***nastopati in delovati kot dejanska zaščitnica pravic slovenske manjšine iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe in se obravnavati in delovati kot naslednica nekdanje SFRJ v tej pogodbi,*** kakor pa se spustiti v tvegan mednarodnopravni in politični spor. Morebitnemu, a malo verjetnemu oporekanju Avstrije Sloveniji, da je glede 7. člena Avstrijske

411 Depozitar Avstrijske državne pogodbe je Vlada Ruske federacije.

412 V času pisanja prve izdaje tega besedila so potekali razmisleki o možnostih in smotnosti notifikacije nasledstva Republike Slovenije v Avstrijski državni pogodbi pri depozitarju te pogodbe.

državne pogodbe Slovenija dejanska *zaščitnica interesov in pravic slovenske manjšine*, pa bi morala slediti slovenska notifikacija nasledstva v Avstrijski državni pogodbi. Takrat bi bil ta korak *nujen, logičen in razumljiv*.

Pri obravnavi odnosov Slovenije z Avstrijo – predvsem v zvezi z manjšinskim vprašanjem – se je v preteklosti zastavljalo vprašanje o smotrnosti vzdrževanja dobrih prijateljskih in partnerskih odnosov s to sosedo in o smotrnosti internacionalizacije manjšinskega vprašanja pred mednarodnimi forumi. Dejstvo je, da gre za vprašanje med dvema državama članicama EU, ki naj bi se praviloma reševalo z dialogom in dogovorom med njima. To sta splošna praksa in pričakovanje znotraj EU. Vsebinsko in tudi formalnoppravno gre za pravice manjšine in njenih pripadnikov, ki jih mora v skladu z mednarodnoppravno obvezo v 7. členu Avstrijske državne pogodbe ter z njenim ustavnim in pravnim redom ter postopki zagotoviti Avstrija. Avstrija te svoje obveze ne zanika in je tudi uveljavila nekatere rešitve. Pot do dobrih in tudi za manjšino sprejemljivih rešitev je v nekaterih primerih gotovo tudi iskanje kompromisov. Pri tem sta pomembna dialog manjšine z odgovornimi dejavniki v Avstriji ter uporaba vseh pravnih in zakonskih sredstev, ki jih manjšina ima. Tudi pristop manjšine oziroma njenih organizacij k evropskim in drugim ustreznim mednarodnim forumom, torej internacionalizacija. Izbira političnih in pravnih sredstev za uveljavljanje manjšinskih pravic v notranjem redu Avstrije *je stvar presoje manjšinskih organizacij*; to pa velja tudi za odločitve in izbiro sredstev internacionalizacije.⁴¹³ V razpravah pred mednarodnimi forumi bo Slovenija tako kakor vedno doslej podprla upravičene zahteve manjšine glede uresničevanja njenih pravic iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe, pa tudi pravic iz večstranskih mednarodnih konvencij, ki zavezujejo Avstrijo.

Ureditev manjšinskega vprašanja na Koroškem je odvisna tudi od položaja in vzdušja na Koroškem ter podpore širše javnosti v Avstriji. Težko je namreč pričakovati, da bi katerakoli vlada na Dunaju tvegala rešitve, ki bi trčile na velik odpor na Koroškem. K spreminjanju vzdušja na Koroškem in k širši podpori manjšine v Avstriji so vodili objektivni procesi, kakor so včlanitev Slovenije v EU, uvedba evra, vstop Slovenije v schengenski okvir, mednarodna uveljavitev Slovenije in tudi slovenščine kot enega uradnih jezikov EU, pa tudi široko razvejani odnosi in dialog med državama, na lokalni ravni in med ljudmi, pa tudi dialog v okviru Koroške, sodelovanje manjšine in njenih organizacij s tistimi, ki so za dialog in sodelovanje pripravljeni. Lahko zatrdimo,

413 Manjšini, njenim pripadnikom in Sloveniji so na voljo različna sredstva internacionalizacije, tj. sprožitev vprašanja spoštovanja manjšinskih pravic v organih Sveta Evrope, OZN in EU ter uporaba različnih postopkov, določenih v mednarodnih pogodbah o varstvu človekovih pravic in preprečevanju diskriminacije. Pri odločanju o možnostih internacionalizacije je treba upoštevati tudi skromno učinkovitost raznih mednarodnih postopkov; običajni učinek je poziv, naj stranki v sporu uredita nasprotja s pogovori.

da so odnosi med sosedama na Karavankah vzgledni in da je tudi manjšinsko vprašanje na Koroškem predmet dialoga, ne pa spora med sosedama. Nedvomno je to tudi rezultat zrele slovenske zunanje politike do urejanja odnosov z Avstrijo, politike, ki je dajala prednost dialogu in iskanju kompromisov.

V odnosih med Slovenijo in Avstrijo je bilo aktualno tudi vprašanje ostankov nekdanje nemško govoreče manjšine v Sloveniji. Ta avtohtona manjšinska skupnost je v vihuri druge svetovne vojne prenehala obstajati kot skupnost zaradi preselitev med vojno in deportacij, izгона in drugih oblik nasilja, ki so jim bili izpostavljeni po koncu vojne pripadniki te skupnosti, ki so več stoletij mirno sobivali s slovensko govorečim prebivalstvom na območju sedanje Republike Slovenije. S sporazumom o kulturnem sodelovanju med državama sta bila ostankom te avtohtone skupnosti, ki ne izpolnjujejo pogojev (skromna številčnost, nepovezana naseljenost) za uresničevanje posebnih manjšinskih pravic, priznana status etnične skupine in pravica do ohranjanja lastne identitete, kulturne dejavnosti in uporabe lastnega jezika v zasebnem življenju. To vprašanje ni bremenilo odnosov med državama.

Odnose Slovenije z *Italijo* po letu 1991⁴¹⁴ označuje po eni strani široko razvejano sodelovanje, ki pa je bilo občasno obremenjeno s težavami. Gre predvsem za vprašanja narodne manjšine na obeh straneh,⁴¹⁵ za občasne iredentistične protislovenske izpade, zlasti na Tržaškem, ter občasna konkretna vprašanja v odnosih med sosedama, kakor je bilo vprašanje plinskega terminala v Tržaškem zalivu, v novejšem času pa razglasitve, skupaj s Hrvaško, izključne gospodarske cone v severnem Jadranu. Vsekakor pa je bilo v preteklosti najpomembnejše vprašanje odškodnine za premoženje osebam italijanske narodnosti (t. i. ezuli oziroma optanti), ki so v različnih obdobjih, zlasti po koncu druge svetovne vojne in nato po letu 1954,⁴¹⁶ zapustili ozemlja, ki so pripadla SFRJ oziroma Sloveniji. Premožnjska vprašanja so bila sicer urejena v vsakokratnih sporazumih (ali njihovih prilogah ali posebnih dodatnih sporazumih), tj. ob sklenitvi mirovne pogodbe, memorandumu o sporazumevanju in Osimskih

414 Dokumentacijo o slovensko-italijanskih odnosih prim. Slovenija, Italija: *Bela knjiga o diplomatskih odnosih* (Ljubljana 1996).

415 O položaju slovenske manjšine v Italiji v preteklosti prim. zbornik Janko Jeri, *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni* (Ljubljana 1975); Lavo Čermelj, *Slovenci in Hrvatje pod Italijo med obema vojnama* (Ljubljana 1965); o mednarodnopravnem položaju slovenske manjšine v Italiji pa glej Ernest Petrič, *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia* (Trst 1981); Ernest Petrič, *Die völkerrechtliche Lage der italienischen Minderheit in der SFR Jugoslawien und der slowenischen Minderheit in Italien*, v *Das Patriarchat Aquileia – Schnittpunkt der Kulturen*, uredil Gerhard Ernst (Regensburg 1983).

416 Po sklenitvi mirovne pogodbe z Italijo 10. 2. 1947 in po sklenitvi Memoranduma o razumevanju 5. 10. 1954 (včasih imenovan Memorandum o soglasju ali Spomenica o soglasju).

sporazumih.⁴¹⁷ Po Osimskih sporazumih je bil leta 1983 sklenjen t. i. Rimski sporazum med SFRJ in Italijo o dokončni ureditvi vseh medsebojnih obveznosti (premoženjskih, op. a.) med državama, ki so nastale pred sklenitvijo Osimskih sporazumov in ob njej.⁴¹⁸ Tako Osimska pogodba kakor tudi Rimski sporazum sta bila uvrščena med tiste dvostranske sporazume, ki sta jih Italija in Slovenija sprejeli na podlagi nasledstva kot tiste dvostranske pogodbe nekdanje SFRJ, ki so ostale v veljavi med novo državo Republiko Slovenijo in Republiko Italijo.

Vendar je po letu 1993 Italija izpostavila vprašanje lastništva nepremičninskega premoženja in čeprav je Slovenija sprejela in izvajala obveznosti iz Rimskega sporazuma, postavila pod vprašaj veljavnost tega sporazuma, sklicujoč se predvsem na spremenjene okoliščine (*clausula rebus sic stantibus*). Za Italijo dogovor o plačilu denarne odškodnine, kakor je določal Rimski sporazum, ni bil zadovoljiv, uveljavljala je vrnitev premoženja optantov v naravi. Ker je z ureditvijo tega dvostranskega vprašanja Italija povezovala svoje soglasje k pridružitvenemu sporazumu Slovenije z EU, je bil nastali položaj za Slovenijo in njeno zunanjo politiko izjemno težak.

Ravnanje Italije je bilo značilni primer izsiljevanja kandidatke za pristop k EU z lastnimi dvostranskimi zahtevami. Večina članic EU in tudi ZDA⁴¹⁹ so to tudi razumele kot nesprejemljivo povezovanje dvostranskih interesov s procesom širitve EU. Po daljših pogajanjih in položaju, ko so bili odnosi med sosedama na najnižji stopnji po letu 1991, je bilo vprašanje razrešeno leta 1997 s t. i. španskim kompromisom.⁴²⁰ Bistvo španskega kompromisa⁴²¹ se nanaša na odpiranje trga nepremičnin ob procesu vključevanja Slovenije v EU. Slovenija je morala spremeniti ustavo oziroma njen 68. člen, ki ni dovoljeval, da bi bili tujci lastniki nepremičnin v Sloveniji. Hkrati se je Slovenija z izmenjavo pisem zavezala, da od začetka veljavnosti pridružitvenega sporazuma pod pogojem vzajemnosti zagotovi pravico do nakupa nepremičnin državljanom držav članic EU, ki so imeli tri leta stalno bivališče na sedanjem ozemlju Republike Slovenije, in da bo ob koncu četrtega leta po koncu veljavnosti

417 T. i. Osimski sporazum, podpisan v Monte San Pietro di Osimo pri Anconi 10. 11. 1975; sestoji iz treh instrumentov: *Traité entre la RSF de Yougoslavie et la République Italienne*; *Accord sur la promotion de cooperation économique*; *Act Final*; o osimskih sporazumih prim. Manlio Udina, *Gli Accordi di Osimo* (Trst 1979); *Osimski sporazumi* (Koper 1977).

418 Sporazum med SFRJ in Republiko Italijo o dokončni ureditvi vseh vzajemnih obveznosti, ki izvirajo iz 4. člena pogodbe, podpisane v Osimu, podpisan 18. 2. 1983 v Rimu.

419 O vlogi ZDA prim. Fassino, *Per passione, passim*.

420 Španski kompromis je Priloga XIII Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni in Evropski skupnosti in njihovimi članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani, Uradni list RS – MP št. 44/97.

421 Včasih imenovan »Solani kompromis«.

pridružitvenega sporazuma sprejela potrebne ukrepe, s katerimi bo pod pogojem vzajemnosti državljanom držav članic EU zagotovila na nediskriminatorni podlagi pravico do nakupa in lastništva nepremičnin.

Kljub težavam v lastnem javnem mnenju in pritisku močne sosede je slovenska zunanja politika uspela z dobrim kompromisom ohraniti svoj strateški nacionalni interes – odpreti si vrata v EU, zagotoviti si dolgoročno varnost in blaginjo. Tudi v tem primeru je pri tistih, ki so o zunanji politiki odločali, prevladal strateški, dolgoročni cilj,⁴²² podobno kakor že pri Osimskih sporazumih.

Po uveljavitvi španskega kompromisa se je pokazalo, da je bil strah, da bodo Italijani in tujci pokupili Slovensko Istro, pretiran. Vendar je v odnosih med sosedama ostalo nekaj nezaupanja. Na slovenski strani nezaupanje vzbuja dejstvo, da gre za sosedo, ki spada med gospodarsko velike sile, članico G7, ki ima pomembne strateške interese na Jadranu, v srednji Evropi in na Balkanu, torej na območju, kjer je Slovenija in ki je tudi območje njenih strateških interesov. Vendar je Italija ne glede na povedano eden prvih trgovinskih partneric Slovenije, zaveznica v NATO in partnerica v EU, s katero vežejo Slovenijo tudi številni pomembni konkretni interesi (infrastruktura, varstvo okolja, zlasti na Jadranu, novi izzivi varnosti, gospodarski interesi in podobno ter nenazadnje narodni manjšini na obeh straneh meje). To pa so solidna zagotovila tudi za razvoj prihodnjih partnerskih in prijateljskih odnosov.

Po vstopu Republike Slovenije v EU, NATO in pozneje tudi v schengensko območje je razvoj odnosov z Italijo dobil nov pozitivni zagon. Po dolgem odlašanju je bil v Italiji sprejet zaščitni manjšinski zakon, kar je bla obveznost iz Osimske pogodbe, četudi opredeljena le v preambuli te pogodbe. Na italijanski strani, predvsem na Tržaškem, ne gre spregledati posameznih slovenstvu sovražnih izpadov, a to ni del italijanske politike v odnosu do partnerice v EU in NATO. Izjemno široko področje sodelovanja med sosedoma prispeva, da nekdanja sovražnost prerašča v trdno zavezništvo in tudi prijateljstvo med ljudmi. Na simbolni ravni to potrjujejo vrnitev Narodnega doma Slovincem v Trstu ob stoletnici njegovega požiga in številni skupni projekti, kakršen je evropsko mesto kulture skupaj z Novo Gorico na slovenski in Gorico na italijanski strani. V tem novem vzdušju sodelovanja tudi omenjena vprašanja, kakor je razglasitev hrvaške in italijanske izključne ekonomske cone v severnem Jadranu, niso povzročila nobenih zapletov v odnosih med državama.

Vrnimo se k prostoru, ki smo ga opredelili kot prednostni prostor, v katerem imajo slovenska zunanja politika ter tudi gospodarstvo in druge dejavnosti posebne možnosti

422 Visok funkcionar v *Department of State* v Washingtonu piscu: »Odločite se o vašem temeljnem nacionalnem interesu, o vstopu v EU, in o tem, da ohranite nekaj ruševin v Istri«.

za uveljavljanje. To je prostor, ki smo ga označili kot tistega, kjer slovenska zunanja politika lahko deluje kot pomemben dejavnik. To so območja jugovzhodno od nas, predvsem prostor nekdanje Jugoslavije. To je *naše interesno območje*. Kljub ambicioznemu avstrijskemu in tudi italijanskemu, turškemu, v zadnjem desetletju pa tudi ruskemu in kitajskemu uveljavljanju v tem prostoru, je to območje prostor in tudi možnost za Slovenijo, in sicer bolj kakor katerikoli drugi prostor na planetu.

Slovenija ima v tem prostoru tudi *očitne prednosti*. To so tradicionalne vezi, poznavanje lokalnih razmer in jezika, ugled, ki ga Slovenija ter njeni proizvodi, storitve ter slovenske blagovne znamke v tem prostoru že tradicionalno imajo. Vstop Slovenije v EU in NATO, uvedba evra, vstop v območje Schengena so Sloveniji dali dodatni ugled in možnosti. Države tega območja pričakujejo slovensko razumevanje in pomoč pri vstopanju v EU in NATO. Slovenija se je v evropskih forumih dejansko zavzemala in se še zavzema za njihovo približevanje EU in NATO.

Hitri vzpon gospodarskih odnosov in naložb slovenskega gospodarstva ter tudi drugo sodelovanje s temi državami potrjujejo pravilnost strateškega zasuka slovenske zunanje politike po letu 1996. Dokler je bilo območje jugovzhodno od Slovenije območje vojne in nestabilnosti, je bila logična in racionalna zunanja politika, ki je odklanjala kakršnokoli enačenje ali povezovanje Slovenije s tem območjem. Upravičeno je bila zadržana do projektov, kakršen je bil SECI,⁴²³ in sprva tudi do Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo.⁴²⁴ K njim je Slovenija pristopila z velikimi zadržki.

Po Daytonu leta 1995 in še zlasti po zaustavitvi srbskega nasilja na Kosovu z intervencijo NATO in po padcu Miloševićevega režima leta 2000 so v tem delu Evrope nastale nove razmere. Odprle so se tudi možnosti za gospodarsko, investicijsko in drugo prisotnost Slovenije na Balkanu. Že leta 1997 je bil narejen *strateški zasuk slovenske zunanje politike od pasivne k aktivni vlogi na tem območju*. Slovenska zunanja politika je skupaj z gospodarstvom aktivno vstopila na to območje. Ta zasuk je dober primer strateškega razmisleka v slovenski zunanji politiki. Rezultat so sedanja izjemna prisotnost slovenskega gospodarstva in investicij na tem območju ter dobri politični in drugi odnosi z vsemi državami tega območja.

Večina držav na tem območju je *pričakovala pomoč Slovenije* zlasti pri njihovem približevanju EU in NATO. Bile so celo možnosti, da bi Slovenija uveljavila posebne partnerske odnose z nekaterimi med njimi, zlasti s Severno Makedonijo, Črno goro, Kosovom. Vendar se po uspešnem začetku slovenska zunanja politika ni uspela povzpeti

423 Southeast European Cooperation Initiative, pobuda ZDA 1997.

424 Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, ki so ga sprejele udeležence v Kölnu 10. 6. 1999; formalno ustanovljen na prvem zasedanju v Sarajevu 30. 7. 1999.

do sistematične graditve odnosov z omenjenimi državami. Skušala je ugoditi vsem, brez jasnih lastnih stališč in odločne podpore, temelječe na vrednotah in načelih lastne zunanje politike in izkušenj iz leta 1991 in po njem. Prevelike, sicer dobronamerne obljube ob prvem slovenskem predsedovanju EU o podpori in odpiranju vrat v EU in NATO, niso dale rezultatov, četudi jih je Slovenija skušala uresničiti. To je ustvarilo občutek o nemoči Slovenije in marsikje dvom (vsekakor neupravičen) o njenih namerah.

Takratno slovensko blokado Hrvaške na poti v EU so marsikje na Balkanu razumeli, kakor da je Slovenija zaradi lastnih interesov in dvostranskih težav zaustavila možno kandidatko za članstvo. Vendar je šlo za nujno zaščito lastnih strateških interesov, s čimer je Slovenija posredno vendarle obremenila proces širitve EU na to območje, a to ni negativno vplivalo na gospodarske in politične odnose. Ugled in spoštovanje, ki ju je na tem območju uživala Slovenija, je rezultat pobud, kakršna je Brdo-Brioni, katere bistvo je ohranjanje dialoga med državami Zahodnega Balkana.

Je pa Slovenija med drugim predsedovanjem Svetu EU leta 2021 vendarle uspela izpostaviti zlasti vprašanje širitve EU na območje Zahodnega Balkana kot pomembnega strateškega vprašanja za EU. Po agresiji na Ukrajino kaže, da utegne biti prav to območje Evrope v prihodnjih odnosih med EU in NATO ter Rusko federacijo izjemno pomembno tudi za mir in varnost v Evropi. Predvsem zaradi svojstvene politike Srbije in Republike Srbske v Bosni in Hercegovini ter njunega opredeljevanja do agresije na Ukrajino je videti, da obe dajeta prednost Putinovi Rusiji, kar utegne prav ta del Evrope voditi v nestabilnost in tveganja.

Na poseben način se je slovenska zunanja politika srečala z vprašanjem Kosova.⁴²⁵ Razumljivo in logično je bilo, da so bili Slovenci ob Albaniji prvi, ki so že leta 1989 na znanem zborovanju v Cankarjevem domu izrazili podporo albanskemu odporu zoper Miloševićevo politiko apartheidja in grobih kršitev človekovih pravic na Kosovu. Tudi pozneje je slovenska zunanja politika podpirala prizadevanja Albancev na Kosovu, konkretno tudi s tem, da je imela pomembno vlogo pri tem, da so sprejeli sporazum v Rambouilletu, ki pa ga je Srbija zavrnila. Iz načelnih razlogov je Slovenija podprla Ahtisaarijev načrt⁴²⁶ in **priznala neodvisnost Kosova**. Drugačne odločitve njene zunanje politike bi bile v nasprotju z njenimi temeljnimi vrednotami, ki jih je uveljavljala v letu 1991 in pozneje. Nasilje, diskriminacija, nekakšen evropski kolonializem se nad Albanci na Kosovu ni izvajal le v času Miloševićevega režima, temveč vse od ponesrečenega poizkusa Kraljevine Srbije, da si po zmagi v balkanskih vojnah (1912–1913) s silo utre pot do morja prek Albanije, ker ji je bila pot na Egejsko morje

425 O genezi kosovskega vprašanja po letu 1989 prim. The Kosovo report, The Independent International Commission on Kosovo, New York 2000.

426 Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 2. 2. 2007.

prek Soluna zaprta. To je bil čas, ko je dostop do morja veljal za veliko strateško prednost. Zmagovita Srbija po balkanskih vojnah pri tem ni bila izjema, so pa njeni ambiciji stali na poti Albanci. Po porazu Srbije leta 1915 in umiku srbske vojske čez Kosovo in Albanijo na Krf Albanci žal niso pozabili na maščevanje.

Nasilje srbske vojske na Kosovu med srbskim prodorom k morju v zimi 1913–1914 je pognalo prve korenine in bilo *začetek spirale srbsko-albanskega sovraštva*.⁴²⁷ Zanihanje vsakršnih pravic albanskemu prebivalstvu na Kosovu v času Kraljevine Jugoslavije in pogosti izbruhi nasilja so to sovraštvo krepili. Nasilje na Kosovu prva leta po drugi svetovni vojni je dodalo svoje.

Hitri vzpon albanskega prebivalstva v okviru kosovske avtonomne pokrajine v času federativne Jugoslavije, priznanje albanskega jezika in kulture, uzakonitev in vzpostavitev albanskih institucij, vključno z univerzo v Prištini, akademijo znanosti in podobno, so zlasti po letu 1965 začeli rušiti v bistvu psevdokolonialni sistem na Kosovu. Stanje, kakršno je bilo pred tem, ko so bili vsi ključni vzvodi oblasti in gospodarstva na Kosovu v rokah Srbov, ni bilo več mogoče. Hitra uveljavitev albanstva na Kosovu, ki so ga spremljali tudi nacionalistični izpadi na obeh straneh, je povzročila zahteve po spremembah in ogrozila do takrat nesporno vodilni položaj Srbov. Konflikt med vzpenjajočim se mladim agresivnim albanskim nacionalizmom in srbstvom, ki je začelo na Kosovu izgubljati vodilni položaj, je bil neizbežen. V politični konflikt so najprej vodile sicer razumljive in logične albanske zahteve po statusu republike v okviru SFRJ. Jugoslovanska, predvsem pa srbska politika nista bili sposobni in pripravljene z dialogom in reformami obvladovati čedalje bolj zaostrenega položaja na Kosovu. Po nemirih leta 1989 se je zatekla k nasilju in grobi diskriminaciji Albancev. Po razpadu SFRJ je bil na Kosovu uveden svojevrstni apartheid. Po oboroženem odporu Albancev po letu 1999 je prišlo do poskusa z nasiljem in etničnim čiščenjem rešiti kosovsko vprašanje, nato pa do vojaškega posega NATO, umika srbske vojske in dela Srbov s Kosova, s čimer je bilo Kosovo za Srbijo *dejansko in verjetno dokončno izgubljeno*.

Ob mednarodnopravnih argumentih, na katere se sklicuje Srbija, je za prihodnost Kosova in tudi Srbije ter celotne regije najpomembnejše razumeti dejansko stanje. Ko se Srbija sklicuje na suverenost držav in spoštovanje načela mednarodnega prava o ozemeljski celovitosti držav, namerno prezre enakovredno načelo mednarodnega prava, to je pravico narodov do samoodločbe.⁴²⁸ Sklicuje se na Resolucijo Varnostnega

427 Dimitrij Tucović, *Srbija i Albanija* (Beograd 1914).

428 O pravici narodov do samoodločbe prim. Petrič, *Pravica*, passim; Janko Pleterski, *Pravica in moč za samoodločbo: Med Metternichom in Badinterjem* (Ljubljana 2008); Buchanan, *Justice*, passim; Anna Di Lellio, *The Case for Kosova: Passage to Independence of Kosova for International Law*,

sveta OZN 1244⁴²⁹ in govori o posledicah, ki bi jih imela neodvisnost Kosova za celotno regijo. Argumenta, da bo kosovska neodvisnost destabilizirala regijo, niso sprejeli niti v Severni Makedoniji niti v Črni gori, ki naj bi bili najbolj izpostavljeni nevarnosti destabilizacije. Obe sta neodvisnost Kosova priznali.

Pomemben argument za neodvisnost Kosova je tudi, da Srbija sama ni sposobna obvladovati Kosova, saj je proti vključenosti Kosova v Srbijo velika večina kosovskega albanskega prebivalstva, ki hoče ohraniti neodvisnost Kosova. Prepustiti oziroma vrniti Kosovo Srbiji bi pomenilo stalni, verjetno tudi oboroženi odpor na Kosovu. To bi v Srbiji povzročalo stalne politične blokade, saj bi bila v Srbiji blizu četrtnina prebivalcev Albancev. Ti bi imeli pravico do politične organiziranosti, lastnih strank in podobnega. Tako Kosovu kakor tudi Srbiji, ki bi bila obremenjena z albanskim vprašanjem, bi bila vrata v EU še dolgo zaprta. Sicer pa si je vrnitev srbske oblasti na Kosovo težko zamišljati brez uporabe sile, tj. brez oboroženega spopada.

Razglasitev neodvisnosti Kosova leta 2008 je **vzpostavila novo stanje**. Kosovo je ne glede na to, da ga številne države (še) niso priznale,⁴³⁰ nova **neodvisna država**, čeprav v posebnem položaju⁴³¹ tako v odnosu do OZN (UNMIK) kakor tudi EU (EULEX Kosovo).⁴³² Širšega priznanja večinoma ni tudi zaradi neenotnosti EU,⁴³³ kar je značilen primer šibkosti skupne zunanje in varnostne politike EU.

Srbsko nepriznavanje neodvisnosti Kosova ne spremeni dejstva, da je Kosovo nova država z vsemi konstitutivnimi pogoji, ki jih mednarodno pravo zahteva za državo. Je pa srbsko nasprotovanje priznanju Kosova ob podpori Rusije preprečilo Kosovu vstopanje v številne mednarodne organizacije in ustanove, vključno z OZN. Kosovo zato utegne ostati še dolgo težava, ki bo zapletala odnose v regiji, pa tudi med velikimi silami. Zato ni pretirana trditev, da je nezmožnost EU zagotoviti lastno enotnost za priznanje Kosova, bila in je še njen resni zunanjepolitični neuspeh in

v *International Law Between Universalism and Fragmentation*, uredili Isabelle Buffard, James Crawford, Alain Pellet and Stephan Wittich (Leiden 2008), 391–412; Gunter Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (Göttingen 1955).

429 Resolucija Varnostnega sveta OZN 1244, S/Res/1244 (1999).

430 Kosovo pa je priznalo nekaj več kakor sto držav, med njimi najpomembnejše evropske države in vse sosedje Kosova, razen Srbije.

431 Pogosto se govori o nadzorovani neodvisnosti.

432 European Union Rule of Law Mission in Kosovo, ustanovljen z Council Joint Action 2008/124/CFSP, 4. 2. 2008.

433 Številne države so glede priznanja čakale na odločitev EU, ki bi jo upoštevale, saj gre za evropsko vprašanje; ker EU o tem ni dosegla soglasja, je normalno, da so se številne države odločile počakati s priznanjem.

dokaz njene nemoči obvladati težave na lastnem območju. Ta dokaz šibkosti EU v svetu ni ostal neopažen.

V nastalem položaju bi bil verjetno najboljši izhod dialog med Srbijo in Kosovom kot *enakopravnima državama o ureditvi njunih prihodnjih medsebojnih odnosov*. Srbija se ne bo mogla večno izogibati dejstvu, da je na njeni južni meji nova država. Realna možnost vstopa v EU obeh, Srbije in Kosova, bi lahko blagodejno vplivala na postopno urejanje odnosov med njima. Po drugi strani pa bi srbska dolgotrajna blokada Kosova, njegov nedorečeni mednarodni položaj in zaostreni odnosi s Srbijo vodili v krepitev albanskega nacionalizma in verjetno k tesnejši povezavi Kosova z Albanijo. To bi lahko dodatno zapletlo odnose v regiji.

Generalna skupščina OZN je leta 2008 na pobudo Srbije izglasovala resolucijo, s katero je Generalna skupščina v skladu s svojo pristojnostjo od Meddržavnega sodišča⁴³⁴ zahtevala svetovalno mnenje⁴³⁵ o tem, ali je bila enostranska⁴³⁶ razglasitev neodvisnosti Kosova v nasprotju z mednarodnim pravom. Čeprav svetovalna mnenja Meddržavnega sodišča za države niso zavezujoča, ima odločitev haškega sodišča nedvomno daljnosežne posledice za obstoj in razvoj Kosova, Srbije in celotne regije ter zaradi mednarodnopravne avtoritete tega sodišča tudi za primere samoodločbe v prihodnosti. Pravno mnenje, da razglasitev neodvisnosti Kosova ni v nasprotju z mednarodnim pravom, pomeni avtoritativno mednarodnopravno potrditev, da je Kosovo država.

Po ruski agresiji na Ukrajino, ki bo bistveno in za daljše obdobje spremenila odnose v Evropi, se zastavlja vprašanje, kakšno utegne biti prihodnje reševanje vprašanj, kakršno je Kosovo (in številna druga, Abhazija, Južna Osetija, Transdnistrija, Krim, Donbas in drugo), ki so posredno ali neposredno vpeti v odnose z Rusijo. Bodo to zamrznjeni konflikti, ki bodo še posebej obremenjujoči in nerešljivi v novi hladni vojni, morda celo vzrok za tveganja in napetosti? Prav na Zahodnem Balkanu utegnejo biti težave Kosova, težave z odnosi treh entitet (srbske, hrvaške in bošnjaške) v Bosni in Hercegovini, pa tudi težave v Črni gori in Severni Makedoniji, izziv stabilnosti in predmet soočanj interesov Rusije (in Kitajske) z interesi zahoda, konkretno EU in NATO. Prav Zahodni Balkan s svojimi težavami utegne biti, seveda odvisno od razvoja krize, povzročene z agresijo na Ukrajino, v prihodnjih letih torišče zapletov

434 Resolucija Generalne skupščine OZN A/Res/63/3.

435 Svetovalna mnenja (*advisory opinions*) ICJ lahko zahtevajo organi OZN, ne pa države; niso obvezna, vendar pa imajo pomembno težo, zlasti na primer za razlago Ustanovne listine OZN; o svetovalnih mnenjih glej Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 494 id.

436 Besedilo vprašanja: »Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?«

v odnosih EU z Rusijo. To pa pomeni tudi velik izziv za prihodnjo slovensko zunanjo politiko in njeno opredeljevanje. Kajti če smo na poti v delitev v Evropi, bo del te delitve tudi Zahodni Balkan. Z drugimi besedami, *mednarodno okolje, v katerem deluje in bo delovala zunanja politika naše države, utegne biti drugačno, kakor je bilo zadnja tri desetletja, in predvsem bolj zapleteno, tudi na Zahodnem Balkanu.*

Za slovensko zunanjo politiko so še posebej pomembni odnosi s *Hrvaško*. Sosedu, ki sta kot zaveznici stopili na pot neodvisnosti, sta se več let soočali s težavami v medsebojnih odnosih, predvsem z vprašanjem meje, še posebej meje na morju.⁴³⁷ Vprašanja nuklearke Krško in hranilnih vlog hrvaških varčevalcev pri Ljubljanski banki so postopoma izgubila konfliktni politični naboj, se depolitizirala in so po daljšem obdobju prišla do rešitve, bodisi po poti arbitraže bodisi z dogovori, bodisi s sodnimi odločitvami Evropskega sodišča za človekove pravice. Vprašanje meje pa je ostajalo odprto kljub prizadevanjem spor rešiti s pogajanjem. Četudi so bili odnosi med sosedama dobri in vsestranski, so jih nerešeno mejno vprašanje in občasni zapleti v zvezi s tem ter incidenti in enostranska dejanja obremenjevali.

Poizkusi urediti mejno vprašanje s pogajanjem niso uspeli. Še *najbližje je bil t. i. sporazum Drnovšek-Račan*,⁴³⁸ parafiran na ravni obeh vlad. Vendar sporazum ni bil sklenjen. Ob jasno izkazanem namenu obeh strani, da ga je, če naj začne veljati, treba ratificirati, ga hrvaški sabor ni ratificiral, kasneje je od njega odstopila tudi hrvaška vlada. Sporazum je zato ostal le *dogovorjeni osnutek*. Vendar to, da se je bilo o njem na ravni takratnih vlad mogoče dogovoriti, kaže, kakšen bi bil približno lahko kompromis, če bi se stranki uspeli dogovoriti. Je *primer na vladni ravni doseženega kompromisa*, tudi za tiste, ki so pozneje o sporu odločali v arbitražnem postopku.

Sporazum Drnovšek-Račan, kakršen je bil dogovorjen in parafiran (avtentiziran), a ne sklenjen in ne uveljavljen,⁴³⁹ je bil *kompromisna rešitev*, s katero se je skušalo zadovoljiti nekaj temeljnim zahtevam obeh strani: Sloveniji neposredni stik njenih

437 O celotnem mejnem vprašanju s Hrvaško prim. *Bela knjiga o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško* (Ljubljana 2006).

438 Sporazum Drnovšek-Račan je bil dogovorjen leta 2001.

439 Parafiranje ali podpis s pogajanjem dogovorjenega besedila praviloma še ne pomeni sklenitve pogodbe, temveč le overbo (avtentifikacijo) tega, kar so se pogajalci dogovorili, razen če se nista pogodbenici dogovorili, da bo pogodba začela veljati že s podpisom, sta tako voljo jasno izkazali na kakšen drug način, na primer z izvajanjem samo podpisane ali parafirane pogodbe; takih izjemnih okoliščin v primeru sporazuma Drnovšek-Račan ni bilo, so pa bile na primer pri Memorandumu o razumevanju iz leta 1954. Prim. Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 248 id.; Brownlie, *Principles*, 610.

teritorialnih voda z odprtim morjem in pretežni del Piranskega zaliva, kar je glede na merilo *uti possidetis* 25. junija 1991⁴⁴⁰ in na pomen, ki ga zaliv ima za Slovenijo, bil zanjo težko sprejemljivi kompromis. Vendar pa je bilo težko vztrajati, da bi južna, tj. hrvaška obala Piranskega zaliva, sploh ne imela dostopa do morja in bi bil torej ves akvatorij Piranskega zaliva slovenski ali da bi Sloveniji pripadel tudi severni del Savudrijskega polotoka. Sporazum je Hrvaški omogočal neposredno mejo na morju z Italijo, torej z EU, kar je bila takrat ena njenih temeljnih zahtev. Vprašanja meje na kopnem so bila ob sklepanju sporazuma manj v ospredju in urejena s kompromisi, ki so izhajali bodisi iz poteka medrepubliške meje (*uti possidetis iuris*) 25. junija 1991 bodisi iz katastra.

Sloveniji bi bil zagotovljen neposredni stik z odprtim morjem po koridorju odprtega morja do njenega teritorialnega morja. Stik z odprtim morjem⁴⁴¹ je bil najpomembnejša slovenska zahteva in strateški nacionalni interes. Ne glede na geografski položaj, ki je za Slovenijo neugoden, je ta njena zahteva razumljiva in utemeljena. Zlasti z dejstvom, da je v času pred razpadom SFRJ Slovenija kot njen del imela neposredni stik z odprtim morjem. Ni tehtnega ne dejanskega in ne pravnega razloga, da bi ga z osamosvojitvijo izgubila. Do osnutka sporazuma Drnovšek-Račan je mogoče biti tudi kritičen. Vendar če bi ga Hrvaška uspela ratificirati, bi to bil ***v bistvu dober kompromis*** med interesi in željami obeh strani.

Sporazum ni uspel tudi iz taktičnih, ne le vsebinskih razlogov. Stranki, zlasti Hrvaška, nista znali najti prave poti za njegovo uveljavitev. Jasno je namreč bilo, da bodo na obeh straneh opozicija, mediji in javnost imeli veliko zadržkov in kritik. To velja za vsako kompromisno ureditev zlasti mejnih vprašanj, saj je bistvo kompromisa, da ne ustreže v celoti pričakovanjem ne ene ne druge strani. Če bi pogodbenici nastajajočega sporazuma Drnovšek-Račan sami ne razglasili širši javnosti, temveč ga predstavili kot kompromisni predlog, dosežen s pomočjo tretjega, bi morda imel več možnosti za uspeh. Lahko bi ga predstavil kot svoj predlog Perry, nekdanji obrambni

440 Načelo *uti possidetis* je danes načelo občega mednarodnega prava in pomeni, da se pri razmejitvi novo nastalih držav upošteva razmejitve, kakršna je na primer bila med kolonialnimi posestmi ali v primeru razpada SFRJ med socialističnimi republikami oziroma federalnimi enotami; to načelo mednarodnega prava je vodilo tudi t. i. Badinterjevo arbitražno komisijo, ki je odločila, da so meje novih držav na ozemlju nekdanje SFRJ meje federalnih enot (*uti possidetis iuris*); ker meje med njimi na morju niso bile določene, velja upoštevati načelo *uti possidetis de facto*, to je, kdo je ob nastanku nove države na spornem območju dejansko izvajal oblast; v Piranskem zalivu so ob razpadu SFRJ oblast izvajali organi takratne SR Slovenije. Prim. tudi Türk, *Temelji mednarodnega prava*, 413 id.; Brownlie, *Principles*, 129 id.

441 O stiku z odprtim morjem oziroma stiku oziroma dostopu do odprtega morja v mednarodnem pravu prim. Jan Zbačnik, Bojko Bučar in Milan Brglez, *Status pravice dostopa do odprtega morja v mednarodnem pravu* (Ljubljana 2008).

minister ZDA, ki je že bil pred tem angažiran kot neformalni posrednik. Z ugledom nepristranosti in ob dejstvu, da so posredno za njim bile ZDA, ki so želele, da bi se mejni spor rešil, bi »njegov« predlog morda uspel. Spretnost diplomacije namreč ni le v tem, da se dogovori za kompromisno rešitev, kar je seveda najpomembnejše, temveč tudi v tem, da se najde pot, da dogovorjeni predlog kompromisa pripelje do sklenitve sporazuma in njegove uveljavitve.

Neuspeh kompromisa Drnovšek-Račan je močno **zožil možnosti za uspešna dvostranska pogajanja**. Slovenija ne bi mogla sprejeti manj, kakor je bil kompromis Drnovšek-Račan. Parlament in javnost bi to razumela kot nesprejemljivo popuščanje. Ob ratifikaciji takega, v škodo Slovenije spremenjenega osnutka sporazuma, bi gotovo prišlo do referendumu, ki bi tak sporazum zavrnil. Na drugi strani je Hrvaška v saboru kompromis Drnovšek-Račan formalno in torej dokončno zavrnila. Vsak nov dvostranski dogovor, ki bi bil pod ravno tistega, kar je že bilo zavrnjeno, bi verjetno v saboru doživel enako usodo. Pogovori na ravni strokovnjakov so sicer občasno potekali, vendar brez resnih možnosti za uspeh.

Hrvaška se je zavedala, da ni mogoče pričakovati, da bi se bila katerakoli slovenska vlada pripravljena spustiti pod raven kompromisa Drnovšek-Račan. Hkrati pa tudi, da v saboru ni sposobna zagotoviti ratifikacije tega ali vsebinsko v bistvu enakega sporazuma. Zato se je odločila za reševanje spora ob pomoči tretjega, bodisi enega od mednarodnih sodišč bodisi z *ad hoc* arbitražo.

Položaj je tudi za slovensko zunanjo politiko postal zapleten, ker se je Hrvaška bližala vstopu v EU in NATO, k čemur bi Slovenija z ratifikacijo pristopnih pogodb v parlamentu morala dati soglasje. Potem ko so se Hrvaški na načelni ravni odprla vrata v EU in je začela pristopna pogajanja ter se je pokazala tudi pripravljenost, sprejeti jo v NATO, so začela naraščati tudi pričakovanja v EU in NATO, da mejni spor s Slovenijo ne bo zavrl vstopa Hrvaške. Slovenija je bila pred razpotjem, ali vztrajati pri rešitvi mejnega spora pred vstopom Hrvaške v EU in NATO ali reševanje odložiti na čas po tem, tako rekoč *ad calendas graecas*. Odločila se je, da vztraja pri ureditvi spora pred vstopom Hrvaške v EU tudi zato, ker se referendumu ob ratifikaciji pristopne pogodbe s Hrvaško, če ne bi bil prej dosežen dogovor, ne bi bilo moč izogniti.

Predvsem v odnosih med evropskimi državami je **težko na načelni ravni zavrniti reševanje nekega v bistvu pravnega spora pred mednarodnimi sodišči**, z arbitražo ali z drugimi načini vključitve tretjega, na primer posredovanje, mediacijo,

itd.⁴⁴² Zato je slovensko odklanjanje reševanja spora z vključitvijo tretjega postajalo vprašljivo in težko vzdržno. Ker je bilo jasno, da nadaljevanje reševanja spora s pogajanci ne more voditi do rezultata, je leta 2007 prišlo do neformalnega dogovora takratnih predsednikov vlad, da se skuša spor rešiti s pomočjo tretjega, na primer pred Meddržavnim sodiščem v Haagu, čigar ugled je nesporen. Na strokovni ravni so se nato začeli pogovori, ki naj bi določili načine za pristop k sodišču v Haagu.

Za pristojnost Meddržavnega sodišča je potreben dogovor strank v sporu, t. i. »kompromis« o sprejemu njegove pristojnosti⁴⁴³ in o tem, o čem naj odloči. Delo mešane strokovne skupine, ki naj bi izoblikovala dogovor o pristopu k sodišču, ni vodilo k uspehu. Sporno je ostalo predvsem, o čem naj sodišče odloča in katere vire prava naj pri odločanju uporabi. Slovenska stran je vztrajala, da naj bi sodišče odločalo tudi po načelu pravičnosti⁴⁴⁴ (*ex aequo et bono*), za Hrvaško pa je bilo to nesprijemljivo.

Ker pogovori niso bili uspešni, predvsem pa, ker je Hrvaška v pristopnih pogajanjih vključila dokumente, ki bi po presoji Slovenije prejudicirali potek meje, se je Slovenija odločila zaustaviti hrvaška pristopna pogajanja z EU. Kljub zapletom in kot izraz dobre volje pa ni blokirala vstopa Hrvaške v NATO. V želji, doseči dogovor med Slovenijo in Hrvaško, ki naj bi sprostil nadaljevanje hrvaških pristopnih pogajanj, je leta 2009 **v reševanje spora aktivno posegla EU**, predvsem s posredniško dejavnostjo takratnega komisarja za širitev Rehna. Hrvaška, ki je vztrajala pri reševanju spora pred mednarodnim sodiščem ali arbitražo, je njegov predlog mediacije zavrnila.

442 Sredstva mirnega reševanja sporov so obravnavana v nadaljevanju, ko bomo govorili o sredstvih zunanje politike, saj skušajo države z uporabo teh sredstev uresničiti določene cilje.

443 Pristojnost Meddržavnega sodišča v Haagu, ki je sodni organ OZN nespornega ugleda, določa njegov statut v 36. členu; za njegovo pristojnost je vedno potrebno soglasje držav v sporu, bodisi na različne načine izraženo vnaprej, bodisi s posebnim sporazumom, kadar je do spora že prišlo; tak primer je spor med Slovenijo in Hrvaško o meji; o ICJ prim. Andreas Zimmermann, Christian Tomuschat, Karin Oellers-Frahm, Christian Tams in Tobias Thienel, *The Statute of International Court of Justice: A Commentary* (Oxford 2006); Shabtai Rosenne in Yael Ronen, *The Law and Practice of the International Court, 1920–2005*, 4. Izdaja (Leiden 2006).

444 Možnost, razsoditi o sporu po pravičnosti, torej mimo mednarodnih pogodb, običajnega mednarodnega prava in splošnih pravnih načel, je sodišču dana, vendarle le, če o tem soglašata stranki v sporu; vendar Meddržavno sodišče (ICJ) še nikoli ni odločalo po načelu pravičnosti, zato bi bila taka zahteva Slovenije in Hrvaške tudi zanj poseben izziv, na podlagi katerih meril naj bi razsodilo; ker je bilo malo verjetnosti, da bi bil možen dogovor o razsojanju spora po *ex aequo et bono*, je zahtevo Slovenije mogoče razumeti tudi kot potezo, s katero se je izmahnila iz težko vzdržnega načelnega odklanjanja, da naj bi se spor, ki je značilni pravni spor, prepustil v presojo sodišču; o *ex aequo et bono* in razliki z načelom *aequiti* prim. Robert L. Bledsoe in Boleslaw A. Boczek, *The International Law Dictionary* (Oxford 1987), 11.

Slovenija nov predlog Rehna o reševanju spora z *ad hoc* arbitražo načeloma ni zavrnila, dala pa je več pripomb, ki jih je ta sprejel, medtem ko je Hrvaška te pripombe sprva v celoti zavrnila. Na tej točki je pred poletjem 2009 obstalo reševanje spora, zastala pa so tudi pristopna pogajanja Hrvaške z EU.

Pomembno je ugotoviti, da kljub zastoju in dolgotrajno neuspešnemu reševanju mejnega vprašanja ter tudi nekaterih drugih spornih vprašanj gospodarski in drugi odnosi med državama niso utrpeli bistvene škode. Še vedno so bili dobri in razvejani kljub polemiki v javnem mnenju, ki so jo razpihovali mediji in posamezni politiki na obeh straneh. Med narodoma, ki se v tisoč letih in več sosedstva nikoli nista zapletla v oboroženi spopad, ni prišlo do resnejših zapletov. Lahko pa bi, če bi spor še trajal in če bi dolgoročno blokiral hrvaška pristopna pogajanja, s tem pa posredno proces širitve EU – za katerega se je interes v EU že tako zmanjšal – **škodilo ugledu in verodostojnosti obeh držav tako v EU kakor tudi na območju jugovzhodne Evrope.**

Potem ko je Hrvaška v letih po osamosvojitvi skušala z enostranskimi dejanji nekajkrat ustvariti prejudice glede meje, Sloveniji ni preostala druga možnost, kakor da v okviru hrvaških pristopnih pogajanj doseže ureditev spora ali vsaj čvrst dogovor o njegovem reševanju, na primer dogovor o *ad hoc* arbitraži ali mediaciji. Brez tega bi ob ratifikaciji pristopne pogodbe s Hrvaško bodisi ne bilo ustrezne večine v slovenskem parlamentu bodisi bi prišlo do referendumu, ki bi lahko preprečil ratifikacijo. Z vidika slovenskih nacionalnih interesov ni mogel biti sprejemljiv noben kompromis, ki ne bi upošteval zgodovinskih dejstev v Piranskem zalivu in ne bi zagotavljal neposrednega stika slovenskih teritorialnih voda z odprtim morjem. Prav tako ni bilo sprejemljivo reševanje spora ob pomoči tretjega, ki ne bi omogočalo, da poleg mednarodnopравниh ne bodo upoštevani tudi zgodovinski, ekonomski in drugi razlogi, ki v bistvu pomenijo pravičnost.

Mejni spor bi bilo morda lažje rešiti v prvih letih po osamosvojitvi. Vendar so bila takrat pri obeh straneh v ospredju druga vprašanja, za Hrvaško zlasti vojna na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini. V dvostranskih poskusih rešiti spor (z izjemo tistega, ki je vodil v dogovor Drnovšek-Račan) ni nikoli prišlo do resnega prizadevanja, razumeti tudi razloge, pričakovanja in interese druge strani, kar pa je nujno za doseg kompromisa. Obe strani sta se zadovoljili s t. i. pozicijskimi pogajanjmi, v katerih vsaka stran utemeljuje in krepi svoje argumente, lastno resnico, ni pa pripravljena iskati poti do razumevanja in upoštevati tudi interesov in argumentov druge strani. Taka, **pozicijska pogajanja, so redko uspešna**; večinoma le takrat, kadar lahko ena stran drugi vsili lastna stališča. Posledica takih pozicijskih pogajanj je, da na obeh straneh v javnem mnenju, medijih, in tudi politični eliti nastane čvrsto prepričanje v lastni prav in da je za rešitev spora sprejemljivo le tisto, kar ugodi lastnim zahtevam. To prepričanje dobi lastno dinamiko in se medsebojno

vzpodbuja na obeh straneh ter začne **onemogočati vsako kompromisno rešitev**. Vsak kompromisni dogovor je vnaprej obsojen na popuščanje in poraz ter kot tak postane nesprejemljiv.

Potem ko je Slovenija jeseni 2008 blokirala hrvaška pristopna pogajanja, ni bilo jasno, kako nadalje reševati mejni spor med Slovenijo in Hrvaško. Jasno je bilo morda le to, da bi morali že davno, zlasti politiki pa tudi mediji, opustiti trdo govornico, ki je ožila možnosti dogovora. Dokaj jasno je bilo tudi – in tega se je morala zavedati zlasti Hrvaška – da slovenska zunanja politika preprosto ne more sprostiti blokade hrvaških pristopnih pogajanj brez jasnega dogovora o *ad hoc* arbitraži ali mediaciji ali o načinu reševanja spora pred Meddržavnim sodiščem, ki bi vključeval načelo pravičnosti (*ex aequo et bono*) kot vir odločanja, ali brez dvostranskega dogovora o ureditvi mejnega vprašanja.

Vsako od možnih sredstev za mirno reševanje sporov med državami in tudi za konkretni spor med Slovenijo in Hrvaško ima svoje prednosti, pa tudi hibe, ki jih je pri odločitvi o izbiri sredstva treba upoštevati. Tistim, ki o zunanji politiki in katerekoli sporu odločajo na obeh straneh, mora biti jasno, da jim bo rešitev (bodisi dvostranski sporazum bodisi odločitev tretjega) dala manj od lastnih pričakovanj in zahtev. Dogovor je lahko le kompromis, če naj bo sprejemljiv za obe strani, sicer ga ne bo. Tudi odločitev mediacije, *ad hoc* arbitraže ali Meddržavnega sodišča praviloma **ne bo ustregla pričakovanjem le ene strani**. Tudi odločitev tretjega bo – ne po obliki, pač pa po stvarni vsebini – kompromis, manj od pričakovanj katerekoli strani.

Potem ko je dvostranski spor o meji med Slovenijo in Hrvaško leta 2009 postalo tako rekoč odločilno vprašanje, pogoj za nadaljevanje pristopnih pogajanj s Hrvaško in s tem za širitev EU, njegove rešitve ali vsaj dogovora o načinu reševanja spora ni bilo več mogoče **odlašati v nedogled**. To so potrjevala tudi jasna pričakovanja EU in ZDA, ki nista varčevali s prepričevanjem obeh strani v sporu o nujnosti dogovora. Hrvaška je z novo predsednico vlade vendarle dojela, da ni najpomembnejši nacionalni interes Hrvaške sredinska mejna črta v Piranskem zalivu in tudi ne preprečevanje neposrednega stika Slovenije z odprtim morjem, ampak vstop v EU in trajni dobri odnosi s Slovenijo. Razumljiv slovenski nacionalni interes, ki je tudi zgodovinsko utemeljen in v skladu s pravičnostjo, so neposredni stik (zliv, spoj) njenih teritorialnih (notranjih) voda z odprtim morjem ter ustrezno upoštevana zgodovinska dejstva v Piranskem zalivu, pa tudi širitev EU in NATO v jugovzhodno Evropo, torej tudi vstop Hrvaške vanju. Za obe sosedni so pomemben nacionalni interes dobri in vsestransko razviti medsebojni odnosi ter njun ugled pri verodostojnih in kooperativnih partnericah v EU, NATO in jugovzhodni Evropi, kjer želita obe imeti pomembno vlogo. Upoštevanje navedenih **dejanskih nacionalnih interesov obeh strani** je bilo ob pomembni vzpodbudi EU in ZDA

izhodišče dogovorov, ki so vodili do osnutka, parafriranja in podpisa sporazuma o reševanju mejnega spora z arbitražo.⁴⁴⁵

Bistvene določbe arbitražnega sporazuma so, da bo mejni spor reševala in določala celotno mejo na kopnem in morju *ad hoc* arbitraža, sestavljena iz petih arbitrov.⁴⁴⁶ **Odločitev arbitraže naj bi bila obvezujoča** in jo morata obe strani (ne glede na morebitne pravne ovire) izvesti v šestih mesecih po odločitvi arbitrov.⁴⁴⁷ Pri določanju meje na kopnem (tam, kjer je meja že bila med federalnima enotama nekdanje države) naj bi arbitraža izhajala iz stanja 25. junija 1991, hkrati pa so bili nični vsi pravni akti in ukrepi v zvezi z mejo, ki sta jih obe strani enostransko sprejeli oziroma uveljavili po tem datumu.⁴⁴⁸ Arbitraža naj bi začela delovati potem, ko bodo s Hrvaško končna pristopna pogajanja in bi bil z njo podpisan pridružitveni sporazum.⁴⁴⁹ Ta zadnja določba, ki je bila v pogodbo vključena v sklepni fazi, je bila za Slovenijo najšibkejši del sporazuma. Z njo je Slovenija odstopila od nekajletne strategije, da je treba mejni spor **rešiti pred vstopom Hrvaške v EU**. Z vrstnim redom, kakor ga je določal arbitražni sporazum, so bila hrvaška pristopna pogajanja dejansko ločena od urejanja mejnega vprašanja, saj je arbitraža začela delati šele tedaj, ko so bila pristopna pogajanja že končana. Ker je bila odločitev arbitraže obvezujoča, sta jo morali Slovenija in Hrvaška uresničiti ne glede na njen izid. Predvsem pa se je Slovenija tudi zavezala, da bo vnaprej umaknila zadržke v pogajanjih za vstop Hrvaške v EU. Morebitna zahteva Slovenije, da bo umaknila zadržke šele potem, ko bi arbitražno sodišče sprejelo odločitev, bi ne bila nič neobičajnega, še zlasti če bi se v arbitraži določil na primer šestmesečni ali enoletni rok za sprejetje odločitve. Tako pa je bila v arbitražnem dogovoru vsebovana možnost, da potem, ko bo Slovenija umaknila zadržke v pogajanjih s Hrvaško o njenem vstopu v EU, Hrvaška od arbitraže lahko odstopi ali pa arbitražne odločitve ne izvrši. Tako se je tako tudi zgodilo.

Vsekakor pa je bila najpomembnejša vsebina arbitražnega sporazuma, da bodo arbitri **določili**⁴⁵⁰ (*determine*) **potek meje med državama na kopnem in morju** (*the*

445 *Arbitration Agreement between Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia*, podpisan v Stockholmu 4. 11. 2009; začel je veljati po izmenjavi ratifikacijskih listin po tem, ko sta bila pred ratifikacijo v Sloveniji opravljena tudi ustavnopravna presoja in referendum.

446 V 2. členu arbitražnega sporazuma sta določena sestava arbitraže in način izbire arbitrov, v 6. členu pa način dela arbitraže.

447 7. člen sporazuma.

448 5. člen sporazuma.

449 11. člen sporazuma.

450 Člen 3/1a.

course of the maritime and land boundary) z uporabo mednarodnega prava.⁴⁵¹ Hkrati pa so imeli arbitri nalogo določiti (*determine*) **stik (spoj) (junction) notranjih voda Slovenije z odprtim morjem**⁴⁵² in režim uporabe ustreznih pasov morja.⁴⁵³ Odločanje o tem (o stiku in uporabi pasov morja) naj bi poleg mednarodnega prava temeljilo tudi na **pravičnosti, načelu dobrososedskih odnosov** in upoštevanju vseh relevantnih okoliščin.⁴⁵⁴ Upravičeni smo zapisati, da je to primerna opredelitev za konkretni primer načela pravičnosti, katerega vsebina na splošni ravni ni mednarodnopravno opredeljena.⁴⁵⁵

Ta določila arbitražnega sporazuma so bila okvir in napotilo za odločanje arbitrov, ki so imeli torej dolžnost, ne le določiti (*determine*) mejo na morju, temveč tudi stik oziroma spoj (*junction*) Slovenije – po naravi stvari je to njeno teritorialno morje – z odprtim morjem, in uporabo pripadajočih pasov morja. Pomembno je, da je govora o stiku oziroma spoju (*junction*), in ne o dostopu (*access*), saj bi bila pri slednjem naloga arbitraže lahko opravljena že z ugotovitvijo svobodnega oziroma t. i. neškodljivega prehoda Sloveniji oziroma njenim ladjam skozi hrvaško morje. Kakšen stik oziroma spoj, zlitje, sotočje (*junction*) slovenskega teritorialnega morja z odprtim morjem bo arbitraža določila,⁴⁵⁶ je bilo prepuščeno njeni ustvarjalnosti; ni pa se mogla tej nalogi izogniti. Pri tem so morali arbitri upoštevati ne le mednarodno pravo, temveč tudi pravičnost ter načela dobrososedskih odnosov, da bi dosegli pošteno (*fair and just*) rešitev, upoštevaje vse pomembne okoliščine, torej tudi zgodovinske, gospodarske, načelo *uti possidetis* in podobno. To je arbitrom omogočilo ustvarjalni pristop k odločanju.

Zanimivo in pomembno je, naj bi arbitri pri določanju meje na morju upoštevali tudi načelo dobrososedskih odnosov. To je treba razumeti kot napotilo, naj bo njihova odločitev taka, da bo prispevala k dobrim prihodnjim odnosom med sosedama, torej da naj bo uravnotežena, pravična, taka, ki ne bo negativno vplivala na odnose med sosedama. Pomembno je tudi besedilo preambule arbitražnega sporazuma, ki določa, naj bo rešitev mejnega spora med sosedama v vzdušju dobrososedskih odnosov in naj

451 Člen 4a: »*the rules and principles of international law*«.

452 Člen 3/1b: »*Slovenia's junction to the High Sea*«.

453 Člen 3/1c: »*the regime for the use of the relevant maritime areas*«.

454 Člen 4b: »*international law, equity and the principle of good neighbourly relations in order to achieve a fair and just result by taking into account all relevant circumstances ...*«.

455 To je tudi najpomembnejši razlog, da je vsebinsko pravno neopredeljeno načelo *ex aequo et bono* izjemno redko uporabljeno, pred Meddržavnim sodiščem pa v 90. letih nikoli.

456 Primer je bil t. i. »dimnik« v sporazumu Drnovšek-Račan.

odraža njune vitalne interese.⁴⁵⁷ Ker je preambula del celotnega konteksta pogodbe⁴⁵⁸ in daje usmeritev za njeno tolmačenje, je tudi to bilo jasno napotilo arbitrom, naj najdejo rešitev, ki bo upoštevala vitalne interese *obeh* strani – naj bo torej pravična.

Če bi ena od podpisnic arbitražnega sporazuma ne ratificirala, ta ne bi začel veljati. Urejanje mejnega spora *bi bilo spet na začetku*, s to razliko, da je Slovenija deblokirala hrvaška pristopna pogajanja. Slovenija ne bi imela razlogov in opravičila, da znova uvede blokado hrvaških pristopnih pogajanj – zato, ker sama ne bi uspela ratificirati sporazuma, ki ga je podpisala.⁴⁵⁹ Težave ali celo morebitni neuspeh ratifikacije v Sloveniji bi bil značilen primer vdora notranjepolitičnih interesov in nasprotij v zunanjo politiko. Ta naj bi bila, zlasti kadar gre za pomembne nacionalne interese, sposobna oblikovati širok nacionalni konsenz in pridobiti za pomembne zunanjepolitične odločitve tudi opozicijo.

Slovenija je arbitražni sporazum ratificirala⁴⁶⁰ po tem, ko je ta uspešno prestal presojo na Ustavnem sodišču⁴⁶¹ in bil potrjen na referendumu.⁴⁶² Hrvaška je že pred tem ratificirala sporazum in uspešno, brez blokade Slovenije, nadaljevala pogajanja o vstopu v EU ter jih tudi brez težav končala.

Arbitražno sodišče, sestavljeno iz petih arbitrov, treh uglednih mednarodnih pravnikov in dveh t. i. nacionalnih arbitrov, ki sta ju, vsaka svojega, kot enakopravna člana arbitražnega sodišča imenovali stranki v sporu. Hrvaška se je tudi v tem primeru odločila za izjemno uglednega hrvaškega mednarodnega pravnika, Slovenija pa iz

457 Preambula, četrti odstavek: »... *in the spirit of good neighbourly relations, reflecting their vital interests*«.

458 O vlogi preambule v mednarodni pogodbi prim. Türk, *Temelji*, 260; v doktrini mednarodnega prava je že pred Dunajsko konvencijo o pogodbenem pravu veljalo običajno pravno pravilo, da je preambula del celote pogodbe; prim. Paul You, *Le préambule des Traités internationaux* (Fribourg 1941); L. Ehrlich, *L'interprétation des traités*, v *Recueil des Cours*, IV (Haag 1928), 100: »... *le préambule servira de guide important pour l'interprétation du traite entier*«.

459 V Sloveniji je potekala razprava o tem, s kakšno večino v državnem zboru naj se arbitražni sporazum ratificira. To je pomembno notranjepolitično in pravno vprašanje, z vidika mednarodnega prava je to nepomembno. Pomembno je, da se ratifikacija opravi tako (v skladu z Ustavo in zakoni), da jo more šef države razglasiti in je listino o ratifikaciji mogoče izročiti drugi pogodbenici, kar je pogoj za to, da je pogodba sklenjena. Politično pa je – ne glede na ustavne ter zakonske zahteve in možnosti – razumljivo, da se za tako pomembne pogodbe zagotovi širok konsenz.

460 Arbitražni sporazum (za besedilo glej Uradni list RS, št. 57/10 z dne 16. 7. 2010) je začel veljati po izmenjavi ratifikacijskih listin.

461 Presoja na US, Odl-US XIX, 12/ 18. 3. 2010; Uradni list RS, št. 25/10.

462 Na referendumu je bil arbitražni sporazum potrjen.

nikoli pojasnenih razlogov za sicer uglednega strokovnjaka za trgovinske oziroma gospodarske arbitraže, uradnika OZN, vendar pa nepoznanega na področju mednarodnega javnega prava, zlasti tistega njegovega dela, ki je bilo relevantno prav za odločanje v tej arbitraži, in brez posebnega poznavanja našega mejnega vprašanja s Hrvaško.

Sodišče je delovalo v Haagu v okviru Stalnega arbitražnega sodišča, ki nudi logistično podporo za nemoteno delo *ad hoc* arbitraž, kakršna je bila tudi naša. Arbitražno sodišče je delovalo brez resnih težav, dokler ni prišlo do zapleta, ko je slovenski nacionalni arbiter prekršil bistveno zavezo vsakega sodnika, načelo neodvisnosti, in prosil za navodila članice skupine, ki je zastopala Slovenijo pred sodiščem in je bila uslužbenka na slovenskem ministrstvu za zunanje zadeve. Ko je Hrvaška stran to ugotovila, je iz arbitražnega sodišča izstopila, sklicujoč se na kršeno neodvisnost sodišča. Slovenski nacionalni arbiter je iz sodišča brez posebnih pojasnil izstopil po tem, ko je Hrvaška s sodišča umaknila tudi svojega nacionalnega arbitra. Arbitražno sodišče je bilo pred odločitvijo, ali naj delo nadaljuje in je v skladu s svojo pristojnostjo, odločilo, da je slovenski arbiter sicer prekršil načelo sodniške neodvisnosti, da pa je bila ta kršitev sanirana z njegovim odstopom in da ni bilo kršeno bistvo arbitražnega dogovora. Zato je arbitražno sodišče z novima nacionalnima arbitroma nadaljevalo delo kljub vztrajanju Hrvaške, da je zanjo arbitražno sodišče mrtvo in njegove morebitne odločitve neobstoječe. To stališče je potrdil tudi hrvaški parlament (sabor) in priložnost, da bi bil mejni spor med dvema prijateljskima sosedama dokončno rešen, se je odmaknila v prihodnost.

Arbitražno sodišče je v novi sestavi sicer delo nadaljevalo in ga sklenilo z razglasitvijo odločitve.⁴⁶³ V njej je na temelju mednarodnega prava, predvsem opirajoč se na podatke v katastrih in na načelo *uti possidetis*, če katastri niso bili skladni, ugotovilo mejo na kopnem. Ker na morju ni bilo razmejitve med federalnimi enotami nekdanje države, pa je mejo določilo samo. Sporna je bila predvsem razmejitev v Piranskem zalivu, čigar akvatorij je arbitražno sodišče razmejilo z ravno črto tako, da 82 odstotkov pripada Sloveniji. Določilo je podobno, kakor že neuresničeni sporazum Drnovšek-Račan: posebno območje, območje stika (*junction area*) v hrvaškem teritorialnem morju s posebnim mednarodnopravnim statusom, podobnim statusu odprtega morja. Ta status naj bi učinkoval *erga omnes*, torej za vse države, njegovo bistvo pa je, da v tem delu hrvaškega morja v bistvu velja status odprtega morja. Seveda je praktični pomen te ureditve predvsem za Slovenijo, saj ladjam vseh držav na poti v Koper zagotavlja prehod skozi to območje brez vsakršne hrvaške kontrole in možnosti šikaniranja.

463 Final Award, 29.June2017, PCA Case No.2012-04; sodba glej tudi <https://www.gov.si/zbirka/projekti-in-programi/arbitraza>.

Ne da bi na tem mestu obširneje komentirali arbitražno odločitev⁴⁶⁴ naj zapišemo le, da je to kompromis, s katerim bi sosedi lahko živeli. Ne uresničuje v celoti pričakovanj ne ene ne druge strani, je pač kompromis. Vendar je za zdaj zaradi hrvaškega nepriznavanja arbitražna odločitev neuresničena. Slovenija je sicer v roku izvedla vse tisto, kar ji nalaga odločitev arbitražnega sodišča. Kaže, da Hrvaška vztraja, naj se urejanje mejnega vprašanja vrne k dvostranskim pogajanjem, kar pa je za Slovenijo nesprijemljivo tudi zato, ker je Hrvaška dobila tisto, kar je s sklenitvijo dogovora o arbitraži hotela, tj. umik zadržkov Slovenije v pogajanjih o vstopu Hrvaške v EU.

Za zdaj ni videti obrisov rešitve tega vprašanja. Treba bo najti pot, da bo ohranjena arbitražna odločitev ne le dejansko, temveč tudi formalno, in da bo hkrati za Hrvaško mejni spor rešen tako, da bo uresničitev arbitražne odločbe videti kot izid ne arbitražne odločitve, temveč dvostranskega dogovora. Kar je najbolj pomembno glede neuresničene arbitražne odločitve je, da ni zapletov v odnosih med državama in ne večjih težav pri življenju ljudi na obmejnem območju in na morju. Povedano seveda ne pomeni, da si ne bo treba prizadevati za dogovor o uresnitvi arbitražne odločitve ali za neko drugo dogovorjeno kompromisno pot, iz katere bo razvidno, da sta se stranki sporazumeli o uresnitvi bistva arbitražne odločitve. Iz arbitražne odločitve izhaja, da se lahko stranki o posameznih odločitvah arbitraže dogovorita tudi drugače.

Le v grobih obrisih, kot skico, smo predstavili prostor, kjer slovenska zunanja politika deluje, in temeljne izzive tega delovanja. V tem prostoru, še posebej v jugovzhodni Evropi, se ji nudijo možnosti in izzivi. Predvsem v tem prostoru, v srednji in jugovzhodni Evropi ter v okviru EU in NATO, se bodo slovenska zunanja politika in interesi, ki jih uveljavlja, srečevali z interesi drugih držav, partnerjev v EU in NATO, interesi držav tega območja in tudi drugih, katerih interesi segajo v ta prostor. Tudi v obdobju, ki prihaja in ki ga utegne označevati hladni spopad EU z Rusko federacijo za vpliv prav v tem delu Evrope, bo tudi vloga Slovenije in njene zunanje politike pomembna.

Slovenija ni, če uporabimo terminologijo Brzezinskega, geostrateški igralec na širšem območju Evrope. Prav tako geopolitični položaj Slovenije in njena moč nista taka, da bi jo mogli označiti za regionalno središče. Vendar to ne pomeni, da s svojo gospodarsko močjo in političnim ugledom, tradicionalnimi vezmi in s tem, da je članica EU in NATO, ne bi mogla imeti pomembne vloge na območju jugovzhodne Evrope oziroma Zahodnega Balkana. Po strateškem premiku slovenske zunanje politike po letu 1996 k temu območju je bilo veliko doseženo. Pri gospodarskih odnosih in

464 Podrobno mednarodno analizo arbitražne odločitve glej Ernest Petrič, *Junction Area – a New Legal Regime*, *Permanent Court of Arbitration*, Case No. 2012 – 04, Slovenia v. Croatia, v *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, Prague 2017, 360–379.

investicijah je Slovenija med najpomembnejšimi partnerji v večini držav tega območja. Pri nekaterih, na primer Črni gori in Severni Makedoniji, je vidna in cenjena njena podpora in pomoč pri približevanju EU, NATO in WTO. To so *inter alia* solidni temelji za dolgoročno sodelovanje in partnerstvo ter prihodnjo vlogo Slovenije.

Prav Zahodni Balkan je tisto območje, kamor bo oziroma naj bi bila strateško naravnana zunanja politika Slovenije, in to ne le zaradi pomembnih in konkretnih gospodarskih interesov in možnosti ter varnostnih interesov, temveč tudi zato, ker prav aktivna vloga na tem območju ***Sloveniji utrjuje pomen in vlogo tako v EU kakor tudi v NATO.*** Svoj mednarodni položaj lahko Slovenija krepi prav z vlogo na tem območju. Z angažiranjem na tem območju se ***Slovenija potrjuje kot pomemben zunanjepolitični dejavnik.***

14. DRŽAVA

Značilnost mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko, ena njegovih temeljnih lastnosti in posebnost (*differentia specifica*), je, da so prav **suverene države in odnosi med njimi bistvo tega okolja**. Suverene države⁴⁶⁵ tvorijo mednarodno okolje in hkrati v njem delujejo s svojo zunanjo politiko. Med njimi se vzpostavljajo odnosi in države postavljajo norme, ki urejajo odnose v tem okolju v mednarodni skupnosti. Z interesi in dejavnostmi suverenih držav se sooča zunanja politika. Interesi drugih držav so hkrati izziv in najpomembnejša ovira vsaki zunanji politiki. To je zadostni razlog, da si je v grobih obrisih smotrno ogledati državo kot najpomembnejšo sestavino mednarodnega okolja, kot najpomembnejši dejavnik v mednarodni skupnosti ter glavni subjekt mednarodnih odnosov in mednarodnega prava.

Država,⁴⁶⁶ ki je izvajalec zunanje politike in glavni dejavnik v mednarodni skupnosti ter edini izvorni subjekt tako v mednarodnih odnosih kakor tudi v mednarodnem pravu, je **skupnost določenega ozemlja, prebivalstva na tem ozemlju, suverene in efektivne oblasti nad prebivalstvom na tem ozemlju**. To je bistvo definicije pojma države v mednarodnem pravu, ki jo je že leta 1933 utemeljila Montevidejska konvencija o pravicah in dolžnostih držav⁴⁶⁷ in ki je danes splošno sprejeta.⁴⁶⁸ Seveda so mogoče in znane tudi druge, sociološke in politološke opredelitve pojma države. Z vidika mednarodnih odnosov in za zunanjo politiko je pomembna prav mednarodnopravna opredelitev pojma država, saj se pogosto zgodi, da je med državami sporno, ali je neko entiteto mogoče imeti za državo ali ne. Malo verjetnosti je, da bi bilo pri tem lahko sporno vprašanje glede prebivalstva in ozemlja, tudi zato, ker mednarodno pravo ne postavlja spodnje meje za obseg ozemlja ali prebivalstva. Pogosto

465 O državi v mednarodnih odnosih prim. Richard Devetak, *The Modern State and Its Origins*, v *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, uredili Richard Devetak, Anthony Burke in Jim George (Cambridge 2007).

466 O državi kot subjektu mednarodnih odnosov glej Benko, *Mednarodni odnosi*, passim; o državi z vidika mednarodnega prava glej Türk, *Temelji*, 86 id.; Brownlie, *Principles*, 69 id.

467 V Montevidejski konvenciji – objavljeni v zbirki *International Legislation 1931–1950*, uredil Manley O. Hudson, VI, 620 – je govora o stalnem prebivalstvu, določenem ozemlju, vladi in sposobnosti vstopiti v odnose z drugimi državami.

468 Prim. Türk, *Temelji*, 87 in Brownlie, *Principles*, 70, tudi Alfred Verdross in Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. izdaja (Berlin 1984), 224.

pa je sporno vprašanje, ali gre za suvereno in efektivno oblast ter njeno sposobnost, vzpostaviti odnose z drugimi državami. Pogosti so vmesni, posebni položaji, kakor ga imajo danes na primer Palestina, Kosovo, Tajvan, republika Severni Ciper, Abhazija, Južna Osetija, pri katerih gre za bolj ali manj neodvisno in efektivno izvajanje oblasti na določenem ozemlju in z več ali manj priznanji drugih držav. Zunanje politike držav so v takih spornih primerih pred občutljivimi odločitvami, ki utegnejo imeti pomemben in trajen vpliv na njihove prihodnje odnose z novo, nastajajočo državo in z državo, od katere se je nastajajoča država na primer odcepila, pa tudi z drugimi državami, ki novo državo podpirajo ali ji nasprotujejo.⁴⁶⁹

Navedeni jedrnat opredelitvi pojma države, ki je pomembna tudi z vidika zunanje politike, se sicer včasih dodajajo dodatna merila, na primer sposobnost izvajati sprejete obveznosti. Včasih se zahtevajo stabilnost in delujoča vlada, razpolaganje s finančnimi sredstvi, sposobnost zagotoviti oziroma ohraniti neodvisnost in ozemeljsko celovitost, sposobnost vzdrževati javni red in mir in podobno. To so zahteve, ki se uveljavljajo v različnih primerih ob priznanju nove države,⁴⁷⁰ niso pa bistvene, konstitutivne sestavine mednarodnopravnega pojma država.

Pomembnejši pa je razmislek, ali neko oblast, ki se razglašča za državo na nekem ozemlju in nad prebivalstvom tega ozemlja in dejansko deluje kot edina oblast, smatramo za državo ne glede na njen odnos do obstoječega mednarodnega reda in občega mednarodnega prava. V obdobju mednarodnega reda, ki temelji na Ustanovni listini OZN, je verjetno smotrno stališče, da če naj bi bila neka oblast država, torej subjekt, nosilec pravic v okviru obstoječega mednarodnega reda, mora ta red priznati in spoštovati ter v skladu z njim ravnati.

Preden analiziramo sestavine mednarodnopravnega pojma država, velja pojasniti, kaj pomeni trditev, da je **država edini izvorni subjekt v mednarodnih odnosih in mednarodnem pravu**. V mednarodnih odnosih poleg držav delujejo tudi drugi dejavniki, številni subjekti mednarodnih odnosov, na primer mednarodne organizacije. V mednarodnih odnosih nastopajo v določenih pogledih tudi posamezniki, različne pravne osebe in podobno. Vendar so vse mednarodne organizacije, vključno z OZN

469 Zanimivo je, da priznanje neodvisnosti Kosova ni občutno vplivalo na odnose Slovenije s Srbijo in Rusijo, verjetno tudi zato, ker je krog držav, ki so priznale Kosovo, preširok in vključuje najpomembnejše članice EU in ZDA.

470 Na primer tudi v primeru priznanja novih držav leta 1991–92 na območju nekdanje SFRJ in nekdanje Sovjetske zveze, ko je EU določila kot pogoje za priznanje *inter alia* jamstva za pravice etničnih in narodnih manjšin, spoštovanje obveznosti glede razorožitve, reševanje sporov z arbitražo, spoštovanje določil Ustanovne listine OZN in obveznosti iz Helsinške sklepne listine o vladavini prava, demokraciji in varstvu človekovih pravic.

in EU, tvorbe držav. Države so njihovi člani in njihovi glavni organi so sestavljeni iz predstavnikov držav članic, ki v njih uresničujejo politiko svojih vlad.⁴⁷¹

Mednarodna subjektivnost (to, da delujejo v mednarodnem življenju ter so nosilci pravic in obveznosti po mednarodnem pravu) je lastna vsaki državi in izhaja iz dejstva, **da je država**. Drugi dejavniki v mednarodnem življenju so poleg mednarodnih organizacij, katerih število gre v stotine, nevladne mednarodne organizacije, ki jih je še veliko več (NGO), transnacionalne korporacije, razne tradicionalne mednarodne ustanove, ki pa niso suverene države v pravem pomenu, na primer Sveti sedež Rimskokatoliške cerkve (Vatikan),⁴⁷² Malteški viteški red, razna osvobodilna gibanja in tudi posamezniki.⁴⁷³ Vsi ti subjekti lahko delujejo v mednarodnem življenju le do tja, do koder jim to z mednarodnim pravom dopuščajo in določajo države. Države po lastni volji prenesejo del suverenosti na primer na mednarodne organizacije ali pa z mednarodnimi pogodbami določijo okvire delovanja drugih subjektov v mednarodnem življenju. Lahko pa jim subjektivnost priznajo tako, da dejansko sprejemajo njihovo mednarodno delovanje. V vseh primerih pa je zlasti z vidika zunanje politike bistveno razumeti, da mednarodno subjektivnost, sposobnost delovati v mednarodnem okolju in sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti po mednarodnem pravu, **pridobijo ti dejavniki po volji držav in v obsegu, kot jim jih te priznajo**.

471 Degan, *Mednarodno pravo*, 222.

472 O mednarodnopravnem položaju Svetega sedeža Katoliške cerkve, vatikanskega mesta in papeža glej Türk, *Temelji*, 129 id. in Degan, *Mednarodno pravo*, 308 id.

473 Posameznik je predmet zaščite po mednarodnem pravu ne le, kadar se znajde v določenih okoliščinah, na primer z mednarodnim vojnim pravom, mednarodnim humanitarnim pravom, statusom tujca, begunca itd., temveč tudi kot človek, saj so mu zagotovljene z več mednarodnimi instrumenti različne kategorije človekovih pravic ne glede na to, da so nekatere od teh del *jus cogens* (na primer prepoved mučenja) in jih torej države v nobenem primeru ne morejo omejiti, pa vendarle velja, da je tudi varstvo človekovih pravic, zlasti pa možnost posameznika nastopati v mednarodnem življenju (na primer pred mednarodnimi institucijami) nastalo kot izraz volje držav, ki se izraža v mednarodnem pravu.

15. PREBIVALSTVO DRŽAVE

Za zunanjo politiko je pomembno prebivalstvo države, in sicer tako lastno kakor tudi prebivalstvo drugih držav, s katerimi se s svojo zunanjo politiko država sooča. Ko gre za opredelitev prebivalstva in ozemlja, teh konstitutivnih delov pojma država, ni posebnih težav. Prebivalstvo države *je skupnost oseb, nad katerimi ta izvaja vrhovno oblast*, bodisi, ker bivajo na njenem ozemlju (teritorialna jurisdikcija), bodisi ker so njeni državljani (personalna jurisdikcija).⁴⁷⁴ Mednarodno pravo ne določa spodnje meje števila prebivalstva, da lahko že govorimo o državi. Tako so danes države in članice OZN in torej suverene države tudi države s po nekaj deset tisoč prebivalci ali celo le nekaj tisoč (na primer Sao Tome in Principe, Nauru, Sveta Lucija in seveda evropske t. i. mini države Andora, Lihtenštajn, Monako, San Marino). Nekatere države pa imajo več sto milijonov ali celo več kakor milijardo prebivalcev (Kitajska, Indija, ZDA).

Prve in druge so kot države in kot članice OZN formalno enakopravne. Načeloma so torej enake v pravicah in obveznostih po mednarodnem pravu. Seveda pa so tudi zaradi razlik v številu prebivalcev različne po moči in dejanski vlogi v mednarodnem življenju. Prav prebivalstvo je ena najpomembnejših sestavin moči države, pri čemer ne gre le za število, temveč tudi njegovo kakovost (enotnost ali neenotnost, stopnjo razvitosti in razlike v veri, jeziku, kulturi, izobraženosti, lojalnosti, zdravstvenem stanju in podobno). Prebivalstvo države kot sestavina njene moči pomembno vpliva na zunanjo politiko vsake države, bodisi kot razlog za spore z drugimi državami bodisi kot nosilec javnega mnenja.

Prebivalci države so bodisi njeni državljani bodisi tisti, ki imajo tuje državljanstvo ali imajo kakšen drug mednarodnopravno urejeni status, na primer status tujca, status begunca, in prebivajo v državi. Kdo ima državljanstvo in kdo sme prebivati na njenem ozemlju, *načeloma odloča vsaka suverena država sama*; vendar v skladu z mednarodnim pravom, ki postavlja omejitve pri tem odločanju predvsem z vidika varstva človekovih pravic in nediskriminacije. Vendar temeljno načelo ostaja, da je odločitev o prebivalstvu izraz državne suverenosti. Tako je tudi Republika Slovenija po razglasitvi neodvisnosti lahko sama določila, kdo so njeni državljani in kdo sme

⁴⁷⁴ Mora pa biti pretežno stalno, stabilno prebivalstvo, ki je povezano z ozemljem, zato govorimo o prebivalstvu države kot skupnosti.

prebivati na njenem ozemlju – upošteva je pri tem standarde, ki izhajajo iz obveznosti spoštovati človekove pravice.

Pravila mednarodnega prava o državljanstvu ter položaju in pravicah nedržavljanov so obsežna in v nekaterih pogledih sporna.⁴⁷⁵ Nedvomno pa še vedno velja, da vsaka država praviloma sama določa pogoje za pridobitev državljanstva in pogoje za bivanje na njenem ozemlju. Z zapleti v zvezi z državljanstvom, ki jih ni malo, se sooča tudi zunanja politika.

Vprašanja v zvezi s prebivalstvom države so pogosto predmet spora med državami, pa najsi gre za vprašanja državljanstva,⁴⁷⁶ izгона in izročanja,⁴⁷⁷ statusa begunca⁴⁷⁸ in azila,⁴⁷⁹ t. i. pravice opcije,⁴⁸⁰ tj. pravice prebivalstva do izbire med državljanstvi, zaščite manjšin⁴⁸¹ in podobno. Ta, tudi v mednarodnem pravu marsikdaj sporna vprašanja, so pogosto predmet zunanje politike.

Na ozemlju vsake države, tudi Slovenije, poleg njenih državljanov prebivajo tudi tuji državljani, tujci ali osebe brez državljanstva, begunci, ki so že dobili azil ali nanj čakajo. Položaj in pravice tujcev, beguncev in azilantov ureja vsaka država sama, razen

475 O razmejitvi personalne jurisdikcije držav in državljanstvu izčrpno Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 787 id.; Türk, *Temelji*, 142 id.; Brownlie, *Principles*, 383 id.

476 O spornih vprašanjih glede državljanstva glej Brownlie, *Principles*, 405 id.

477 S spornima temama o pravici do izгона in dolžnostjo izročanja ali sojenja (*aut dedere aut iudicare*) se je ukvarjala Komisija OZN za mednarodno pravo (ILC).

478 O beguncih prim. Gil Loescher, Alexander Betts in James Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection Into the Twenty-First Century* (London 2008); Emma Haddad, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns* (Cambridge 2008); Karen Musalo, Jennifer Moore in Richard A. Boswell, *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach*, 3. izdaja (Durham 2007).

479 O azilu glej Vicki Squire, *The Exclusionary Politics of Asylum* (Basingstoke 2009); Carol Bohmer in Amy Shuman, *Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century* (London 2008); Bertold Huber in Ralph Göbel-Zimmermann, *Ausländer – und Asylrecht*, 2. Izdaja (München 2008).

480 O »pravici opcije« prim. Josef L. Kunz, *Die Völkerrechtliche Option* (Breslau 1925), 1928; Petrič, *Mednarodnopravno varstvo*, 260 id.

481 O zaščiti manjšin prim. Petrič, *Mednarodnopravno varstvo*, passim; Tore Modeen, *The International Protection of National Minorities in Europe* (Abo 1969); Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384; Silvo Devetak, *Pravica do različnosti: Pravno varstvo manjšin v Evropi* (Maribor 1999); *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, uredil Kristin Henrard in Robert Dunbar (Cambridge 2008).

če ni to urejeno z mednarodnimi, bilateralnimi ali multilateralnimi pogodbami⁴⁸² ali pravili mednarodnega običajnega prava. Glede pravic in obveznosti tujcev veljajo med državami splošni standardi (t. i. pravo tujcev), saj je navsezadnje interes vseh držav, da so njihovi državljani primerno obravnavani, kadar so tuji v drugi državi. Država določa, pod katerimi pogoji tujci vstopajo vanjo in v njej prebivajo, pod katerimi pogoji beguncem dodeli azil, razen če to ni določeno v mednarodnih pogodbah. Država odloča o izgonu tujcev. Izgon tujcev je njena suverena pravica, ki pa ni neomejena. Brez tehtnih razlogov se ne sme nikogar izgnati; razlog za izgon je lahko na primer kršitev javnega reda in miru, ogrožanje varnosti ter očitno delovanje zoper interese države. Tudi v teh primerih mora biti izgon individualen, ne kolektiven, in o njem mora z odločbo odločiti ustrezní organ na temelju zakona in z možnostjo pritožbe. ***Odločitev o izgonu ne sme biti arbitrarna ali diskriminatorna.***

Podobno kakor za fizične osebe velja *mutatis mutandis* tudi **za pravne osebe**. Tudi te imajo državljanstvo, tudi nad njimi država na lastnem ozemlju izvaja svojo teritorialno jurisdikcijo. Temeljno merilo državljanstva pravnih oseb je njihov sedež; če delujejo izven države, kjer imajo sedež, so za to svojo dejavnost podrejene pravnemu redu države, v kateri delujejo.

Z evropsko povezavo prihaja glede državljanstva fizičnih in pravnih oseb, njihovega statusa v katerikoli članici EU do poenotenja, saj je eden temeljev EU svobodni pretok ljudi. Nastaja skupno, evropsko državljanstvo,⁴⁸³ ki ga simbolizira skupni evropski potni list. V t. i. schengenskem območju, katerega članice so večina držav EU in Švica ter tudi Slovenija, je s posebnim sporazumom zagotovljeno neomejeno gibanje ljudi med državami članicami tega območja.

Posebno vprašanje v sodobnih mednarodnih odnosih in s tem zunanje politike so sodobne **migracije prebivalstva**, še posebej t. i. ilegalne množične migracije. Dogajajo se obsežne migracije, ko se zaradi ekonomskih in demografskih razlogov iz nerazvitih delov sveta, zlasti na območje EU, v ZDA in Kanado priseljuje veliko število ljudi. Množične migracije so v nekaj desetletjih ustvarile številčne skupnosti, ki se po načinu življenja, tradicijah, kulturi, jeziku, veri ločijo od avtohtonega prebivalstva. Težave, ki nastajajo v zvezi z vključevanjem in življenjem emigrantov, mora reševati

482 Na primer Konvencija o položaju beguncev, 1951, Uradni list FLRJ – MP št. 7-76/60, str. 41; Konvencija o odpravi stanja brez državljanstva (*Convention on the Reduction of Statelessness*), UN Treaty Series Vol. 989, str. 175 id.

483 O evropskem državljanstvu prim. Fiorella Dell'Olio, *The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality, Immigration, and European Identity* (Aldershot 2005); Randall Hansen in Patrick Weil, *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU*, uredila New York 2001.

predvsem država, kjer emigranti živijo. V zvezi s tem se odpirajo tudi pomembna vprašanja zunanje politike, zlasti v primeru ilegalnih migracij, izgonov, pravnega statusa emigrantov in spoštovanja njihovih človekovih pravic.

Po agresiji na Ukrajino je Evropa, zlasti njen osredni del, soočena z milijoni beguncev iz Ukrajine, večinoma žensk in otrok. Kako se bodo države, kjer so stotisoči našli zatočišče, dolgoročno spoprijemale s tem vprašanjem, ki je specifično glede na število oseb, tudi žensk in otrok, je težko napovedovati. Razen to, da od leta 1945 dalje Evropa ni bila soočena s toliko gorja in humanitarno katastrofo takega obsega. Pri tem ni jasno niti, kdaj in če sploh, bo tem žrtvam agresije omogočeno, da se vrnejo v svojo uničeno domovino.

16. OZEMLJE DRŽAVE

Ozemlje države⁴⁸⁴ *je trodimenzionalni fizični prostor, na katerem je država suverena*; edino ona ima na njem pravico izvajati dejanja oblasti in druge dejavnosti. Na ozemlju, kjer ima država suverenost, praviloma tudi dejansko izvaja oblast. Poleg kopne površine spadajo k ozemlju države tudi t. i. pritikline, tj. obalno (teritorialno) morje, zračni prostor nad njima ter plasti pod njima. K ozemlju države spadajo tudi njej pripadajoči otoki, morske čeri in obalno morje ob njih, deli vodotoka mejnih rek ter zračni prostor nad temi deli in plasti pod njimi.

Mednarodno pravo *ne določa minimalne velikosti države* kakor tudi ne, da mora biti ozemlje države natančno razmejeno od drugih držav. Zadošča, da ima država jedro ozemlja, ki je nesporno njeno. Četudi sta bistvo suverenosti vrhovnost in neomejenost oblasti države na teritoriju, nad katerim je suverena, je izvajanje teritorialne jurisdikcije, torej dejansko izvajanje oblasti, omejeno z določili mednarodnega prava. Država mora pri izvajanju oblasti spoštovati človekove pravice, ne sme z delovanjem na lastnem ozemlju povzročati škode drugim državam, ne sme ravnati v nasprotju z obveznostmi, ki izhajajo iz občega mednarodnega prava, ali obveznosti, ki jih je sprejela z mednarodnimi pogodbami.

Mogoče je, da nad ozemljem, ki spada pod suverenost ene države, dejansko oblast izvaja druga država, na primer okupacijska sila v času vojne in po njej pred ureditvijo pripadnosti ozemlja ali sklenitvijo mirovne pogodbe (na primer izraelska okupacija Golanske planote in t. i. Zahodnega brega Palestine). Možen je najem ozemlja, na primer Guantanamo na Kubi, ki je v najemu ZDA. Na ozemlju so mogoče tudi razne služnosti po mednarodnem pravu. Vendar k ozemlju države spada tisto območje, nad katerim ima država suverenost, torej pravni naslov, in ne tisto, nad katerim dejansko izvaja oblast. Država lahko na podlagi različnih pravnih naslovov (na primer najem, vojna okupacija) ali izvaja dejansko oblast, jurisdikcijo na ozemlju, na katerem ni suverena, ali pa nad njenim ozemljem izvaja dejansko oblast druga država.

V mednarodnem življenju nastajajo položaji, ko je sporno, ali je neko območje del ozemlja določene države. Običajno gre pri tem za spor dveh držav o tem, kateri pripada neko ozemlje (t. i. teritorialni spor). Teritorialni spori spadajo med najtežje

484 O državnem ozemlju glej Türk, *Temelji*, 405 id.; Antonio Cassese, *International Law*, 2. izdaja (Oxford 2005), 81 id.; Brownlie, *Principles*, 105 id.

spore med državami in so, kadar do njih pride, med najpomembnejšimi in najtežjimi nalogami zunanje politike. V preteklosti so prav teritorialni spori najpogosteje vodili v konflikte in tudi v sodobni mednarodni skupnosti ni mogoče prezreti njihove nevarnosti za mednarodni mir in varnost.⁴⁸⁵

Teritorialnih sporov, ki bi lahko prerasli v velike konflikte med državami, danes ni veliko. To pa ne pomeni, da med državami teritorialnih sporov in sporov o poteku meje ni. Pomembni in nevarni teritorialni spori so na primer kašmirsko vprašanje med Indijo in Pakistanom, spor glede Gorskega Karabaha med Armenijo in Azerbejdžanom, med Rusijo in Japonsko o Kurilskih otokih in seveda – poleg številnih drugih – tudi nekaj nerešenih vprašanj o mejah med naslednicami nekdanje SFRJ.⁴⁸⁶

Pomembni teritorialni spori so v zadnjih petnajstih letih potekali med naslednicami nekdanje Sovjetske zveze, v Abhaziji, Gorskem Karabahu, Južni Osetiji, na Krimu, v Donbasu. Vsi v bistvu izhajajo v iz imperialne narave prejšnje države tako carske Rusije kakor tudi Sovjetske zveze in iz ambicije sedanje Ruske federacije po obnovitvi tega imperija. Koliko je ta ambicija izraz frustracij sedanje ruske elite zaradi zmanjševanja ruske vloge v svetu in zmanjševane moči, razen vojaške, ne bomo ugibali. Lahko pa ugotovimo, da je Ruska federacija prav zaradi teh konfliktov, v katere je neposredno ali posredno vpletena, postala nekakšen sinonim za nevarno, agresivno državo, kršiteljico temeljnih načel sodobnega mednarodnega pravnega reda.

Za vsako zunanjo politiko so teritorialni in mejni spori med najpomembnejšimi vprašanji in nalogami, zlasti ko gre za ozemlja, ki si jih lasti več držav, pa tudi, ko gre za spore med tretjimi državami. Tudi do teh sporov mora zunanja politika države oblikovati stališče tako v dvostranskih odnosih z državama v sporu, kakor pri razpravah in odločanju o teh sporih v organih mednarodnih organizacij, če se spor obravnava v mednarodni organizaciji.

Za zunanjo politiko so posebej pomembni spori o tem, ***ali je na nekem ozemlju nastala nova država***. Taki primeri so zlasti mednarodnopravni status Tajvana,

485 O vlogi teritorialnih sporov pri mednarodnih konfliktih prim. *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, uredila Miles Kahler in Barbara Walter (Cambridge 2006); Paul Huth in Todd Allee, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century* (Cambridge 2002); Gary Goertz in Paul F. Diehl, *Territorial Changes and International Conflict* (London 1992).

486 To so na primer spori o morski meji ali njenih delih med Slovenijo in Hrvaško, med Črno goro in Hrvaško o Prevlaki in na morju, med Bosno in Hercegovino in Hrvaško, Srbijo in Hrvaško na Donavi; pri teh sporih gre za vprašanje razmejitve tam, kjer v času obstoja skupne države ni bilo razmejitve ali pa ni jasna, saj naj bi v skladu s sklepi t. i. Badinterjeve arbitražne komisije meje med novimi državami bile enake, kakor so bile administrativne meje (tj. meje med socialističnimi republikami) v času skupne države.

vprašanja glede Abhazije, Južne Osetije, republike Severni Ciper in seveda Kosova, na svojstveni način pa tudi palestinsko vprašanje.⁴⁸⁷ Pri slednjem je načeloma sicer jasno – in to je soglasno stališče mednarodne skupnosti – da gre na ozemlju čez meje iz leta 1967 mednarodnopravno za izraelsko vojaško okupacijo. Nesporno je, da Izrael nima suverenosti na ozemljih čez meje iz leta 1967. Čeprav je palestinska država na t. i. območju Zahodnega brega in Gaze šele v nastajanju, so ta območja, ki so pod izraelsko okupacijo, ozemlje prihodnje, nastajajoče neodvisne, suverene države Palestine. Je pa odprtih več konkretnih vprašanj glede njene razmejitve, predvsem pa vzhodnega Jeruzalema, ki ga je Izrael priključil (anektiral) in ga ima za del ozemlja, ki spada pod njegovo suverenost.

Navedena vprašanja so si podobna, čeprav niso enaka. Pri vseh države, pod katerih suverenostjo so bile te nove države, vztrajajo pri svoji suverenosti, Kitajska glede Tajvana, Ciper glede Severnega Cipra, Srbija glede Kosova, Gruzija glede Abhazije in Južne Osetije, hkrati pa na teh ozemljih dejanske oblasti ne izvajajo. Te nove državne tvorbe uživajo večjo ali manjšo stopnjo priznanj drugih držav. Tako razen Rusije, Nikaragve, Nauruja, Sirije in Venezuele neodvisnosti Abhazije in Južne Osetije ni nihče priznal. Tajvan sicer priznava kot državo nekaj manj pomembnih držav, velika večina držav, OZN in drugi mednarodni forumi pa dosledno podpirajo večinsko stališče o eni Kitajski. Republiko Severni Ciper je priznala le Turčija. Kosovo je priznala večina držav EU, več drugih pomembnih držav, kakor so ZDA, Kanada, Japonska, Avstralija, Saudova Arabija in druge, vse njegove sosedje, razen Srbije, skupaj več kakor polovica članic OZN, med njimi tudi Slovenija. Za vse države, ki so ga priznale, je Kosovo nova, neodvisna država, ni pa še članica OZN. Tovrstna vprašanja so za zunanjo politiko poseben izziv predvsem v tem, kako uskladiti pragmatične interese z načeli.

Vsako od teh vprašanj poleg mednarodnopravne zahteva tudi **politično presojo** in nazadnje politično odločitev. To so vprašanja, ki so redko rešljiva po pravni poti, temveč so rešljiva politično, torej s sredstvi zunanje politike, predvsem s pogajanjem.⁴⁸⁸ O njih pogosto razpravljajo in odločajo mednarodne organizacije, vključno z organi OZN. Zato so ta vprašanja pomembna za zunanjo politiko ne le vpletenih držav, temveč za zunanjo politiko vseh držav, seveda z različno stopnjo pomembnosti.

487 Brownlie, *Principles*, 77, Palestino obravnava kot *in statu nascendi*; o palestinskem vprašanju glej tudi Petrič, *Pravica*, 218 id.; Kattan, *The Palestine Question*, passim.

488 Tudi svetovalno (neobvezujoče) pravno mnenje Meddržavnega sodišča o (ne)skladnosti razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom je podlaga za politično rešitev, ne pa zavezujoča mednarodnopravna rešitev vprašanja statusa Kosova.

Normalno sovpada suverenost kot pravni naslov z njenim dejanskim izvajanjem.⁴⁸⁹ Stanja, ko tega sovpadanja ni, so le izjeme. Spori o suverenosti nad ozemljem, o tem, kateri državi pripada neko ozemlje, so v preteklosti skorajda praviloma vodili v vojne in mednarodne krize. Tudi danes so to najhujši mednarodni spori, najtežja vprašanja zunanje politike in najzahtevnejše naloge diplomacije. Tako je na primer palestinsko vprašanje vodilo v nekaj vojn. Pri tem gre za uresničitev pravice Palestincev do lastne države (samoodločbe), pa tudi za to, kaj spada v njen teritorij. Podobno je kašmirska vprašanje od leta 1947 sprožilo že tri vojne med Pakistanom in Indijo. Ciprsko vprašanje je že desetletja težava mednarodne skupnosti, katere razreševanje utegne še dolgo bremeniti mednarodne odnose.

Upamo, da Kosovo ne bo postalo trajno sporno vprašanje na Balkanu in da agresija na Ukrajino ne bo postala sprejeto dejstvo ali vodila v širši evropski in svetovni konflikt. Najti pravo pot med odporom agresiji, nesprejetjem dejstva, da ta zločin po mednarodnem pravu in notranjem pravu velike večine držav, tudi po slovenskem pravu,⁴⁹⁰ ne bo sprejet kot dejstvo, je temeljni izziv za zunanjo politiko držav, ki verjamejo v mednarodni red in ki v skladu z 2. členom Ustanovne listine OZN prepoveduje agresivno uporabo sile v mednarodnih odnosih in določa agresijo za zločin.⁴⁹¹ Načelo, da iz kršitve prava, iz zločina ne more nastati pravica (*ex injuria non jus oritur*), velja kot splošno pravno načelo v vsakem pravu, tudi mednarodnem. Poraz Ukrajine in priznanje učinkov agresije kot pravno stanje ob vsem trpljenju milijonov Ukrajincev in storjenih zločinih zoper človeštvo in vojnih zločinih bi bil poraz človečnosti in pravičnosti tako, kakor če bi človeštvo pred davnimi desetletji priznalo in sprejelo kot dejstvo nacistične agresije in osvojitve.

Danes je mogoč le izvedeni, t. i. **derivativni nastanek nove države**, tj. nastanek nove države na ozemlju, na katerem je že obstajala neka druga država. Zato nova država vstopi v pravna razmerja prejšnje države. Pomembno je, da zaradi pravne varnosti mednarodno pravo določa, da **nova država vedno podeduje prejšnje meje z drugimi državami**. Določbe pogodb, ki določajo državno mejo države, ki je prenehala obstajati, ostanejo v veljavi za novo državo.⁴⁹² Tako je nova država Slovenija podedovala meje SFRJ z Avstrijo, Italijo in Madžarsko.

489 Brownlie, *Principles*, 106, postavlja vzporednico med suverenostjo in lastnino (*ownership*) v notranjem pravu, ki je tudi pravni naslov (*titulus*), ki se lahko razhaja z dejanskim izvajanjem oblasti oziroma s posestjo.

490 103. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije.

491 Glej tudi resolucijo GS OZN št. 3314 (XXIX) z dne 14. decembra 1974, Rimski statut, amandmaje Rimskega statuta iz leta 2010 in resolucijo ICC-ASP/16/Res.5 z dne 14. decembra 2017.

492 Brownlie, *Principles*, 663, poudarja nesporno stališče v doktrini in mednarodni judikaturi, da so pogodbe o mejah izjema od načela *clean slate* (to je, da nove države kot izraz njene suverenosti ne morejo zavezovati pogodb prejšnje države); glej tudi Türk, *Temelji*, 111.

Ko na ozemlju nekdanje države nastane nova država, nastanejo zapletena **vprašanja nasledstva (sukcesije)** zlasti glede državljanstva, fizičnih in pravnih oseb, usode mednarodnih pogodb prejšnje države, članstva v mednarodnih organizacijah, državnega in zasebnega premoženja, državnih dolgov in arhivov. Ta vprašanja ureja mednarodno pravo bodisi pogodbeno bodisi s pravili običajnega mednarodnega prava.⁴⁹³ Pri tem velja opozoriti na nekaj splošnih izhodišč, pomembnih tudi z vidika zunanje politike. Najprej je pomembno vprašanje, ali država, na katere ozemlju je nastala nova država, **še naprej obstaja kot subjekt mednarodnega prava**, ali pa je prenehala obstajati in so jo nasledile le nove države. To pomembno vpliva na urejanje nasledstva, saj če je prvotna država ohranila svojo pravno subjektiviteto (kontinuiteto), ostaja načelno še naprej zavezana na podlagi pravnih razmerij, v katerih je bila. V primeru pa, da nobena naslednica ni ohranila pravne subjektivitete prejšnje države, so vse njene naslednice nove države.

Prvi primer je razpad oziroma razdružitve Sovjetske zveze, ko je v skladu z dogovorom med njenimi naslednicami Ruska federacija ohranila svojo mednarodnopravno subjektiviteto (kontinuiteto), torej pogodbene obveznosti, članstva v mednarodnih organizacijah in podobno. Druge naslednice nekdanje Sovjetske zveze pa so nove države in niso ohranile ne pogodbenih razmerij in ne članstva po Sovjetski zvezi v mednarodnih organizacijah.⁴⁹⁴ Nasproten je primer razdružitve oziroma razpada nekdanje SFRJ. Ta je razpadla na pet novih držav, pri čemer nobena ni ohranila pravne kontinuitete z nekdanjo SFRJ, in to kljub prizadevanju in vztrajanju Miloševićeve Jugoslavije, da bi do tega prišlo. Posledično se različno urejajo nasledstvena vprašanja, drugače v primeru, če je ena od naslednic ohranila pravno kontinuiteto z nekdanjo državo, in drugače, če je ni. Tista, ki ohrani kontinuiteto, je v očitni prednosti glede urejanja nasledstvenih vprašanj. Ohrani članstvo prejšnje države v mednarodnih pogodbah in organizacijah, v prednosti je glede nasledstva državnega premoženja, državljanstva, arhivov, pa tudi glede urejanja dolgov je v ugodnejšem položaju. Zato je bilo pomembno vprašanje – in velik dosežek – slovenske zunanje politike v letih 1992–2000, ali bo uspela ohraniti mednarodnopravno izhodišče o

493 T. i. sukcesijsko pravo tvorijo Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb (*Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*, UN Publ., F.79.V.10, 1978) in Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (*Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts*, UN Doc. A/CONF.117/14, 1983; še ni stopila v veljavo); in marsikdaj nedorečena pravila običajnega mednarodnega prava.

494 Podoben primer je bila razdružitve Srbije in Črne gore; prva je nadaljevala pravno osebnost nekdanje skupne države Srbija in Črna gora, druga pa je postala nova država; poseben je primer Kosova, ki pa ga je vendarle v bistvu treba imeti za primer odcepitve od nekdanje države Srbije, ki je nedvomno ohranila mednarodnopravno kontinuiteto, Kosovo pa je nova država.

petih novih državah in preprečiti, da bi se Srbija uveljavila kot mednarodnopravno nadaljevanje (kontinuiteta) nekdanje SFRJ.⁴⁹⁵

Prav tako je treba ugotoviti, da pravila mednarodnega prava o sukcesiji učinkujejo praviloma subsidiarno, torej takrat, **če se prizadete države ne dogovorijo** drugače. Dogovori bodisi med naslednicami (bodisi med temi in zainteresiranimi državami, ki so bile v pravnih razmerjih s prejšnjo državo) imajo prednost pred pravili mednarodnega prava, razen če bi bili ti dogovori v nasprotju z *jus cogens* ali v nasprotju z že prej omenjeno izjemo, tj. določili mednarodnih pogodb o mejah ali drugih stvarnih ozemeljskih aranžmajih, na primer služnostih, mejnem režimu (t. i. radicirane pogodbe).

V zvezi z nasledstvom je treba opozoriti, da dvostranske mednarodne pogodbe nekdanje države nove praviloma ne zavezujejo,⁴⁹⁶ razen tistih, o katerih se nova država z državo predhodnico dogovori, da ostanejo v veljavi. Večstranske pogodbe pa ostanejo v veljavi, nova država pa praviloma uredi svoje članstvo v pogodbi le z notifikacijo nasledstva. To pa ne velja za t. i. večstranske **zaprte mednarodne pogodbe**.⁴⁹⁷ Pri teh pogodbah sukcesija ni možna le z notifikacijo, temveč je za nasledstvo v taki zaprti pogodbi treba v skladu z Dunajsko konvencijo o nasledstvu glede mednarodnih pogodb soglasje drugih članic te pogodbe. Bistvo zaprtih večstranskih pogodb je, da je njihovo članstvo – in s tem pristop vanje – omejeno le na določen krog držav glede na namen pogodbe ali primernost članic. Pogodbenice zaprte pogodbe si zaradi namena pogodbe in lastnih interesov pridržujejo pravico odločati, kdo lahko vstopi in kdo ne more vstopiti v tako pogodbo, bodisi s pristopom bodisi z nasledstvom.

Vprašanja nasledstva so za novo državo – taka je bila Slovenija – in za njeno zunanjo politiko izjemno pomembna, zlasti v obdobju, ko si nova država šele utrjuje svoj mednarodni položaj. Navsezadnje gre za to, kako bo vstopila v mednarodno skupnost, s kakšnimi ugodnostmi in bremenami, tudi materialnimi, kakšen bo njen status v mednarodni skupnosti. Miloševićeva Jugoslavija si ni brez razloga prizadevala zagotoviti ne le ime, temveč tudi mednarodnopravno kontinuiteto po nekdanji državi. To ji ni uspelo, večinoma prav po zaslugi slovenske zunanje politike in diplomacije. V mednarodne pogodbe in mednarodne organizacije je torej tudi Miloševićeva Jugoslavija in njena naslednica Srbija vstopila kot nova država, na kar jasno kaže tudi dejstvo, da je Slovenija članica OZN od 22. maja 1992, Srbija pa šele od 1. novembra 2000.

495 O neugodnih političnih, ekonomskih in pravnih posledicah, do katerih bi prišlo, če Sloveniji v tej diplomatski bitki ne bi uspelo zmagati, je že bilo govora.

496 Izjema so že prej omenjene radicirane pogodbe, ki ostanejo v veljavi zaradi pravne varnosti.

497 Prim. Degan, *Mednarodno pravo*, 201.

Slovenija je nastala po razdružitvi SFRJ kot *nova država*, enako kakor druge naslednice. Z več dvostranskimi mednarodnimi sporazumi⁴⁹⁸ z državami, s katerimi je bila SFRJ v dvostranskih pogodbenih odnosih, je Slovenija vstopila v pogodbe in obveznosti prejšnje države. Meje prejšnje države s tretjimi državami, Avstrijo, Italijo in Madžarsko, določene z mednarodnimi sporazumi, pa so v skladu s zgoraj povedanim samodejno postale meje Slovenije.⁴⁹⁹ Tako mejo z Avstrijo določa Senžermenska mirovna pogodba iz leta 1919, ki jo je potrdila Avstrijska državna pogodba iz leta 1955. Mejo z Madžarsko določa Trianonska mirovna pogodba iz leta 1920, ki jo je potrdila Pariška mirovna pogodba z Madžarsko iz leta 1947 in je tako po drugi svetovni vojni ostala nespremenjena. Meja z Italijo je določena s Pariško mirovno pogodbo z Italijo iz leta 1947,⁵⁰⁰ potrjena (in na delu območja nekdanjega Svobodnega tržaškega ozemlja dokončno določena) z Osimskim sporazumom iz leta 1975. Meje, določene s temi pogodbami, so nesporne državne meje Republike Slovenije.⁵⁰¹ Vendar je vredno opozoriti v zvezi z nastankom teh meja na nekatere posebnosti, ki niso brez pomena za razumevanje in urejanje odnosov v tem delu Evrope in so torej pomembne za zunanjo politiko Slovenije.

Senžermenska mirovna pogodba je med drugim določila meje Republike Avstrije po prvi svetovni vojni in nastanek na območju nekdanjega Habsburškega cesarstva številnih novih držav, med njimi Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev (po letu 1929 Kraljevina Jugoslavija). V Senžermenski pogodbi je bil za območje t. i. južne Koroške določen plebiscit, ki naj bi odločal o pripadnosti južne Koroške bodisi Avstriji bodisi Jugoslaviji.⁵⁰² Iz več razlogov se je večina prebivalstva, tudi del koroških Slovencev, na plebiscitnem območju odločila za Republiko Avstrijo. Republika Avstrija ni spoštovala in izvajala manjšini obljubljenih in v Senžermenski pogodbi določenih in tudi še danes formalnopravno veljavnih manjšinskih pravic. T. i. prva avstrijska republika je z aneksijo (*Anschluss*) leta 1938 postala del Hitlerjevega Tretjega rajha. Z aneksijo je bila razvrednotena plebiscitna odločitev prebivalstva na južnem

498 Vstop države naslednice v pogodbe prejšnje države ureja Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb. Za dvostranske pogodbe je potrebno izrecno ali drugače izkazano soglasje (24. člen konvencije), da pogodba ostane v veljavi tudi za novo državo. V praksi se s posebnimi pogodbami država naslednica z drugimi državami dogovori, katere pogodbe bodo ostale v veljavi.

499 To potrjuje tudi Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.

500 Prim. Borut Bohte in Mirjam Škrk, *Predgovor, Pariška mirovna pogodba* (Ljubljana 1997).

501 O mejah Republike Slovenije prim. Branko Celar, *Slovenija in njene meje* (Ljubljana 2002); Ivo Murko, *Meje in odnosi s sosedomi* (Ljubljana 2004).

502 O koroškem plebiscitu leta 1920 prim. Rumpler, *Kärntens Volksabstimmung 1920*, passim; Ivan Tomšič, *Problemi sodobnega meddržavnega plebiscita in koroški plebiscit leta 1920* (Ljubljana 1970), 379 id.; Pleterski, Ude in Zorn, *Koroški plebiscit*, passim; o plebiscitu kot takem prim. Sarah Wambaugh, *Plebiscites since the World War* (Washington 1933).

Koroškem. Tamkajšnje pretežno slovensko prebivalstvo se je leta 1920 odločilo za Avstrijo, ne za nemški rajh. V zgodovinski retrospektivi je zanimivo, da ob aneksiji takratna jugoslovanska zunanja politika (vključno z ljubljansko, kolikor je takrat Ljubljana imela vpliva na jugoslovansko zunanjo politiko) ni zavzela logičnega pravnega stališča, da je bil z aneksijo koroški plebiscit razvrednoten, razveljavljen.

Po zmagi v drugi svetovni vojni so se štiri zavezniške velike sile ZDA, Sovjetska zveza, Velika Britanija in Francija brez velikih težav odločile za **obnovo Avstrije z njenimi predvojnimi mejami**, torej mejami, določenimi s Senžermensko pogodbo in plebiscitom leta 1920. V danih mednarodnih okoliščinah jugoslovanske teritorialne zahteve niso imele izgleda za uspeh. Še zlasti ne, ker so imeli plebiscitno odločitev leta 1920 za še vedno veljavni izraz volje prebivalstva.

Tudi meja Slovenije z Italijo ima za zunanjo politiko zanimivo zgodovino. Določitev italijanske vzhodne meje je bila obremenjena s proslulim Londonskim paktom leta 1915,⁵⁰³ s katerim so antantne sile (Francija, Velika Britanija in Rusija) Italiji za vstop v vojno na njihovi strani obljubile ozemlja Avstro-Ogrske, med drugim tudi Trst, Gorico, Slovensko primorje in Istro. Po koncu vojne je Italija vztrajala pri obljubah antantnih sil in jih večinoma z uspešno diplomacijo tudi uresničila. Z Rapalsko pogodbo leta 1920 med Kraljevino Italijo in Kraljevino SHS so tudi ozemlja, kot sta gornja Soška dolina in Primorska s Postojno, ki so bila etnično brez italijanskega prebivalstva – za razliko od Trsta, Gorice, Istre in Kanalske doline, kjer je bilo prebivalstvo mešano – prišla pod Italijo. Italija je uspešno odklanjala vsakršno prizadevanje za uveljavitev manjšinskih pravic in je zlasti po uveljavitvi fašizma slovensko prebivalstvo izpostavila grobemu raznarodovanju, s čimer je pomembno spremenila narodnostno strukturo prebivalstva, zlasti v Trstu in Gorici.⁵⁰⁴

Značilna pridobitev italijanskega imperializma, kar je rapalska meja bila, se po porazu Italije v drugi svetovni vojni ni mogla ohraniti. Zaradi geopolitičnih razlogov in notranjepolitičnih razmer v Italiji so bile do ozemeljskih zahtev Jugoslavije zahodne sile (ZDA, Velika Britanija, Francija) zadržane. Mesto Gorica je ostalo Italiji, enako tudi Kanalska dolina. Jugoslaviji pa je bila med drugim vrnjena Istra in Slovensko primorje. Zaradi nepremostljivih nesoglasij glede Trsta je Pariška mirovna pogodba⁵⁰⁵ določila, naj bi bil Trst z delom Istre (Koprsko in Bujsko) posebna mednarodna

503 Prim. Marjanović, *Londonski ugovor*, passim.

504 O raznarodovalnem pritisku in položaju Slovencev v Italiji pred prvo svetovno vojno pa tudi po njej glej Čermelj, *Slovenci*, passim; Gorazd Kušej, *O pravnem položaju slovenske narodnostne skupnosti v Republiki Italiji*, v *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni*, uredil Janko Jeri (Ljubljana 1975) in ta zbornik.

505 Treaty of Peace with Italy, Paris 10. 2. 1947, v UN Treaty Series, vol. 49, p. 3.

entiteta, Svobodno tržaško ozemlje (STO).⁵⁰⁶ V njem bi imeli uravnoteženi vpliv Italija in Jugoslavija, na primer pri imenovanju guvernerja, finančno-monetarnih zadevah, uporabi jezika, sicer pa bi nadzor nad delovanjem STO izvajal Varnostni svet OZN. Ta del razmejitvene ureditve – določila o STO v mirovni pogodbi – ni bil nikoli uresničen. Po hudi mednarodni krizi v odnosih med Jugoslavijo in Italijo leta v letih 1953 in 1954, ki je pretila z oboroženim spopadom, je prišlo do začasne praktične rešitve tržaškega vprašanja s t. i. Memorandumom o razumevanju leta 1954.⁵⁰⁷ S tem je bilo STO dejansko razdeljeno: Trst z najožjo okolico je pripadel Italiji (t. i. cona A STO), Koprsko in Bujsko (t. i. cona B STO) pa Jugoslaviji.

Ta dogovor je po njegovi dikciji vzpostavil **civilno upravo** (*civil administration*), in ne suverenosti Italije oziroma Jugoslavije na območjih STO, ki so jima bila dodeljena z Memorandumom o razumevanju. V formalnem mednarodnopravnem pogledu je **vprašanje suverenosti ostalo odprto**. Italija je vzdrževala stališče, da je ohranila suverenost – sicer brez dejanskega izvajanja oblasti (t. i. *nuda sovrenitá*) – tudi nad nekdanjo cono B STO, torej Koprsko in Bujsko, ker Jugoslaviji po dikciji Memoranduma o razumevanju ni bila dodeljena suverenost, ampak le civilna uprava. To tezo je italijanska zunanja politika vzdrževala z raznimi diplomatskimi ukrepi, na primer protesti ob raznih dejavnostih Jugoslavije na Koprskem⁵⁰⁸ in Bujskem.

V mednarodnem položaju, kakršen je nastal po praški pomladi leta 1968 ter z razglasitvijo t. i. Brežnjeve doktrine, so zlasti ZDA hotele, da se odprto mejno vprašanje med Italijo in SFRJ na območju nekdanjega STO dokončno uredi in s tem odpravi hipoteka, ki je bremenila odnose Jugoslavije z zahodom in NATO. Po nekajletnih pogajanjih je leta 1975 prišlo do sklenitve **Osimskih sporazumov**.⁵⁰⁹ Z njimi je bila mednarodnopravno **dokončno določena meja med SFRJ in Italijo**. Ta sporazum se je pozneje ob osamosvojitvi Slovenije izkazal za izjemno pomembnega zlasti za Slovenijo. Če ga ne bi bilo, bi bile mogoče italijanske teritorialne zahteve glede Koprškega

506 O Tržaškem vprašanju prim. Jeri, *Tržaško vprašanje*, passim; Jean Baptiste Duroselle, *Le conflit de Trieste 1943–1954* (Bruselj 1966); Manlio Udina, *Scritti sulla questione di Trieste* (Milano 1969); Bogdan Novak, *Trieste 1941–54: The Ethnic, Political and Ideological Struggle* (Chicago 1970).

507 Memorandum of Understanding, parafiran v Londonu 8. 10. 1954.

508 O vzdrževanju teze o goli suverenosti Italije v nekdanji coni B STO prim. Ernest Petrič, *Sence preteklosti (Mednarodnopravni vidiki zapleta v italijansko-jugoslovanskih odnosih)*, v *Teorija in praksa*, št. 4 (Ljubljana 1974); Ivo Tomšič, *Da li suverenitet nad STO zaista još pripada Italiji, v Međunarodni problemi* 2-3/1950.

509 O Osimskih sporazumih glej *Osimski sporazumi*, Koper 1977; Udine, *Gli Accordi*, passim; *Osimska meja: Jugoslovansko-italijanska pogajanja in razmejitvev leta 1975*, uredili Jože Pirjevec, Borut Klabjan in Gorazd Bajc (Koper 2006); Viljenka Škorjanec, *Osimski pogajalski proces* (I.–IV. del) (Ljubljana 2006, 2007, 2008); Osimski sporazumi glej UN Treaty Series, vol. 1466 p. 25.

in Bujskega z utemeljevanjem, da Memorandum o razumevanju iz leta 1954 ni uredil vprašanja suverenosti in da je bila to le začasna, praktična ureditev, sklenjena med vladami Italije, ZDA, Velike Britanije in SFRJ, ne pa Slovenije. Osimski sporazumi so zato bili in še so strateški temelj zunanje politike Slovenije v odnosih z Italijo. Izjave slovenskih politikov v prvih letih po osamosvojitvi o nadgradnji in podobnem Osimskih sporazumov so bile zato tvegane.⁵¹⁰

Pri Osimskih sporazumih je bil na strani SFRJ v ospredju strateški interes dokončno potrditi mejo med državami in tako za prihodnost preprečiti morebitne zahteve po reviziji ureditve, uveljavljene z Memorandumom o razumevanju. Tako je bilo za SFRJ in Slovenijo sicer pomembno manjšinsko vprašanje podrejeno prvemu strateškemu cilju, tj. dokončni določitvi meje. Osimski pogodbenici sta se zavezali, da bo ostalo manjšinsko varstvo na obeh straneh na ravni Posebnega statuta (priloga II Memoranduma o razumevanju;⁵¹¹ le v preambuli k Osimski pogodbi sta se pogodbenici vzajemno zavezali razširiti manjšinsko varstvo z notranjimi manjšinskovarstvenimi ukrepi. Prizadevanja slovenske manjšine v Italiji in zunanje politike Slovenije, da bi Italija s posebnim zaščitnim zakonom uveljavila manjšinske pravice tudi na Videmskem in načeloma izenačila raven manjšinskih pravic na Tržaškem, Goriškem in Videmskem, so po dobrih dveh desetletjih vendarle vsaj deloma uspela s sprejetjem zaščitnega manjšinskega zakona v italijanskem parlamentu in z njegovim postopnim, čeprav zlasti na Videmskem nedoslednim uveljavljanjem v praksi.

510 O težavah v italijansko-slovenskih odnosih do sklenitve t. i. španskega kompromisa prim. *Slovenija, Italija: Bela knjiga o diplomatskih odnosih* (Ljubljana 1996).

511 O mednarodnopravnem položaju manjšine na obeh straneh meje po Osimu prim. Ernest Petrič, *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia* (Trst 1981).

17. SUVERENOST DRŽAVE

Med merili, ki jih postavlja mednarodno pravo kot pogoje za nastanek države,⁵¹² je v stvarnem življenju najbolj zapleteno in pogosto sporno vprašanje vlada oziroma efektivna oblast. Vlada mora biti efektivna (učinkovita) oblast – če je vlada nad ozemljem in prebivalstvom območja, ki se uveljavlja kot država. Biti mora dejansko sposobna, neodvisno od katere druge njej nadrejene oblasti zagotavljati varnost, pravni red, urejati družbena razmerja na lastnem območju ter biti sposobna po lastni volji vstopati v odnose z drugimi državami. Očitno je, da je sposobnost vstopati v odnose z drugimi državami v bistvu le poseben vidik efektivnosti vlade.⁵¹³

Pri tej presoji – ki je v stvarnem življenju pogosto sporna, kar se kaže zlasti ob odločanju o priznanju novih držav – ali gre za efektivno vlado, se prepletajo pravni in dejanski vidiki. Vlada mora biti pravno najvišja in neodvisna oblast. Biti mora organizirana oblast, temelječa na pravu. Ne sme biti pravno odvisna od nobene druge državne ali višje oblasti – biti mora torej suverena. Država je suverena,⁵¹⁴ zato tudi njena vlada, ki izvaja dejansko oblast, ne more biti pravno podrejena nobeni drugi oblasti, mora biti najvišja suverena oblast – če gre za državo. Bistvena značilnost države je suverenost, bistvo suverenosti pa sta vrhovnost in neodvisnost.⁵¹⁵

512 Prim. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja (Oxford 2006).

513 Na to povezanost opozarja tudi Türk, *Temelji*, 89; del doktrine, na primer Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 223, pa izpostavlja le tri merila za obstoj države: prebivalstvo, ozemlje in suvereno oblast; v zadnjih letih se je uveljavila praksa, da se za priznanje nove države tej postavijo pogoji. Tak primer je bil ob razpadu SFRJ in Sovjetske zveze, ko je EU postavila določene zahteve kot pogoj za priznanje novih držav. O tem prim. Richard Caplan, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia* (Cambridge 2007). Pa tudi sicer je v novejšem času opazna težnja po določanju pogojev za priznanje. O tem prim. Bojko Bučar, *Emerging New Criteria for the Recognition of States*, v *Journal of International Relations*, 4 (1–4), Ljubljana 1997, 73 id.

514 Brownlie, *Principles*, 72.

515 O suverenosti prim. Francis H. Hinsley, *Suverenost* (Beograd 2001); o suverenosti v 21. stoletju prim. Shunji Kobayashi, *State Sovereignty in the 21st Century: Political and Strategic Implications*, v *State Sovereignty in the 21st Century: Concept, Relevance and Limits*, uredil Francis H. Hinsley (New Delhi 2001), 25 id; isto tam J. Sing, *The Challenge of Sovereignty in the New Millennium*, 35 id; Leonid Pitamic, *Država* (Ljubljana 1997), 2 id.

Poleg pravne vrhovnosti in neodvisnosti oblasti, vlade, je pomembna tudi njena dejanska učinkovitost, sposobnost dejansko izvajati oblast. Vlada brez dejanske oblasti na ozemlju in nad prebivalstvom, torej brez dejanske učinkovitosti, ni vlada, ki bi ustrezala merilu, da je država.

Če ima neka oblast svoje izvršilne in druge organe in prek njih vstopa v zunanje odnose, ima ustavo in lastni sistem sodišč, zakonodajo o njenem državljanstvu, potem je dovolj razvidno, da gre za državo,⁵¹⁶ ne glede na morebitne formalnopravne zadržke glede suverenosti.⁵¹⁷ Pri zunanjepolitični presoji, ali gre za državo ali ne, se pravni vidiki presoje o suverenosti oblasti prepletajo s presojo o njeni dejanski učinkovitosti (efektivnosti). Ta presoja je za zunanjo politiko pomembna predvsem v zvezi z odgovornostjo za škodo, ki jo lahko utrpijo država, njeni državljanji in pravne osebe na ozemlju, ki šele postaja država, in v zvezi z diplomatsko zaščito. Predvsem pa je ta presoja pomembna in nujna pri odločitvi, ali priznati novo državo in posledično z njo vzpostaviti diplomatske odnose.⁵¹⁸

Suverenost⁵¹⁹ pomeni, da je oblast, ki jo izvaja vlada te države, **najvišja, nikomur formalnopravno podrejena in neodvisna od vsake druge oblasti; torej vrhovna navznoter in neodvisna navzven**. Suverena oblast ni absolutna, omejena je s pravnim redom, z mednarodnim pravom. Vendar je mednarodno pravo izraz volje držav. Z njim se resda omejuje oblast držav, vendar po njihovi volji, saj same ustvarjajo mednarodno pravo. Torej podrejenost mednarodnemu pravu nikakor ne zanika suverenosti držav. Suverenost, ki je, kakor pravi Türk,⁵²⁰ »jedro in glavna značilnost pluralistično organizirane mednarodne skupnosti«, je pravna kategorija, pravni *titulus*. Iz nje izhaja upravičenost države, da na svojem ozemlju izvaja vrhovno in neodvisno oblast. Suverenost je temeljni pojem mednarodnega prava, ki označuje vrhovno in nedeljivo oblast, kakršno ima država, da uveljavlja in zagotavlja spoštovanje njenih zakonov znotraj njenih meja.⁵²¹

516 Brownlie, *Principles*, 72.

517 Tak primer bi bilo Kosovo, kjer Srbija vztraja pri svoji suverenosti na Kosovu, kjer pa že od leta 2000 ne izvaja nobene dejanske oblasti; to dejansko – sicer ob mednarodnem nadzoru in pomoči – izvajajo ustavno določeni in demokratično izvoljeni organi Kosova.

518 O priznanju države glej Türk, *Temelji*, 90 id.

519 Na tem mestu ni namen razpravljati o teoretskih vidikih koncepta suverenosti; pozornost je usmerjena v pravico držav do suverenosti, ki pa je hkrati bistvena lastnost države; prim. Robert Jackson, *Sovereignty: Evolution of an Idea* (Cambridge 2007); Francis H. Hinsley, *State Sovereignty in the 21st Century: Concept, Relevance and Limits* (New Delhi 2001).

520 Türk, *Temelji*, 98.

521 Prim. Bledsoe in Boczek, *The International Law Dictionary*, 55.

Učinkovitost oblasti je glavno merilo tudi za *priznanje vlade*. To vprašanje nastane takrat, kadar pride nova vlada na oblast na protiustaven način, z revolucijo, državnim udarom in podobno. V teh primerih se je v mednarodnih odnosih uveljavila praksa priznanja vlade. Priznanje vlade ima velik politični pomen; pomeni podporo tej vladi. To je posebej pomembno, kadar dve vladi zatrujeta, da sta vladi iste države. V takih primerih se tisti, ki odločajo o zunanji politiki v tretjih državah, soočajo z izbiro, s katero od dveh vlad (lahko jih je celo več) bodo sodelovali, in jo s tem priznavali za legitimno vlado. Praviloma naj bi vlado priznale druge države kot vlado, če je učinkovita v celotni državi. V primeru dveh nasprotujočih si vlad v isti državi pa je v praksi praviloma odločilna politična presoja o tem, kaj je v interesu države, ki novo vlado prizna. *Mutatis mutandis* velja za priznanje nove vlade podobna praksa kakor za priznanje nove države. Načeloma vsaka država suvereno odloča, ali bo priznala novo vlado. Temeljno merilo je vsekakor učinkovitost vlade na celotnem ozemlju države ali vsaj na večini ozemlja. Vlada, ki dejansko nikjer ne vlada, ni vlada. Tista vlada pa, ki v državi dejansko vlada, je vlada te države ne glede na to, ali jo druge države za vlado priznavajo ali ne.

Odločitev o priznanju države ali vlade ima dolgoročne vplive na lastne interese in položaj v regiji. Dolgotrajno odlašanje s priznanjem nove vlade (ki je učinkovita) je enako problematično kakor morda prezgodnje in nepremišljeno priznanje: problematično tako politično kakor tudi z vidika mednarodnega prava. Enako velja za prezgodnje priznanje vlade, ko ta ne izpolnjuje pogojev za to, da bi bila vlada, predvsem če ni učinkovita.

Priznanje države in priznanje vlade spadata med pomembna sredstva zunanje politike. S priznanjem ali nepriznanjem se skuša doseči določen zunanjepolitični cilj. Priznanje države se opravi na formalen način, na primer z izročitvijo dokumenta o priznanju države, s posebnim odposlancem, lahko z izjavo šefa države, vlade, parlamenta; in sicer zato, da bi se izognili pravnim nejasnostim. Kadar gre za medsebojno priznanje več novih držav, se to lahko opravi tudi z dejansko vzpostavitvijo odnosov ali izmenjavo pisem ali diplomatskih not. Kadar država nove države (ali vlade) ne želi priznati, njena zunanja politika in diplomacija ne smeta sprejemati takih ukrepov ali dajati takih izjav, ki bi jih bilo mogoče razumeti kot implicitno priznanje. Omeniti velja, da hkratno članstvo v mednarodni organizaciji ali hkratna udeležba na mednarodnih konferencah ne veljata za priznanje nove države.

Zunanja politika se pogosto sreča z vprašanjem, ali gre na nekem ozemlju za novo državo ali ne. V sedanji mednarodni skupnosti je nekaj ozemelj s prebivalstvom in dejansko oblastjo (na primer Tajvan, republika Severni Ciper, Abhazija, Južna Osetija, Pridnesterje, Kosovo, Doneck, Lugansk, Palestina), pri katerih ni enostavno odgovoriti na vprašanje, ali gre (že) za državo. V večini teh primerov je prišlo do enostranske razglasitve neodvisnosti; torej brez predhodnega soglasja drugih prizadetih držav in

mednarodne skupnosti. Vendar večina držav teh ozemelj in njihove oblasti (vlade) ne priznava in niso članice OZN.⁵²²

Kosovo, ki ga je priznala večina držav EU in tudi drugih držav, je za tiste, ki so ga priznale, nedvomno država, torej tudi za Slovenijo – ne glede na mednarodno prisotnost na Kosovu, ki ima pravno podlago v sklepih mednarodnih organizacij (zlasti OZN in EU). Zaradi učinkovitosti in formalne neodvisnosti kosovske vlade trditev, da je Kosovo država, ne more biti sporna. Vendar, ali je država tudi **Tajvan**,⁵²³ ki jo je resda priznalo le skromno število držav, a nesporno že več kakor pol stoletja učinkovito in uspešno izvaja oblast na svojem ozemlju? Po drugi strani pa velika večina držav sprejema mednarodnopravno izhodišče o eni Kitajski. Iz tega izhaja, da o Tajvanu težko govorimo kot državi. Tudi slovenska zunanja politika temelji na pravnem stališču o eni Kitajski. Zato Tajvana kot države ni priznala, stiki pa so omejeni predvsem na gospodarsko sodelovanje med podjetji. **Abhazija in Južna Osetija** sta že nekaj let izven dejanske gruzijske oblasti, pa hkrati neformalno močno odvisni od Rusije. Njuna oblast pa je dejansko neodvisna od države, od katere sta se odcepili, kar velja še zlasti po oboroženem spopadu leta 2008. Res pa je, da so ju priznale le Rusija, Nikaragva, Venezuela, Nauru in Sirija. Če bi ju priznala še Kitajska in večje število drugih držav, bi se z večjo upravičenostjo uveljavljali kot novi državi.

To so pomembna vprašanja in dileme za zunanjo politiko katerekoli države, tudi Slovenije. Ta vprašanja se bodo morda razrešila čez desetletja, morda kmalu, utegnejo pa se tudi še bolj zaplesti in voditi v resne krize. Vsekakor se bodo razrešila po politični poti, torej z delovanjem zunanjih politik in procesi v mednarodni skupnosti, manj pa z mednarodno judikaturou.⁵²⁴

522 Članstvo v OZN jim ni dostopno, saj v Generalni skupščini ne bi uspele zbrati dovolj glasov, predvsem pa ne predhodnega priporočila Varnostnega sveta OZN zaradi očitnega nasprotovanja vsaj ene od stalnih članic. So pa nekateri od omenjenih primerov, zlasti Kosovo in Tajvan, članice nekaterih specializiranih agencij, na primer UPU, ITU, WB, IMF, Palestina pa ima v nekaterih organizacijah, tudi v OZN, poseben status.

523 Predvsem iz praktičnih razlogov uporabljamo ime Tajvan, in ne ime, s katerim sebe ta država uradno imenuje, tj. Republika Kitajska, pa tudi zato ne, ker Slovenija državo pod njenim uradnim imenom ni priznala; o mednarodnopravnem položaju Tajvana prim. Mathias Neukirchen, *Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän. Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen*, v *Vereinte Nationen* 53(2) (2005); Y.-C. Chiang, *One-China Policy and Taiwan*, v *Fordham International Law Journal* 28(1) (2004).

524 Utegne pa svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča (ICJ) o zadevi razglasitve neodvisnosti Kosova pomembno vplivati na razreševanje tudi teh vprašanj; to se na svojstven način kaže s stališčem Ruske federacije, da je neodvisnost Kosova, ki jo je s svetovalnim mnenjem potrdil ICJ, vzorec tudi za razglasitve neodvisnosti Donecka in Luganska, ki so ju enostransko, brez soglasja Ukrajine, razglasili in potrdili z referendumoma.

Iz omenjenih primerov je razvidno, da ima priznanje nove države vendarle pomembno vlogo na njeni poti k suvereni državnosti, čeprav priznanje ni pogoj za nastanek države. Prevladujoče stališče v doktrini mednarodnega prava o deklarativnem učinku priznanja ima svoj *raison d'être* in ga potrjuje tudi praksa.⁵²⁵ Država nastane, ko so izpolnjena merila za državo: ozemlje, prebivalstvo, vlada, sposobnost stikov z drugimi državami. Vendar ko nastopi vprašanje – in nastopi pogosto, dejansko v vsakem primeru nastanka nove države, čeprav na različne načine – o tem, ali so navedena merila izpolnjena, zlasti tisto o vladi, njeni učinkovitosti in neodvisnosti – torej o suverenosti – pa ima priznanje velik pomen. Če je nova država dokaj široko priznana, je odločitev v dobro njene državnosti lažja. Navsezadnje je za tiste države, ki so jo priznale, že država in če to velja za večino držav, je temu stališču težko oporekati. Priznanje resda nima konstitutivnih učinkov, država je tudi brez priznanja država. Vsekakor pa je priznanje izjemno pomembno zato, da nova država vstopi v odnose z drugimi državami kot enakopravna partnerica, kot država.

Priznanje⁵²⁶ je **suvereni akt države**, s katerim ta izrazi, da novo državo (ali vlado) priznava in želi z njo vzpostaviti odnose. Priznanje države, kakor že zapisano, pa ni konstitutivni pogoj za to, ali neka entiteta je ali ni država.⁵²⁷ Po mednarodnem pravu je država država, če izpolnjuje zgoraj navedene štiri pogoje. Vendar, kakor smo videli pri obravnavanju konkretnih vprašanj, nova entiteta v mednarodni skupnosti marsikdaj ni sprejeta kot suverena država in ji še niso odprta vrata v OZN, tudi če izpolnjuje omenjene pogoje. Priznanje izraža pripravljenost sprejeti novo državo kot članico mednarodne skupnosti ter z njo vzpostaviti odnose in sodelovanje. Zato je običajno priznanje prvi korak k vzpostavitvi diplomatskih odnosov, včasih pa se diplomatski odnosi vzpostavijo hkrati s priznanjem.

Priznanje ali nepriznanje nove države (ali nove vlade) je pomembna zunanjepolitična odločitev. Najpomembnejša je presoja, ali so izpolnjeni pogoji za novo državo. Če ti niso izpolnjeni, je priznanje lahko prezgodnje.⁵²⁸ Čeprav je priznanje stvar suverene odločitve države, ki novo državo prizna ali (še) ne, ima lahko prehitevanje s priznanjem

525 Glej o tem Brownlie, *Principles*, 86 id.; Türk, *Temelji*, 90, jasno ugotavlja, da »tako kot priznanje ne more povzročiti nastanka države, tudi umik priznanja ne bi mogel povzročiti prenehanje obstoja države«.

526 O priznanju države prim. Biswanath Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, 3. izdaja (Dordrecht 1988), 501 id.; Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4. Izdaja (Cambridge 2000, 295 id.; Brownlie, *Principles*, 85 id.; *Oppenheim's International Law I*, uredila Robert Jennings in Arthur Watts, 9. Izdaja (London 1997), 126 id.; Crawford, *The Creation*, passim.

527 Sigmar Stadlmeier, *Völkerrecht I* (Dunaj 2003), 39.

528 O prezgodnjem priznanju prim. Sen, *A Diplomat's Handbook*, 510 id.

ali odlašanje z njim negativne politične učinke, in sicer tako za državo, ki priznanje da, kakor tudi za tisto, ki se jo prizna ali ne prizna, ter za prihodnje odnose med njima.

Pri odločitvi za priznanje je treba upoštevati tudi, ali nova država izpolnjuje pogoje, da se bo kot suverena država obdržala. V tem pogledu je Kosovo gotovo v prednosti v primerjavi z drugimi navedenimi primeri, saj je malo verjetno, da bo lahko Srbija ponovno uveljavila svojo suverenost in dejansko oblast, vlado, na Kosovu. Manj verjetno je, da bosta svojo suvereno državnost uveljavili Abhazija in Južna Osetija, še manj republika Severni Ciper.

Priznanje nove države je praviloma **brezpogojno in dokončno**. Zato zahteva odločitev o priznanju tehten premislek, saj gre za daljnosežno zunanjepolitično dejanje s političnimi in tudi pravnimi učinki. Država se lahko za priznanje odloči ali pa ne. Ta odločitev, pri kateri je treba upoštevati tako mednarodnopravne kakor tudi dejanske vidike – ali nova država izpolnjuje pogoje za priznanje – je v večini primerov vendarle politična odločitev, saj gre pri njej za pomembne interese države. Pa tudi zato, ker so mednarodnopravna merila, zlasti presoja, ali gre za učinkovito in neodvisno vlado, pogosto nejasna in sporna.

S priznanjem, zlasti če je zgodnje, država novi državi izkaže politično podporo, hkrati pa s tem lahko povzroči neugodne posledice za svoje odnose z državami, ki novi državi nasprotujejo; zlasti s tisto, od katere se je na primer nova država odcepila. Prehitro priznanje, ko očitno še niso izpolnjeni pogoji, ki jih zahteva mednarodno pravo za obstoj države, pa je vprašljivo tudi z vidika mednarodnega prava. Prehitro priznanje bi bilo mogoče razumeti kot dejanje zoper ozemeljsko celovitost in vmešavanje v notranje zadeve države, na katere ozemlju nastaja nova država. Tudi odlašanje s priznanjem nove države, ki se je uveljavila kot učinkovita in neodvisna oblast, ki deluje v skladu z mednarodnim pravom in vzpostavlja odnose z drugimi državami, lahko neugodno vpliva na prihodnje odnose s to novo državo. Odlašanje s priznanjem je z vidika mednarodnega prava lahko vprašljivo, zlasti je lahko v nasprotju z načelom Ustanovne listine OZN o dolžnosti sodelovanja, z načelom nevmešavanja v notranje zadeve ter z načelom o pravici narodov do samoodločbe.

Priznanje države ali vlade je **pomembno sredstvo zunanje politike**. Z njim država daje podporo novi državi ali novi vladi, ali pa ju z nepriznanjem ovira; priznanje vpliva tudi na odnose s tretjimi državami, ki novo državo (oziroma vlado) podpirajo ali ji nasprotujejo. Priznanje je pogoj za vzpostavitev diplomatskih odnosov, torej pogoj za normalno delovanje nove države v mednarodnih odnosih in za normalne dvostranske odnose.

18. VRSTE DRŽAV – SESTAVLJENE DRŽAVE IN ZUNANJA POLITIKA

Države se razlikujejo glede na njihovo moč, njihov mednarodni status (na primer stalne članice Varnostnega sveta OZN, članice raznih mednarodnih organizacij ali neformalnih povezav, na primer G7) ali glede na njihov poseben položaj v mednarodni skupnosti (na primer stalno nevtralne države). Poleg teh z vidika zunanje politike pomembnih razlikovanj pa je treba ločiti tudi med t. i. **enovitimi in sestavljenimi državami**. To razlikovanje je navzoče tudi v mednarodnem pravu in ima tudi nekatere mednarodnopravne posledice.⁵²⁹ V mednarodnopravni doktrini se poleg enovitih držav omenjajo kot primeri sestavljenih držav v preteklosti t. i. realne in t. i. personalne unije.⁵³⁰ V preteklost spadajo tudi **konfederacije**, kakor so bile Švica in ZDA ter Nemčija pred letom 1871, tj. pred združitvijo v nemško cesarstvo, t. i. drugi nemški rajh.

Po mednarodnem pravu je bistvo konfederacije⁵³¹ v tem, da gre za povezavo, ki temelji na pogodbi med članicami (državami) konfederacije, ki ohranijo svojo mednarodnopravno subjektivnost. Konfederacije so bile v bistvu **zveze držav**, *Staatenbund*,⁵³² in ne ena država. Konfederacije so imele s pogodbo o konfederaciji določene skupne organe z močno omejenimi pristojnostmi v skupnih zadevah, ki so bile prav tako določene v pogodbi o konfederaciji. Zunanjo politiko so članice sicer bolj ali manj usklajevale, vendar je vsaj na načelni ravni vsaka od njih lahko vodila tudi lastno zunanjo politiko in imela lastne zunanjepolitične organe.

V sodobni mednarodni skupnosti sicer obstajajo različne povezave, ki v nekaterih pogledih spominjajo na konfederacije.⁵³³ Dejansko pa so vloga in mesto konfederacij v

529 Prim. Türk, *Temelji*, 107 id.; Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 245-255; Degan, *Međunarodno pravo*, 206 id.

530 O realni uniji in personalni uniji glej Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 245-246.

531 O konfederaciji glej Türk, *Temelji*, 108; Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 246.

532 Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 246.

533 Jennings in Watts kot primera današnjega časa omenjata konfederacijam podobni Francosko unijo (*Union française*) in Skupnost narodov (*Commonwealth*) (Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 247 id.). Türk (*Temelji*, 248) pa omenja, da so v času razpadanja nekdanje SFRJ bile prisotne tudi ideje o vzpostavitvi konfederacije, torej zveze držav med naslednicami nekdanje države.

mednarodnem življenju prevzele mednarodne organizacije, nekdanje konfederacije pa so iz zvez držav prerasle v federacije ***zveznih držav*** (*Bundesstaaten/Bundesländer*).⁵³⁴

Federacije so številne in kot sodobna oblika sestavljenih držav navzoče na vseh celinah, od Rusije do ZDA, Nemčije in Brazilije, Indije in Južne Afrike, Avstrije in Avstralije. Zanje je temeljno, čeprav se med seboj močno razlikujejo zlasti glede na ustavnopravno razmejitev pooblastil med federacijo, zvezo (tj. centralnimi organi oblasti) in federalnimi enotami (njihovimi organi oblasti), da so ***en subjekt mednarodnega prava in mednarodnih odnosov***. Federacija temelji na skupni ustavi; odnosi oziroma razporeditev pooblastil med organi zveze in federalnih enot pa so določeni z ustavo ali zakoni, ki konkretizirajo ustavne norme.

Praviloma je ***zunanja politika v zvezni državi v pristojnosti zveze*** (federacije) in jo izvajajo njeni zvezni organi. Zveza (torej država kot celota) je subjekt mednarodnega prava in praviloma tudi edini subjekt mednarodnih odnosov skupne države. Le kot ustavno dopustno izjemo lahko odnose z drugimi državami ali njihovimi federalnimi enotami vzpostavljajo tudi organi federalnih enot. S tem federalne enote in njihovi organi vstopijo v zunanjo politiko. Ta zunanjepolitična dejavnost organov federalne enote mora biti usklajena z zunanjo politiko zveze. Zunanjepolitična dejavnost federalnih enot – odvisno od ustavne ureditve⁵³⁵ – obsega dejavnosti, kakor je vzdrževanje stikov z drugimi državami, na primer izmenjava delegacij, vloga pri sklepanju mednarodnih pogodb⁵³⁶ in njihovi ratifikaciji, čemur je lahko namenjena t. i. federalna klavzula,⁵³⁷ lastna predstavništva pri posameznih mednarodnih organizacijah⁵³⁸ in državah, sprejemanje patentnih pisem konzularnih predstavnikov, če njihovo konzularno območje obsega federalno enoto, in podobno. Vsebina zunanjepolitičnega delovanja federalne enote je praviloma nepolitična. Praviloma

534 O zveznih državah glej Türk, *Temelji*, 108; Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, 248 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 64 id.

535 Zaradi posebnih okoliščin sta v obdobju Sovjetske zveze imeli njeni takratni federalni enoti Ukrajina in Belorusija daljnosežna formalna pooblastila na področju zunanje politike, vključno s članstvom v OZN; izjemen zunanjepolitični status imata zaradi zgodovinskih razlogov Quebec v Kanadi in Bavarska v Nemčiji.

536 O pogodbeni sposobnosti federalnih enot prim. Mirjam Škrk, *Mednarodnopravni vidiki pogodbene sposobnosti federalnih enot*, v *Pravnik*, št. 5–7 (Ljubljana 1990), 247 id.

537 Bistvo federalne klavzule (ki je vgrajena v nekatere mednarodne pogodbe federacij) je, da določila določene pogodbe ali pa pogodba v celoti začnejo veljati šele, ko pogodbo potrdijo oziroma ratificirajo tudi pristojni organi federalnih enot.

538 Tako imajo nekatere federalne enote, na primer Bavarska, Katalonija, Grenlandija, Ferski otoki, svoja predstavništva v Bruslju pri EU.

sega predvsem na področje gospodarskega sodelovanja, zlasti obmejnega, ekoloških vprašanj, prometa, kulturnega in izobraževalnega sodelovanja in podobno.⁵³⁹

V nekaterih državah, ki sicer niso zvezne države (federacije), imajo določena območja zaradi posebnih razlogov, na primer obstoja narodne manjšine, zgodovinskih razlogov ali lege, zagotovljeno **avtonomijo**, na primer Južna Tirolska, Aosta, Furlanija-Julijska krajina, Sicilija in Sardinija v Italiji,⁵⁴⁰ Alandski otoki na Finskem,⁵⁴¹ Severna Irska, Škotska, Wales v Veliki Britaniji, Katalonija in Baskija v Španiji, Vojvodina v Srbiji, Grenlandija in Ferski otoki na Danskem in druge. Tudi v teh primerih imajo lahko avtonomne enote in njihovi organi (sicer skromna) zunanjepolitična pooblastila in vpliv na zunanjo politiko države v tistih zadevah, ki so posebej pomembne za avtonomno enoto.

Z vidika zunanje politike pa je **zlasti pomemben neformalni vpliv federalne enote na zunanjo politiko zvezne države**. Zlasti kadar gre za njene posebne interese, je vpliv federalne enote oziroma njenih organov na zunanjepolitične odločitve lahko velik, celo odločilen. Tak očitni primer je vpliv dežele Koroške, njene deželne vlade in političnih strank na zunanjo politiko Avstrije o zadevah, ki so zlasti pomembne za Koroško, na primer manjšinsko vprašanje v odnosih s Slovenijo. Izkazalo se je, da ima v številnih primerih, na primer glede vprašanja dvojezičnih topografskih napisov, na odločitve dunajske vlade odločilni vpliv dežela Koroška. Manj to velja za avtonomno deželo Furlanijo-Julijsko krajino in njen vpliv na uresničevanje osimske obveze o zakonski ureditvi položaja slovenske manjšine v tej avtonomni pokrajini, pa tudi na nekatera druga vprašanja v odnosih med državama, na primer obmejno sodelovanje, infrastrukturo in podobno.

Slovenija je enotna (enovita) država, v kateri tako kakor v vseh enotnih državah, zunanjo politiko izvajajo njeni organi, ki jih in kakor jih pooblašča ustava in na njej temelječi zakoni. Za razliko od nekdanje SFRJ torej v Sloveniji ni težav z razporeditvijo zunanjepolitičnih pooblastil med osrednjimi organi in organi federalnih enot, ker teh ni. Vendar pa se zunanja politika Slovenije sooča s tem vprašanjem pri njenih odnosih s sosednjimi državami, zlasti Avstrijo in Italijo ter njenimi zveznimi deželami in avtonomnimi pokrajinami (zlasti Koroško, Štajersko in Furlanijo-Julijsko

539 O sodelovanju regionalnih enot prim. Bojko Bučar, *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij* (Ljubljana 1993).

540 Avtonomija teh avtonomnih dežel temelji na t. i. statutih teh pokrajin, ki so del ustavne ureditve Italije.

541 Daljnosežna avtonomija teh otokov temelji na mednarodni ureditvi, doseženi v okviru Društva narodov po prvi svetovni vojni.

krajino).⁵⁴² Odnosi teh zveznih dežel oziroma avtonomij s Slovenijo, zlasti glede manjšinskega vprašanja, pa tudi glede gospodarskega sodelovanja, ekoloških vprašanj in podobnem so dejansko zunanjepolitični odnosi. Zunanjepolitično delovanje teh zveznih enot oziroma avtonomnih pokrajin je praviloma usklajeno z zunanjo politiko njihovih držav, pri izvedbi in glede posameznih konkretnih vprašanj pa je avtonomno.

Ker Slovenija nima avtonomnih ali federalnih enot in za zdaj tudi ne drugih teritorialnih enot (na primer pokrajin), ki bi bile logičen in primeren partner tem sosednjim deželam oziroma avtonomnim pokrajinam, je sprejemljivo in edino mogoče, da različna konkretna vprašanja, ki so tudi v njenem interesu, neposredno ureja z njimi, kadar so te za zadeve pristojne. Praviloma pa je Slovenija kot država partnerica le drugim državam kot celotam, in ne njihovim delom, federalnim ali avtonomnim enotam. Sogovornik njenim zunanjepolitičnim organom so zvezni oziroma centralni organi drugih držav. Zato je pri praktičnem izvajanju slovenske zunanje politike potrebna presoja o smotrnosti, upravičenosti in koristnosti, pa tudi posledicah sodelovanja ali nesodelovanja s sosednjimi deželami oziroma avtonomnimi pokrajinami. Ni odveč zatrditi, da je pri tej presoji **korist sodelovanja pomembnejša od prestižnih zadržkov**.

Del sodobnega mednarodnega življenja je t. i. medregijsko sodelovanje oziroma sodelovanje regij.⁵⁴³ Tak primer je sodelovanje med regijami na območju Alpe-Adria, v katero je vključena tudi Slovenija. V evropskem prostoru je več podobnih oblik sodelovanja med regijami.⁵⁴⁴ To sodelovanje je pomembno dopolnilo evropskim povezovalnim procesom.⁵⁴⁵ Pomembno je tudi za zunanjo politiko; pravzaprav je medregijsko sodelovanje poseben vidik zunanje politike.

542 Manj tudi s sosednjimi županijami Madžarske, kjer živijo pripadniki slovenske manjšine.

543 O sodelovanju federalnih enot v zunanji politiki in regionalizmu prim. Bojko Bučar, *Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki*, v *Teorija in praksa*, št. 5–6 (Ljubljana 1992), 484 id.; isti, *International Relations* (1/4) (Ljubljana 1995), 4 id.

544 O nekaterih, na primer delovni skupnosti Alpe-Adria, prim. P. Fisher in H. F. Köck, *Völkerrecht* (Dunaj 2004), 136 id.

545 Po mnenju nekaterih naj bi bila evropskapovezava zveza regij, ne držav, in prihodnja Evropa ne unija držav, temveč Evropa regij; prim. *Alle macht nach unten? Regionen und Gemeinde gestalten die neuen Demokratien Europas*, uredili Michael Steiner, Hubert Isak, Joseph Marko (Graz 1992).

19. VRSTE ODNOSOV MED DRŽAVAMI

Države s svojo zunanjo politiko vzpostavljajo in omogočajo širok spekter medsebojnih odnosov na najrazličnejših področjih človekovih dejavnosti in družbenega življenja. V sodobni, povezani mednarodni skupnosti, so odnosi med državami intenzivni in kompleksni. Sodobni mednarodni odnosi vključujejo tudi odnose, ki niso državni, torej niso odnosi med državnimi akterji in jih ne gre pripisati državi in niso zunanja politika. Vendar tudi odnosi nedržavnih dejavnikov lahko bolj ali manj vplivajo na odnose med državami in na zunanjo politiko. Zato jih mora zunanja politika upoštevati. Ni treba posebej poudarjati, da razvejani odnosi zasebnih gospodarskih subjektov v tržnem gospodarstvu prispevajo k blaginji države in pomembno vplivajo na odnose med državami. Zato je med najpomembnejšimi⁵⁴⁶ cilji zunanje politike razvoj gospodarskih odnosov, t. i. ekonomska diplomacija pa med najpomembnejšimi področji dela diplomatske in konzularne službe.

Čezmejni odnosi nedržavnih subjektov lahko in tudi dejansko vplivajo – bodisi kot spodbuda bodisi kot omejitev – na zunanjo politiko. Zunanja politika mora upoštevati mednarodne dejavnosti nedržavnih subjektov in jih praviloma spodbujati, saj v normalnih okoliščinah prispevajo k medsebojnemu razumevanju in sodelovanju, skratka k tistem, kar so temeljni cilji tudi zunanje politike. Ob upoštevanju pomena nedržavnih čezmejnih odnosov med gospodarskimi subjekti, nevladnimi organizacijami, društvi, kulturnimi, znanstvenimi, izobraževalnimi in drugimi institucijami⁵⁴⁷ pa je v zunanji politiki pozornost vendarle usmerjena predvsem v odnose državnih subjektov, odnose med državami. Meddržavni odnosi, tisto, kar je bistvo zunanje politike, določajo okvire, možnosti, pa tudi omejitve za sodelovanje nedržavnih subjektov. Ob normalnih odnosih med državami je **naloga zunanje politike spodbujati najrazličnejše odnose sodelovanja** ter zagotavljati pogoje za sodelovanje. V nenormalnih položajih, na primer v primeru zaostrenih odnosov, v razmerah mednarodnih kriz ali konfliktov, pa utegne zunanja politika delovati na odnose nedržavnih, zlasti gospodarskih subjektov tudi **omejevalno. Očitni primer omejitev**

546 O ekonomskih vidikih zunanje politike (*economic state craft*) prim. Michael Mastanduno, *Economic Statecraft*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne (Oxford 2008), 172 id.

547 O nedržavnih mednarodnih odnosih in novi« dejavnikih v zunanji politiki (NGO, civilni družbi, multinacionalnih družbah in drugih) prim. Ettmayer, *Eine geteilte Welt*, 147–184.

raznih odnosov so sankcije, bodisi sankcije posamezne države bodisi sankcije mednarodnih organizacij, na primer OZN ali EU.

Mednarodni odnosi, njihovo vzpostavljanje in širjenje, izjemoma pa tudi omejevanje in prekinjanje, so bistvo zunanje politike. Zato so mednarodni odnosi v središču proučevanj ne le teorije mednarodnih odnosov, temveč tudi teorije zunanje politike. Proučevanje zunanje politike je usmerjeno predvsem v tiste odnose, ki so pomembni za zunanjo politiko, torej v odnose med državami. Mednarodne odnose je mogoče razvrstiti po različnih merilih, predvsem glede na njihovo vsebino, na primer na politične, gospodarske, vojaške in druge odnose. Benko⁵⁴⁸ deli mednarodne odnose na kooperativne in konfliktne, na odnose koeksistence in odnose odvisnosti; konfliktne odnose pa razvršča v tiste, kjer gre za konflikt o konstitutivnih elementih politične enote (države), kakor so ozemlje, prebivalstvo, vlada oziroma oblast, in na druge konflikte. Holsti⁵⁴⁹ razvršča odnose med državami v **konfliktne in kooperativne**. Lentner⁵⁵⁰ govori o odnosih zavezništev, povezav, odnosih enakopravnosti, prevlade, imperializma, klientelizma in prilagajanja ter o konfliktih med državami, kamor prištevata vojno, ekonomske konflikte in strukturne politične konflikte.

Za zunanjo politiko, katere naloga je odnose med državami bodisi pospeševati bodisi omejevati, skratka nanje vplivati, pa je najpomembnejša ločitev med **odnosi v obdobju miru, kadar so odnosi normalni, in odnosi v obdobju konfliktov, kadar so odnosi zaostreni, nenormalni**.

To razlikovanje odnosov upošteva tudi mednarodno pravo, katerega pravila se ločijo na mednarodno pravo miru (*jus in pace*) in mednarodno vojno pravo (*jus in bello*). Prvo ureja, poenostavljeno rečeno, mednarodne odnose v času miru, drugo v času vojne oziroma oboroženih spopadov. Ta delitev mednarodnega prava, utemeljena že v delu Grotiusa *De iure belli ac pacis* v 17. stoletju, izraža dejstvo, da so tudi v pravnem pogledu **odnosi med državami v času miru v temelju drugačni od odnosov v času vojne**. To pomembno dejstvo pa mora upoštevati tudi zunanja politika, ki si bo v primeru normalnih odnosov zastavljala drugačne cilje in uporabljala drugačna sredstva kakor v primeru nenormalnih, konfliktnih odnosov ali celo vojne.

Tudi v zunanji politiki je po mednarodnemu pravu smotrno ločili med odnosi med državami v času miru in med odnosi v obdobjih zaostritve, konflikta, oboroženega spopada. V prvem primeru je bistvo odnosov sodelovanje. Zato je naloga zunanje politike, da vzpostavlja, pospešuje, ureja sodelovanje. **Kooperativni**, dobri, razvejani

548 Prim. Benko, *Mednarodni odnosi*, 387 id.

549 Holsti, *International Politics*, 328 id.

550 Lentner, *International Politics*, 217 id.

odnosi sodelovanja, za obe strani koristni odnosi, so naloga in cilj zunanje politike, ki naj prispeva k varnosti in blaginji države. Hkrati pa so kooperativni odnosi tudi pogoj za to, da se v okviru sodelovanja uredijo tudi sporna vprašanja. Analiza prakse zunanje politike potrjuje, da so dobri, kooperativni odnosi ne le cilj zunanje politike, temveč tudi sredstvo, možnost, pogoj za uspešno urejanje spornih vprašanj. To možnost, ki jo nudijo kooperativni odnosi, mora zunanja politika upoštevati in **kooperativne odnose izkoristiti tudi kot sredstvo pri razreševanju spornih vprašanj**. Kooperativni odnosi so praviloma izraz dejansko obstoječih skupnih interesov in tudi skupnih vrednot. Če teh ni, potem bodo dobri odnosi pogosto le navidezni in kratkotrajni. Prizadevanje zunanje politike za razvoj kooperativnih odnosov mora zato vključevati presojo lastnih in tujih interesov, še posebej dolgoročnih. Dobri, kooperativni odnosi torej niso samo cilj zunanje politike sami po sebi, temveč sredstvo pri prizadevanjih za uresničitev interesov. Skratka, dobri, **kooperativni odnosi so hkrati cilj in sredstvo zunanje politike**.

Ko pa so odnosi zaostreni ali že gre za konflikt, govorimo o **konfliktnih odnosih**.⁵⁵¹ Bistvo teh je – in posledično usmeritve zunanje politike – zaščita lastnih interesov. Če je to potrebno, zunanja politika v primeru konfliktov uresničuje svoje cilje tudi z omejevanjem in prekinjanjem odnosov ter oviranjem, omejevanjem uresničevanja interesov druge strani. Torej gre z vidika zunanje politike med kooperativnimi in konfliktnimi odnosi za **pomembne razlike v ciljih, metodah delovanja in izbiri sredstev**. V primeru konfliktnih odnosov je med izpostavljenimi nalogami zunanje politike skrb, pridobiti si podporo zaveznikov za uveljavitev lastnih stališč in interesov v mednarodnih organizacijah in forumih, v tuji in domači javnosti in zlasti v čim širšem krogu držav, zlasti pomembnejših. To velja tudi tedaj, ko gre za sporna vprašanja med državami, čeprav spor še ni prerasel v konflikt.

Posebno vprašanje, s katerim je soočena zunanja politika, je resen spor ali konflikt med dvema drugima državama ali več državami ali pa konflikt, ki bremeni mednarodno skupnost.⁵⁵² V takem primeru je zunanja politika najprej pred vprašanjem, kako se opredeliti do sprtih strani: ostati nevtralen ali se opredeliti za večjo ali manjšo podporo eni od strani v sporu; kako se opredeliti do pomembnega mednarodnega konflikta. To je pogosto zahtevna odločitev in **izbira med načeli, ki naj vodijo**

551 O konfliktnih odnosih in razreševanju prim. Glen H. Snyder in Paul Diesing, *Conflict in International Crisis* (Princeton 1977); John W. Burton, *Conflict and Communication* (London 1969).

552 Med centralne konflikte, ki bremenijo ali so bremenili mednarodno skupnost Filzmaier, Gewessler, Höll in Mangott, *Internationale Politik*, 103 id, prištevajo hladno vojno, konflikt sever-jug, bližnjevzhodni konflikt; o možnih prihodnjih konfliktih prim. Dunaway, *Emerging Issues*, passim.

zunanjo politiko, in med pragmatičnimi koristmi, ki jih zunanja politika težko prezre. S to dilemo se je nekajkrat srečala zunanja politika Slovenije, na primer, ali naj v skladu z načeli, na katerih je sama utemeljena (samoodločba), podpre prizadevanja za osamosvojitve Črne gore in Kosova, ali pa naj jo vodijo gospodarski interesi v Srbiji. Na tem mestu velja pripomniti, da je zlasti za manjše države sprejem nenačelnega pragmatizma kot vodila zunanje politike pogosto pot v izgubo verodostojnosti.

V položaju, kakršen je nastal po agresiji na Ukrajino, so vse države, še posebej pa članice EU in NATO in vsekakor tudi Slovenija, pred izbiro med pragmatično politiko ali načeli in vrednotami. Najprej je treba opozoriti, da v sedanjem rusko-ukrajinskem konfliktu nikakor ne gre le za konflikt med nasprotujočimi si interesi dveh držav. Gre za konflikt tudi glede temeljnih načel in vrednot sodobnega mednarodnega reda. Na eni strani agresor in agresija, zločin po mednarodnem pravu in notranjem pravu držav,⁵⁵³ na drugi pa prepoved zlasti agresivne uporabe oborožene sile in zapoved mirnega reševanja sporov, dve temeljni načeli sodobnega mednarodnega reda, obe del sodobnega *jus cogens* v mednarodnem pravu. Na eni strani torej država agresor, na drugi strani pa žrtev agresije, njena pravica do samoobrambe, pravica do suverene enakosti, samoodločbe, ozemelske celovitosti, da kršitev mednarodnega vojnega prava in prepovedi zločinov zoper človeštvo, ki se dobesedno dogajajo pred našimi očmi, niti ne omenjamo. Torej pri opredeljevanju držav do agresije Rusije, ki je niti agresor sam kaj dosti ne opravičuje, gre dejansko za opredeljevanje med pravom in zločinom, med mednarodnim redom, temelječim na mednarodnem pravu in še zlasti na prepovedi uporabe oborožene sile v agresivne namene, in med mednarodnim redom, ki bi dopuščal agresijo, temeljil na pravici močnejšega, dopuščal vojne zločine in zločine zoper človeštvo. Skratka, gre za opredelitev med mednarodnim redom in »redom«, kjer bi vladala pravica močnih in velikih in bo agresija opravičljiva, in ne obsojana iz teh ali onih pragmatičnih interesov. Skratka, gre za to, v kakšni mednarodni skupnosti, v kakšnem mednarodnem redu hočemo živeti.

Hkrati pa je pred vsemi, ki bodo odločali o odnosu do agresije, ki obremenjuje Evropo in svet, tudi razmislek o tveganjih, ki bi lahko svet privedla v velik, za človeštvo usodni mednarodni konflikt. Velika modrost bo potrebna, kako najti prave rešitve, ki ne bodo priznanje agresije, hkrati pa ne bodo pot v velik oboroženi konflikt v Evropi in svetu. Ni jasnih odgovorov na izpostavljeno dilemo, razen da bi moral biti in bo prvi korak prekinitev sovražnosti. Seveda ne vdaja žrtve, temveč zaustavitev napadalca.

⁵⁵³ Na primer 103. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije.

Vsak konflikt je proces, ki gre skozi različne faze, od obdobja, ko spor nastane, se razvija, se bodisi zaostuje v konflikt, ki nazadnje lahko preide v oboroženi spopad, se bodisi skuša razrešiti s sredstvi mirnega reševanja sporov. Spori in konflikti so povezani; vsak konflikt je posledica določenega spora, oba pa sta del procesa, v katerem spor pogosto prerašča v konflikt. Razlika med sporom in konfliktom je zato predvsem v tem, za katero fazo tega procesa gre. Lahko bi rekli, da gre za spor do točke, ko si sprti strani še prizadevata spor razrešiti s sredstvi mirnega reševanja sporov, za konflikt pa gre, ko skušata rešitev spora izsiliti z uporabo sredstev prisiljevanja in pritiski, v skrajnem primeru z uporabo sile.

V vseh fazah spora in konflikta je vloga zunanje politike izjemno pomembna. Dokler gre za spor, sta pomembni izbira in uporaba sredstev mirnega reševanja, vključno s pogajanjem, ki so bistvo delovanja diplomacije in najpomembnejše sredstvo razreševanja sporov ter obvladovanja konfliktov. Ko spor preraste v konflikt, pa je vloga zunanje politike zaščita interesov lastne države z iskanjem podpore, vzpostavljanjem zavezništev, preprečevanjem načrtov in ciljev tiste države oziroma držav, s katerimi je država zapletena v spor oziroma konflikt. Še zlasti, kadar gre za konflikt, je izjemno pomembno, da **zunanja politika obrani vizijo dolgoročnih interesov in ne podlega pritisku javnega mnenja**. To ni lahko, saj so v stanju konfliktov strasti razgrete, zunanjepolitične odločitve pa zahtevne; saj utegnejo imeti velik vpliv na položaj države v prihodnosti, lahko tudi na njen obstoj.

Ko se zunanja politika spoprijema s konfliktnimi odnosi, se je treba izogniti t. i. **spirali konflikta**. Bistvo te spirale je, da ko spor začne preraščati v konflikt, dobi na obeh straneh pomembno vlogo javno mnenje. Po zaostrovanju stališč in zahtev na eni strani nujno pride do zaostrovanja izjav, stališč in zahtev tudi na drugi strani. Začne se odvijati spirala konfliktnega zaostrovanja, iskanje kompromisnih rešitev je čedalje bolj onemogočeno. Spiralo zaostrovanja je težko prekiniti, saj se to zlasti v javnem mnenju praviloma razume kot popuščanje. Konflikt pa se lahko stopnjuje v resno krizo ali celo v oboroženi spopad. Da bi se preprečilo, da spor preraste v konflikt in ta v oboroženi spopad, se je treba še v fazi spora lotiti njegovega razreševanja z iskanjem kompromisne rešitve s pogajanjem ali uporabo drugih sredstev mirnega reševanja mednarodnih sporov. Sprejeti kompromisno rešitev ali se zateči na primer k arbitraži ali mednarodnemu sodišču je po tem, ko spirala konflikta že deluje, veliko težje.

V stvarnih odnosih med državami se pogosto prepletajo najrazličnejši interesi držav, ki delno sovpadajo, delno pa so si v nasprotju. Pogosto prihaja do soočanja, tekme med različnimi interesi. Te odnose je mogoče označiti kot **kompetitivne** (tekmovalne). Pogosto se odnosi kooperacije, ko interesi v bistvu sovpadajo, prepletajo s tekmovalnimi odnosi, ko so interesi večinoma nasprotni, ne gre pa za spor ali konflikt. Hkratni obstoj skupnih in nasprotujočih si interesov nalaga zunanji politiki tehtne

razmisleke, zlasti pa razumevanje, kaj je dolgoročno pomembnejše, kaj je dolgoročno pomembnejši cilj. Tu smo pri vprašanjih taktike in strategije zunanje politike, pri dolgoročnih in kratkoročnih ciljeh zunanje politike, ki jih obravnavamo v nadaljevanju.

Poudarimo le, da če naj bi bila zunanja politika zlasti majhnih držav, ki imajo na voljo omejeno moč in le omejena sredstva, uspešna pri uresničevanju glavnega cilja vsake zunanje politike, tj. zagotoviti varnost in blaginjo lastni državi, potem mora delovati predvsem v okviru *kooperativnih odnosov in se izogibati konfliktom*. V primeru navzkrižja interesov, torej v primeru *tekmovalnih odnosov*, pa kljub morda obetavnim trenutnim ugodnostim in navkljub pritiskom (zlasti javnosti in medijev) ohraniti usmeritev k strateškim, za državo pomembnim dolgoročnim interesom.

V zunanji politiki gre, zlasti glede tekmovalnih ali konfliktnih odnosov in tudi kooperativnih odnosov, za izbiro med številnimi možnostmi. Pogosto je to izbira med načeli in pragmatizmom, izbira med dolgoročnimi interesi in kratkoročnimi koristmi. S številnimi primeri bi lahko pokazali, da v zunanji politiki pogosto prevladajo trenutni, pragmatični, kratkoročni interesi. Pogosto zaradi pritiska javnosti in notranjepolitičnih razmer, ki zahtevajo zunanjepolitični uspeh tudi za ceno zaostritve odnosov. Vendar je dolgoročno zunanja politika, ki skuša uresničiti lastne kratkoročne interese brez dolgoročne vizije s pragmatičnimi odločitvami mimo načel in vrednot, zato da bi ustregla javnemu mnenju, redko uspešna. V zunanji politiki se vedno prepletajo dolgoročni in kratkoročni interesi. Vendar bo ene in druge, zlasti pa za državo pomembnejše dolgoročne interese, praviloma uspešno uresničevala tista zunanja politika, ki bo sposobna razumeti tudi širše in dolgoročne procese, ki potekajo v svetu in lastnem okolju, in bo znala v te procese vpeti svoje odločitve, utemeljene na lastnih interesih, načelnih izhodiščih in vrednotah.

20. MEDNARODNO PRAVO

*Mednarodno pravo*⁵⁵⁴ je *normativni sistem mednarodne skupnosti*. S svojimi načeli in normami tvori pravni okvir za delovanje zunanje politike držav. Ta pravni okvir lastnemu delovanju, torej tudi lastni zunanji politiki, postavljajo države same. Iz njihove suverenosti izhajajo, da države same določajo pravni okvir svojega zunanje-političnega delovanja, in ne kdorkoli drug.

Mednarodno pravo je *izraz volje držav*, predvsem njihove želje, zagotoviti si mir in varnost ter možnosti za sodelovanje, kar naj prispeva k njihovi blaginji. Ker sta varnost in blaginja jedro nacionalnega interesa vsake države, ni pretirana trditev, da mednarodno pravo v končni posledici izraža tisto, kar je skupno temeljnim nacionalnim interesom vseh ali vsaj večine držav. Najsi gre za večstranske in dvostranske mednarodne pogodbe,⁵⁵⁵ ki jih sklepajo države, najsi gre za mednarodno običajno pravo, ki ga države ustvarjajo s svojim ravnanjem – v obeh primerih gre za pravne norme, ki jih postavljajo države same. To velja tudi za t. i. splošna pravna načela (*general principles of law*), s katerimi se temeljna pravna načela in najbolj splošne norme iz notranjih pravnih redov uporabljajo tudi za urejanje mednarodnih odnosov.

554 Med novejšimi temeljnimi deli o mednarodnem pravu velja omeniti Brownlie, *Principles*, passim; Cassese, *International Law*, passim; Shaw, *International Law*, passim; Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Allain Pellet, *Droit international public*, 7. izdaja (Pariz 2002); Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, passim; 1984; Bernhard Kempen in Christian Hillgruber, *Völkerrecht* (München 2007); Knut Ipsen, *Völkerrecht* (München 2004); Juraj Andrassy, *Medunarodno pravo*, 10. Izdaja (Zagreb 1990); Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Maja Seršić in Budislav Vukas, *Medunarodno pravo*, 3. del (Zagreb 2006); Jennings in Watts, *Oppenheim's International Law*, passim; Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 7. izdaja (München 2008); Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public* (Paris 2008); Buffard, Crawford, Pellet in Wittich, *International Law*, passim; Degan, *Medunarodno pravo*, passim; Benedetto Conforti, *Mednarodno pravo* (Ljubljana 2005); Türk, *Temelji*, passim; Ingrid Detter, *Philosophy of the Law of Nations* (London 2018); Xue Hanquin, *Chinese Contemporary Perspectives on International Law – History, Culture and International Law* (Haag 2012).

555 O mednarodnem pogodbenem pravu prim. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge 2008); Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Leiden 2009); Georg Nolte, *Treaties and Their Practice – Symptoms of Their Rise or Decline*, v *Recueil des cours*, vol. 392, Haag, 2018; *Pravo mednarodnih pogodb*, ur. Ana Polak Petrič, Irena Jager Agius in Andraž Zidar (Ljubljana 2013).

V sodobnem mednarodnem življenju nastajajo pravila novega mednarodnega prava pogosto v okviru mednarodnih organizacij, zlasti v okviru sistema OZN. Vendar se tudi za ta pravila vedno dogovorijo države, jih podpišejo in ratificirajo, če naj začnejo veljati; tudi če gre za večstranske pogodbe, katerih osnutki nastanejo v okviru delovanja organov OZN, na primer Generalne skupščine OZN, Komisije Združenih narodov za mednarodno pravo (ILC) ali katere druge mednarodne organizacije, ali pa jih pripravijo posebej sklicane mednarodne t. i. kodifikacijske konference. ***Priprava osnutkov pravil mednarodnega prava v mednarodnih organizacijah, na mednarodnih konferencah ali pa sklepanje dvostranskih pogodb sta pomembni deli zunanje politike ter med pomembnimi in zahtevnimi nalogami diplomacije.*** Vsebina norm mednarodnega prava, njegovih pravil in načel pa je odraz razvoja mednarodne skupnosti in dejanskih družbenih odnosov, kakršni na določeni stopnji razvoja človeštva prevladujejo.⁵⁵⁶

Mednarodno pravo ***določa pravne okvire zunanji politiki.*** Z mednarodnim pravom države določijo okvire lastnega zunanjepolitičnega delovanja zato, da jim je zagotovljena pravna in dejanska varnost ter da je urejeno in s tem omogočeno mednarodno sodelovanje. Brez mednarodnega prava bi v mednarodnih odnosih vladala anarhija.⁵⁵⁷ Sredstva zunanje politike in njihova uporaba bi bili neurejeni in neomejeni. Prevladovali bi interesi močnejših: moč bi bila temelj in gibalno zunanje politike in mednarodnih dogajanj. Mednarodno pravo je zato še posebej pomembno za šibke države, čeprav je pomembno za vse, saj omogoča sobivanje, varnost in sodelovanje.

Mednarodno pravo je pravni okvir za delovanje zunanje politike, hkrati pa je tudi ***pomembno sredstvo za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev, torej pomembno sredstvo zunanje politike.***⁵⁵⁸ Velja pa pripomniti, da je mednarodno pravo

556 O vlogi mednarodnega prava v mednarodnih odnosih prim. Stanley Hoffman, *The Uses and Limits of International Law*, v *International Politics*, uredila Robert J. Art in Robert Jervis (New York 1996), 127 id.; David J. Armstrong, Theo Farrell in Helene Lambert, *International Law and the International Relations* (Cambridge 2007); O'Connell, D. P., *The Role of International Law*, v *Conditions of World Order*, uredil Stanley Hoffman (Boston 1968), 49 id.; Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford 1994); *International Law and Politics*, uredil Joel P. Trachtman (Burlington (VT) 2008); *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*, uredil Thomas J. Biersteker (London 2006); Martti Koskeniemi, *La politique du droit international* (Pariz 2007); *The Changing Practices of International Law*, ur. Tanja Alberts in Thomas Gammeltoft-Hansen (Chambridge 2019).

557 O posledicah anarhije v mednarodnih odnosih prim. Kenneth Waltz, *The Anarchic Structure of World Politics*, v *International Politics*, uredila Robert J. Art in Robert Jervis (New York 1996), 49 id.; Joseph M. Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation*, isto tam, 76 id.

558 Sredstva zunanje politike in v tem okviru tudi mednarodno pravo kot sredstvo zunanje politike obravnavamo v nadaljevanju.

pomembno sredstvo zunanje politike še zlasti tistih držav, ki nimajo velike moči, skratka tistih, ki med sredstvi zunanje politike premorejo le sredstva prepričevanja. Z mednarodnim pravom in sklicevanjem nanj države utemeljujejo svoje zahteve, interese, pričakovanja v dvostranskih odnosih in mednarodnih organizacijah. Kakor si brez mednarodnega prava ni mogoče zamisliti urejenih odnosov med državami, si tudi ***ni mogoče zamisliti zunanje politike brez opiranja na mednarodno pravo.*** Tisti, ki odločajo o zunanji politiki ali jo izvajajo, morajo poznati in razumeti okvire, možnosti in omejitve, ki jih postavlja mednarodno pravo, hkrati pa tudi možnosti za utemeljevanje lastne zunanje politike z mednarodnopravnimi argumenti.⁵⁵⁹ ***Ta dvojna vloga mednarodnega prava, ki postavlja pravne okvire in tudi omejitve zunanji politiki, hkrati pa je njeno pomembno sredstvo, je bistvo razmerja med mednarodnim pravom in zunanjo politiko.***

Sociološko je mednarodno pravo izraz volje držav. Je pa tudi odraz razvoja občečloveške zavesti, zlasti pravne zavesti. To je posebej vidno v njegovem razvoju od t. i. klasičnega mednarodnega prava do približno konca druge svetovne vojne do sodobnega mednarodnega prava. Bistveno za klasično mednarodno pravo je bilo, da je večinoma urejalo le politične odnose med suverenimi državami. V sodobnosti pa je mednarodno pravo dobilo novo vlogo in nove razsežnosti. S svojimi pravili in načeli ureja čedalje intenzivnejše mednarodno sodelovanje, ki je izraz globalizacije. Brez pravil mednarodnega prava urejanje čezmejnih dejavnosti ne bi bilo mogoče. Obstoj teh pravil in njihovo upoštevanje omogočata delovanje sodobne globalizirane človeške družbe. Ob vsakodnevni dejanski vlogi in pomenu mednarodnega prava v sodobnih mednarodnih odnosih so zato zastarele trditve o nemoči mednarodnega prava ter njegovi nepomembnosti in pogostih kršitvah. Marsikdaj države s svojo zunanjo politiko res kršijo ali ne upoštevajo mednarodnega prava,⁵⁶⁰ vendar se mednarodno pravo pri izvajanju zunanje politike večinoma spoštuje in se zunanja politika nanj opira.

Še pomembnejši premik v razvoju mednarodnega prava pa se je zgodil glede vsebine in temeljne usmerjenosti mednarodnega prava. Kot ugotavlja Türk,⁵⁶¹ gre za tri nove velike skupine norm in načel tega prava. Najprej gre za premik, ki ga pomeni mednarodnopravni poseg v urejanje razmerja med posameznikom in državo. Pred drugo svetovno vojno je bilo to razmerje stvar suverenosti držav in izven območja mednarodnega prava. Človekove pravice, vključno z njihovim varstvom pred mednarodnimi forumi, pa so v sodobnem mednarodnem pravu in mednarodnih odnosih

559 V diplomatski praksi je solidno mednarodnopravno argumentiranje, pravno prepričevanje, med najbolj učinkovitimi.

560 Pogosto se krši tudi notranje pravo; kršitve ne morejo biti empirični dokaz za neobstoj prava ne v notranjem ne v mednarodnem pravu.

561 Prim. Türk, *Temelji*, 25 id.

pomemben, bistveni del. ***Spoštovanje človekovih pravic in njihovo mednarodno-pravno in dejansko varstvo je s tem postalo tudi za zunanjo politiko pomembno področje delovanja.***⁵⁶²

Drugi zgodovinski premik od klasičnega do sodobnega mednarodnega prava se je zgodil s ***prepovedjo uporabe oborožene sile in grožnje s silo*** v mednarodnih odnosih. Vzporedno s tem je prišlo do razmaha mednarodnega humanitarnega prava.⁵⁶³ Ta del mednarodnega prava ščiti posameznika v času oboroženih spopadov in njegove človekove pravice, ki so takrat posebej ogrožene. Mednarodni konflikti so vedno izjemno pomembni za zunanjo politiko. Zato so pravila mednarodnega prava in njihova uporaba o omejitvi in prepovedi uporabe oborožene sile (*ius ad bellum*) in pravila, ki oborožene spopade urejajo, kadar do njih pride (*ius in bello*), vključno s pravili mednarodnega humanitarnega prava, pomembna tudi za zunanjo politiko. Po uveljavitvi varstva človekovih pravic v mednarodnem pravu je prišlo do uveljavitve ***mednarodnopravne kazenske odgovornosti posameznika*** ter do *ad hoc* mednarodnih kazenskih sodišč⁵⁶⁴ in ustanovitve stalnega mednarodnega kazenskega sodišča (ICC).⁵⁶⁵

Ti zgodovinski premiki v mednarodnem pravu kažejo, da je to preraslo urejanje le odnosov med državami v neposredno urejanje položaja posameznika. To pa je pomemben premik tudi za zunanjo politiko. Z mednarodnopravnim urejanjem teh vprašanj so ta postala mednarodna vprašanja, torej tudi področje delovanja zunanje politike.

562 O pomenu človekovih pravic v sodobnih mednarodnih odnosih prim. B. A. Ackerby, *Universal Human Rights in World of Difference* (Cambridge 2009); *International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice*, uredila Richard B. Lillich, 4. Izdaja (New York 2006); Simma, B., *Der Einfluss der Menschenrechte auf das Völkerrecht: Ein Entwurf*, v *International Law Between Universalism and Fragmentation*, uredili Isabelle Buffard, James Crawford, Alain Pellet in Stephan Wittich (Leiden 2008), 729 id.

563 O mednarodnem humanitarnem pravu prim. *International Humanitarian Law and the 21st Century's: Conflicts, Changes and Challenges*, uredila Roberta Arnold in Pierre-Antoine Hildbrand (Lausanne 2005); Jogan, *Mednarodno vojno (humanitarno) pravo*, passim.

564 Mednarodni kazenski sodišči v Nürnbergu in Tokiu za sojenje glavnim nemškimi in japonskimi vojnimi zločincem; sodišča, ki jih je ustanovil Varnostni svet OZN (ICTY, ICTR idr.) za sojenje za zločine po mednarodnem pravu na območju nekdanje SFRJ, v Ruandi, Sierr Leone idr.

565 O ICC prim. Cherif Bassiouni, *The Legislative History of the International Criminal Court* (New York 2005); Hanspeter Neuhold, *The International Criminal Court – International Humanitarian Law at Work*, v *International Law Between Universalism and Fragmentation*, uredili Isabelle Buffard, James Crawford, Alain Pellet in Stephan Wittich (Leiden 2008), 553 id.

V istem obdobju je pomemben tudi razvoj tistih pravil mednarodnega prava, ki urejajo **delovanje mednarodnih organizacij**, t. i. pravo mednarodnih organizacij.⁵⁶⁶ Velik del izvajanja zunanje politike je povezan z delovanjem mednarodnih organizacij, zato je ta del mednarodnega prava zanjo posebej pomemben.

Za zunanjo politiko pa je vsekakor še vedno najpomembnejši tisti del mednarodnega prava, ki ureja zunanjo politiko in njeno delovanje. To so pogodbeni in običajno-pravna pravila **diplomatskega prava**,⁵⁶⁷ pogodbeni in običajno-pravna pravila **konzularnega prava**,⁵⁶⁸ pravila o občasnih (**specialnih**) **diplomatskih misijah**,⁵⁶⁹ pravila o **predstavnikih držav pri mednarodnih organizacijah**⁵⁷⁰ ter običajno-pravna **pravila o imunitetah in privilegijih državnih funkcionarjev** (*state officials*),⁵⁷¹ **pa tudi pravila kurtoazije**⁵⁷². Pravila kurtoazije niso del mednarodnega prava. V bistvu so to različna protokolarna pravila, s katerimi se izražata spoštovanje in čast drugi državi in njenim najvišjim predstavnikom, lahko pa se s temi pravili dajejo diplomatskim in drugim predstavnikom države kakšne posebne ugodnosti poleg že z mednarodnim pravom zagotovljenih privilegijev in imunitet. Pri izvajanju zunanje politike imajo pravila kurtoazije pomembno vlogo, saj se skuša z njimi ustvariti primerno vzdušje za pogovore in njihov nemoten potek. S pravili kurtoazije in diplomatskim protokolom se izraža tudi medsebojno spoštovanje držav, ki je eno temeljnih pravic držav.⁵⁷³

Pravila diplomatskega in konzularnega prava spadajo na začetek mednarodnega prava; če je bilo treba kaj urediti v odnosih med državami, je to bil način komuniciranja med njimi. Po drugi svetovni vojni razširjena in glede na razmah mednarodnih

566 Prim. Nigel D. White, *The Law of International Organisations*, 2. izdaja (Manchester 2005); José E. Alvarez, *International Organizations As Law-Makers* (Oxford 2005).

567 Glej Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 1961.

568 Glej Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 1963.

569 Konvencija o specialnih misijah, 1969.

570 Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, 1975 (še ni v veljavi); omeniti velja tudi Konvencijo o privilegijih in imunitetah Združenih narodov, 1946; in Konvencijo o privilegijih in imunitetah specializiranih agencij, 1947.

571 Priprava morebitne konvencije o imunitetah in privilegijih državnih funkcionarjev je predmet proučevanja v ILC od leta 2007; glej Roman Kolotkin, *Preliminary Report on Immunity of State Officials From Foreign Criminal Jurisdiction*, A/CN.4/601, (2008) in sprejetje osnutka členov (prvo branje) na ILC šele leta 2022.

572 O pravilih kurtoazije oziroma diplomatskem protokolu in ceremonialu prim. Borut Bohte in Vasilka Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo* (Ljubljana 2006), 172 id.

573 O pravici do spoštovanja kot eni od temeljnih pravic držav glej Türk, *Temelji*, 103.

odnosov prenovljena pravila diplomatskega prava⁵⁷⁴ ter njihovo poznavanje in upoštevane v zunanji politiki so ***conditio sine qua non za uspešno izvajanje zunanje politike***. S temi pravili mednarodnega prava so urejeni status, pravice in dolžnosti, možnosti in omejitve za delo tistih, ki zunanjo politiko izvajajo.

Pomen mednarodnega prava za zunanjo politiko je izjemen. Najprej zato, ker načeloma ureja komuniciranje države z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. Določa obveznosti države glede človekovih pravic in tiste, ki izhajajo iz mednarodnega humanitarnega prava. Določa pravice držav glede zaščite njihovih državljanov, pravnih oseb in državnih interesov zunaj države. Določa pravice in obveznosti držav na tistih območjih planeta, ki so izven suverenosti držav, na primer na odprtem morju, dnu oceanov, v zračnem in nadzračnem prostoru (t. i. *outer space*). Določa način delovanja in notranjo ureditev mednarodnih organizacij. Postavlja pravila o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb ter določa pravila o izvajanju zunanje politike ter pravice in dolžnosti tistih, ki jo izvajajo. Nastaja obsežni korpus mednarodnopravnih pravil glede varstva okolja, izkoriščanja naravnih virov, pa tudi glede novih groženj varnosti. Predvsem pa mednarodno pravo določa temeljna načela sodobnega mednarodnega pravnega reda,⁵⁷⁵ med njimi suvereno enakost vseh držav, pravico vseh ljudstev do samoodločbe, obveznost nevmešavanja v notranje zadeve drugih držav in, kar je za sedanjí čas in obstoj človeštva morda najpomembnejše, obveznost držav, da spore rešujejo s sredstvi mirnega reševanja sporov in ne smejo uporabiti oborožene sile zoper drugo državo, razen v primeru individualne ali kolektivne samoobrambe ali po sklepu Varnostnega sveta OZN.

Zunanja politika, ki se vse bolj sooča s številnimi vprašanji sobivanja in sodelovanja držav, mora poznati in razumeti pravne temelje in mednarodnopravno urejanje vprašanj, ki so predmet in področje njenega delovanja. Oprtost na mednarodno pravo, njegovo poznavanje in uporaba, postajajo zato čedalje bolj ***pogoj za uspešnost zunanje politike, še posebej tistih držav, ki nimajo na voljo sredstev prisiljevanja. Oprtost zunanje politike na mednarodno pravo je temelj njene verodostojnosti in prepričljivosti.***

574 O diplomatskem pravu glej zbirko konvencij *Diplomatsko pravo – izbrane konvencije*, ur. Iztok Simoniti (Ljubljana 2014).

575 O mednarodnem pravu kot temelju mednarodnega pravnega reda glej Burns H. Weston, Richard A. Falk in Anthony D'Amato, *International Law and World Order* (St. Paul, Min. 1980).

III. DEL:
ODLOČANJE O ZUNANJI POLITIKI

1. SPLOŠNO O ODLOČANJU V ZUNANJI POLITIKI

Odločanje o zunanji politiki je zaradi njegove pomembnosti vzbujalo izjemno pozornost pri proučevalcih mednarodnih odnosov in zunanje politike. Vukadinović⁵⁷⁶ celo govori o teoriji zunanjepolitičnega odločanja. Vendar iz njegovega pisanja izhaja, da ni neke splošno sprejete teorije o odločanju v zunanji politiki, temveč obstaja več različnih pristopov k temu vprašanju. Teoretiki, ki se obširneje ukvarjajo z odločanjem v zunanji politiki, na primer Frankel,⁵⁷⁷ najprej namenjajo pozornost dejavnikom, ki vplivajo na odločanje o zunanji politiki, in temu, kdo zunanjo politiko določa. Razpravljajo o vlogi birokracije, o tistih, ki odločitve sprejemajo, o skupinah pritiska, ki na odločitve vplivajo, o vlogi družbenih elit, zlasti politične in birokratske elite na področju zunanjih zadev. Izpostavljajo in obravnavajo različne vplive na odločanje o zunanji politiki. Pri tem ugotavljajo, da so to vplivi, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, in vplivi iz države, za katere zunanjo politiko gre. Torej gre za vplive, ki smo jih označili za eksogene in endogene.⁵⁷⁸ Nekateri, na primer Vukadinović,⁵⁷⁹ ločijo **subjektivne in objektivne** dejavnike, ki vplivajo na določanje zunanjepolitičnih ciljev. Če upoštevamo njegovo opredelitev, kot subjektivne dejavnike vplivanja na zunanjepolitično odločanje lahko opredelimo tiste, ki so neposredno povezani z osebami, ki odločitve sprejemajo. Torej subjektivne predstave, poglede in vrednote, intelektualne in karakterne sposobnosti tistih oseb, ki o zunanji politiki odločajo. Objektivni dejavniki vplivanja na zunanjo politiko in določanje njenih ciljev pa so tisti, ki bodisi kot vplivi iz mednarodnega okolja ali lastne države posredno ali neposredno vplivajo na sprejemanje odločitev, na primer javno mnenje, skupine pritiska in položaj v mednarodni skupnosti oziroma okolju države, njena dejanska vloga in

576 Vukadinović, *Varnost*, 105–116.

577 Prim. Frankel, *The Making*, 81 id.; Allison, *Essence*, passim; David Davis, *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy* (Washington 1974); Vukadinović, *Varnost*, 105 id.; Bernard Cohen, *The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy Making* (New York 1959); Snyder, Bruck in Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (Princeton 1954); *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, uredila Donald A. Sylvan in James F. Voss (Cambridge 1998); Martha L. Cottam, *Foreign Policy Decision Making: The Influence of Cognition* (Boulder (CO) 1986); Korany Bahgat, *How Foreign Policy Decision are Made in the Third World* (Boulder 1986).

578 Glej zgoraj.

579 Vukadinović, *Varnost*, 140 id.

položaj v mednarodni skupnosti in regiji, odnosi s sosedi, njena stopnja razvitosti in podobno.

Čeprav je bila Vukadinovićeve razvrstitev dejavnikov, ki vplivajo na zunanjepolitično odločanje, namenjena predvsem določanju, izbiri in oblikovanju zunanjepolitičnih ciljev, je jasno, da se *mutatis mutandis* nanaša na celotni proces odločanja o zunanji politiki. Menimo, da tej delitvi na subjektivne in objektivne dejavnike vplivanja ne gre odrekati določene smiselnosti. Vendar tudi objektivni dejavniki vplivajo na subjekt odločanja in se torej v njegovih odločitvah prepletajo s subjektivnimi. Zato se nam zdi smotrnejša ločitev na tiste vplive na odločanje o zunanji politiki, ki izvirajo iz *mednarodnega okolja (eksogene)*, in tiste, ki izvirajo *iz države same (endogene)*.

Pri odločanju v zunanji politiki so pomembni predvsem naslednji vidiki: faze pri odločanju, vplivi na odločitve oziroma na tiste, ki odločajo, vrste odločitev, vsebina in vloga odločitev, odnos med profesionalizmom in voluntarizmom pri odločanju, analiza kompleksnega procesa odločanja. O nekaterih od navedenih vprašanj smo že govorili. Tu naj omenimo le, da – podobno kakor smo to storili mi v predhodnih poglavjih – tudi oče teorije zunanje politike Rosenau⁵⁸⁰ izpostavlja zunanje dejavnike, ki vplivajo na zunanjo politiko, in dejavnike internega značaja. Prvi prihajajo od zunaj, iz mednarodne skupnosti. Med njimi posebej izpostavlja zastraševanje in oporekanje, spremembe pri sodelovanju, procese integracije in dezintegracije, pa tudi tiste dejavnike, ki sicer vplivajo na zunanjo politiko v državi, so pa izven kroga tistih, ki sprejemajo odločitve o zunanji politiki. Omenja dejavnost in vpliv raznih gospodarskih skupin, družbenih skupin, posebej tudi dejavnost obveščevalnih služb. Posebej izpostavlja transnacionalne dejavnike vplivanja, na primer medije, propagando, kulturne vplive in podobno.

Med notranjimi dejavniki vplivanja na zunanjepolitično odločanje oziroma kot determinante tega odločanja pa Rosenau med drugim omenja kakovost, izkušnost in usposobljenost tistih, ki o zunanji politiki odločajo, strukturo organov odločanja, družbene vidike, kakor so temeljne družbene vrednote, raven gospodarskega razvoja, stopnjo družbene vključenosti in seveda objektivne dejavnike, kakor so med drugim geografske danosti, stabilnost vlade in države.

Podobno tudi že Brucan⁵⁸¹ pri svojem modelu predteorije zunanje politike kot njene determinante izpostavlja tisto, kar jo opredeljuje in kar vpliva ne le na zunanjo politiko, temveč tudi na tiste, ki o njej odločajo: naravne in materialne

580 Rosenau, *Pre-Theories*, 23–28.

581 Silviu Brucan, *The Dissolution of Power: A Sociology of International Relations and Politics* (New York 1971), 204–209.

temelje, tj. geografsko okolje, prebivalstvo, stopnjo razvoja in podobno; t. i. družbene spremenljivke, strukturo družbe, vključno s psihološkimi odzivi (javno mnenje); dejavnik odvisnosti, še posebej gospodarske, politične in vojaške; mehanizem sprejemanja odločitev, tj. državno organiziranost in usposobljenost za sprejemanje odločitev; vodstvo, tj. subjektivni dejavnik odločanja, torej sposobnost tistih, ki odločajo.⁵⁸²

Pri proučevanju odločanja v zunanji politiki velja poudariti, da gre pri tem odločanju za številne odločitve, od tistih, ki so strateško, življenjsko pomembne za državo, do operativnih in tehničnih odločitev. Odločitve so bodisi izraz lastne pobude bodisi odgovori na pobude drugih.

Odločanje o zunanji politiki je stalni, dinamični proces, ki je tako rekoč hkratno odločanje o več med seboj povezanih ali tudi nepovezanih zadevah. Odločitve utegnejo povzročiti številne posledice, od katerih je številne težko ali nemogoče vnaprej predvideti. Pogosto gre za odločanje pod časovnim pritiskom. V odločanje je vpleten neposredno ali posredno širši krog akterjev, od državnih, poklicnih, do raznih skupin pritiskov in številnih posameznikov na ustreznih položajih. To zahteva in hkrati otežuje koordinacijo pri sprejemanju odločitev; še zlasti zato, ker so pogosto tisti, ki imajo največjo težo pri sprejemu odločitve, manj usposobljeni, z manj znanja in razumevanja o možnostih in učinkih odločitve od tistih, ki odločitev predlagajo in jo bodo uresničevali. Treba je upoštevati tudi, da pogosto sploh ni mogoče ugotoviti, kdo so tisti, ki so dejansko imeli pomembno, morda celo odločilno vlogo pri sprejetju kakšne zunanjepolitične odločitve, in kolikšen vpliv so imeli, saj se pri sprejemanju odločitev **prepletajo vloge in vplivi različnih dejavnikov**.

V procesu odločanja tisti, ki odločajo, **izhajajo praviloma iz osebnega razumevanja položaja ter potreb in interesov države**. Ni pa zanemarljiv tudi vpliv njihovega družbenega položaja, političnih razmislekov in tehtanj, institucionalnega ozadja, iz katerega prihajajo, pa tudi njihovih splošnih osebnostnih lastnosti,⁵⁸³ znanja in nena zadnje njihovih interesov. Nanje in na njihovo osebno odločanje vplivajo omejitve,

582 Podobno, sicer z različnimi poudarki, izpostavljajo dejavnike, ki vplivajo na odločanje novejši pisci, prim. Hudson, *Foreign Policy Analysis*, 37 id.; Hill, *The Changing Politics*, 53 id.; Janice Gross Stein, *Foreign Policy Decision Making*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne (Oxford 2008), 101 id.; Brighi in Hill, *Implementation*, 117 id.; *Political Psychology and Foreign Policy*, uredila Eric Singer in Valerie M. Hudson (Boulder (CO) 1992).

583 O psihološkem dejavniku pri odločanju o zunanji politiki glej Hill, *The Changing Politics*, 107 id.; Hudson, *Foreign Policy Analysis*, 37 id.; David Skidmore in Valerie M. Hudson, *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation* (Boulder 1993).

determinante, o katerih smo govorili. Vse to lahko opredelimo⁵⁸⁴ kot sestavine za odločitev, odločitev samo pa kot sklep procesa odločanja, v katerem so se prepletali različni vplivi. Odločitev je v bistvu izraz subjektivne volje in presoje tistih, ki so se odločili med možnimi izbirami. ***Pri odločitvi sta odločilna nabor informacij ter izbira ciljev in razpoložljivih sredstev.***⁵⁸⁵

Zunanjepolitične odločitve so marsikdaj izražene v določeni obliki. Lahko je to izjava vladnega funkcionarja, predstavnika ministrstva za zunanje zadeve, lahko je to diplomatska nota ali druga oblika diplomatskega sporočila, na primer protest, priznanje, ugovor. Lahko se zunanjepolitična odločitev sprejme in nato izvaja, ne da bi dobila določeno obliko, kar se pogosto dogaja. Gre preprosto za dogovor, sklep, kako ravnati v določeni zadevi, kako se odzivati na ukrepe ali izjave druge strani, skratka, za dogovor o zunanji politiki. Tak dogovor se včasih opredeli v navodilu (instrukciji) lastnim diplomatskim predstavništvom in drugim državnim organom. Včasih zunanjepolitična odločitev privede do podpisa dokumenta, sklenitve mednarodne pogodbe, vstopa v mednarodno organizacijo. V vsakem primeru pa je pred odločitvijo, kakršnakoli že je, bolj ali manj dolg proces, v katerem se odločitev oblikuje. V tem procesu so udeleženi različni formalni in neformalni udeleženci, različni interesi, različni vplivi, ki učinkujejo kot spodbude ali kot omejitve.

Postopek odločanja v zunanji politiki je glede na obliko različen.⁵⁸⁶ Včasih se za določeno odločitev zahtevajo določene formalnosti, zlasti kadar se sprejme formalna odločitev in kadar se jo razglasi. Včasih gre za neformalno sprejetje odločitve, vendar v skladu z običajnim načinom sprejemanja takih odločitev. V bistvu se pri vsaki odločitvi ***prepleta neformalno odločanje s formalnim postopkom.*** Postopek sprejemanja odločitev je odvisen od narave političnega sistema, pomena in narave odločitve, pa tudi nujnosti odločitve. Sprejemanje pomembnih zunanjepolitičnih odločitev, na primer ratifikacija mednarodnih pogodb, priznanje nove države, imenovanje veleposlanikov, odločitve o vstopu v mednarodne organizacije, o začetku pogajanj in podobno, je strogo formalizirano in opredeljeno v ustavi in zakonih.⁵⁸⁷ Pri tem je opredeljeno tudi, kdo te odločitve uradno sprejema.

584 Podobno Vukadinović, *Varnost*, 83 id.

585 Prim. Frankel, *The Making*, 5 id.

586 Glej tudi Hastedt, *American Foreign Policy*, 7.

587 V Republiki Sloveniji so to določbe Ustave Republike Slovenije in zlasti Zakona o zunanjih zadevah, Zakona o Vladi Republike Slovenije ter ustreznih poslovnikov.

2. VPLIVI NA ZUNANJEPOLITIČNO ODLOČANJE V DRŽAVI

Govorili smo že o vplivih, omejitvah in spodbudah na zunanjo politiko, ki prihajajo iz mednarodnega okolja. Vendar pa omejitve in tudi spodbude za zunanjo politiko ne prihajajo le iz mednarodnega okolja, temveč tudi iz države, za katere zunanjo politiko gre. Omejitve, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, smo označili kot eksogene, tiste, ki izhajajo iz države, pa za endogene. Zlasti endogene omejitve neposredno vplivajo na odločanje o zunanji politiki in na tiste osebe, ki o njej odločajo. Preden obravnavamo odločanje v zunanji politiki, velja zato nameniti pozornost nekaterim endogenim omejitvam zunanje politike.

Endogene omejitve⁵⁸⁸ ***zunanje politike so prisotne v državi, za katero gre.*** Torej so značilne prav za to državo. Če eksogene omejitve delujejo pretežno posredno (zunanja politika jih mora upoštevati pri opredeljevanju ciljev, izbiri sredstev in ukrepov), potem velja poudariti, da notranje, endogene omejitve zunanjo politiko neposredno opredeljujejo. Res da tehnično gledano zunanjo politiko določajo za to pooblaščen organi, vendar jo določajo v skladu s stvarnimi možnostmi in okoliščinami države, v skladu z endogenimi omejitvami in – če naj bo to smotrna in uspešna zunanja politika – tudi z upoštevanjem mednarodne stvarnosti, torej eksogenih omejitev.

Endogene omejitve zunanje politike so ***objektivna dejstva, ki prav to državo opredeljujejo.*** To so najprej njene kvantitativne značilnosti, velikost ozemlja, prebivalstvo, lega, naravni viri in podobno.⁵⁸⁹ Od teh je odvisna, čeprav ne samo od njih, moč države, ki pomembno opredeljuje njeno zunanjo politiko. Država z velikim

588 Russett in Starr, *Svetovna politika*, 277–351 govorita o notranjih zamejitvah; k njim prištevata med drugim gospodarske interese in razlike, ideologije, vladne strukture, javno mnenje, mnenje in učinkovanje elite, vlogo voditelja države in vlade; Henry Kissinger, *Domestic Structure and Foreign Policy*, v *Conditions of World Order*, ur. Stanley Hoffman (Boston 1968), 164 id. govori o vlogi notranje strukture (*domestic structure*), vplivu administrativne strukture in naravi vodstva; Hastedt, *American Foreign Policy*, 70 id., kot domači kontekst zunanje politike ZDA navaja javno mnenje, volitve, interesne skupine, vlogo tistih, ki odločajo (*policy makers*).

589 Philip Alan Reynolds, *An Introduction to International Relations* (Cambridge (Mass.) 1971), 57 id. k vplivom na zunanjo politiko prišteva geografske dejavnike, med drugim tudi naravne vire, ekonomijo, demografijo, prebivalstvo in njegove značilnosti, javno mnenje, skupine pritiska, vojaškostrateški položaj in podobno.

ozemljem, na primer Ruska federacija, ki sega od Baltika do Pacifika, ali ZDA med Atlantskim in Tihim oceanom, že zaradi tega lahko vodita in morata voditi svetovno zunanjo politiko; zanju skoraj ni zunanjepolitičnega vprašanja, ki bi bilo za njuno zunanjo politiko nepomembno.

Govorili smo že o vplivu lege ozemlja na zunanjo politiko. Nekaj stoletij je bil zvezda vodnica, temeljni zunanjepolitični interes ruske zunanje politike dostop do toplih morij, in sicer zaradi lege Rusije. Podobno je otoška lega Veliki Britaniji oziroma njeni zunanji politiki skozi nekaj stoletij določala njeno temeljno naravnost, ohraniti lastno premoč na oceanih, še posebej na Atlantiku, in ravnotežje moči na evropskem kontinentu.

Pomembno na odločanje o zunanji politiki vpliva tudi kakovost ozemlja. Država, ki je brez najpomembnejših surovin, na primer energetskih virov ali hrane in vse pomembnejše pitne vode, bo morala to pri svojih zunanjepolitičnih odločitvah vedno upoštevati. Japonsko je prav pomanjkanje surovin in energetskih virov vodilo v militarizem in osvajalno, imperialno zunanjo politiko.

Tudi vpliv prebivalstva na mednarodni položaj držav in zunanjo politiko smo delno že obravnavali. Številčnost, sestava prebivalstva, njegova enovitost in raznolikost, bodisi po narodnosti, veri, jeziku in podobnem, so pomembne sestavine moči in neposredno ali posredno vplivajo na zunanjo politiko. Prebivalstvo pogosto močno vpliva na zunanjo politiko tudi z lobiranjem različnih skupin prebivalstva. Znan je vpliv francoskega kmetijskega lobija na francosko kmetijsko politiko in posredno tudi na zunanjo politiko Francije. Judovski lobi ima v ZDA velik vpliv in pogosto vpliva na zunanjo politiko ZDA, še posebej na Bližnjem vzhodu. Na makedonsko zunanjo politiko vpliva in jo lahko močno omejuje dejstvo, da je približno četrtnina njenih prebivalcev Albancev, na črnogorsko zunanjo politiko pa dejstvo, da še vedno precejšnji del njenega prebivalstva vidi prednost v skupni državi s Srbijo oziroma se ima za Srbe.

Vpliv prebivalstva na zunanjo politiko se večinoma udejanja z javnim mnenjem,⁵⁹⁰ ki od zunanje politike pogosto zahteva ali ji preprečuje določene zunanjepolitične odločitve ali usmeritve. Mediji, NVO,⁵⁹¹ politične stranke, parlamentarna opozicija in drugi imajo pomemben vpliv na zunanjo politiko, omejujejo njen prostor odločanja in so med pomembnimi endogenimi vplivi na odločanje o zunanji politiki.

590 O vplivu javnega mnenja in medijev na odločanje v zunanji politiki glej Hill, *The Changing Politics*, 262 id.; Piers Robinson, *The Role of Media and Public Opinion*, v: *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne. (Oxford 2008), 137 id.

591 O vplivu interesnih skupin in civilne družbe prim. Hill, *The Changing Politics*, 268 id.

Vpliv na zunanjo politiko in odločanje o njej imajo tudi struktura organov, ki o zunanji politiki odločajo, in razmerja med njimi. V teoriji zunanje politike, na primer Kissinger,⁵⁹² Halperin,⁵⁹³ Davis,⁵⁹⁴ Carlsnaes,⁵⁹⁵ Hill,⁵⁹⁶ Hudson,⁵⁹⁷ se je pogosto poudarjal pomen t. i. birokratske elite pri odločanju o zunanji politiki. Pri tem so mišljene osebe na najvišjih birokratskih položajih v zunanjem ministrstvu in v vladi. Ti so tisti, ki imajo na voljo zunanjepolitične informacije, znanje in izkušnje ter imajo zato pri odločanju pomembno vlogo in vpliv. Pomembna je **kakovost tega birokratskega aparata, kamor spada tudi diplomacija**. Če je ta aparat, še posebej diplomacija, opremljen z znanjem, razumevanjem mednarodnih dogajanj, tudi dolgoročnih procesov, če je več pri zbiranju, analizi in sistemiziranju podatkov, oblikovanju predlogov in predstavljanju teh tistim, ki zunanjepolitične odločitve sprejemajo (vlada, parlament), in lastni in tuji javnosti, potem lahko v precejšnjem obsegu nadomestijo morebitno pomanjkanje drugih sredstev zunanje politike, tudi skromno moč. Hkrati pa je nestrokovni politični aparat, še posebej pa diplomacija, ki bi ju vodili osebni ali strankarski interesi, ki ni sposobna razumeti dogajanja in procesov v svetu in lastni okolici ter predlagati ustreznih predlogov in usmeritev, lahko resna omejitev v zunanji politiki. Še posebej, kadar gre za državo s skromno izbiro zunanjepolitičnih sredstev. K takim spada tudi Slovenija, tako glede skromnih, omejenih sredstev zunanje politike kakor tudi – žal – skromne strokovne ravni njene zunanjepolitične birokratske elite in diplomacije.

Pri uresničevanju ciljev zunanje politike je pomembna **kontinuiteta odločanja** in tudi kontinuiteta tistih, ki pri odločitvah sodelujejo. Zato številne države ob notranjepolitičnih spremembah ohranijo kontinuiteto na pomembnih položajih zunanjepolitične birokratske elite. S kontinuiteto je povezana sposobnost te elite, da zagotovi **usklajeno odločanje** ter ustrezno analizo in selekcijo informacij. V zunanja ministva prihaja iz diplomatskih predstavništav vsak dan nekaj desetih, tudi stotin depeš, vsebinskih sporočil. Politični vrh, ki o zunanji politiki odloča, šef države, predsednik vlade, zunanji minister in drugi, lahko pozornost namenijo le nekaterim sporočilom, tistim, ki jih zanj izbere in ovrednoti birokracija. Zato mora biti izbira kakovostna, ki pa jo zmore narediti le visoko kakovostna zunanjepolitična birokracija, ki se zaveda,

592 Henry Kissinger, *Bureaucracy and Policy Making*, v *Bureaucracy, Politics and Strategy*, uredila Bernard Brodie in Henry Kissinger (Los Angeles 1968).

593 Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington 1974).

594 Davis, *How the Bureaucracy*, passim.

595 Walter Carlsnaes, *Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne (Oxford 2008), 94 id.

596 Hill, *The Changing Politics*, 75 id.

597 Hudson, *Foreign Policy Analysis*, 65 id.

da služi interesom države in ne trenutnim političnim ali kakim drugim interesom v državi.

Kot pomemben notranji (*domestic*) dejavnik, ki vpliva na oblikovanje zunanje politike, omenja Kissinger⁵⁹⁸ tudi *način vodenja*. Temu bi dodali tudi osebne značilnosti (izkušnje, znanje, razumevanje mednarodnih zadev in potreb ter možnosti lastne države in podobno) voditeljev, torej tistih, ki imajo glavni, odločilni vpliv pri sprejemanju zunanjepolitičnih odločitev. Zlasti kadar so potrebne težke in hitre odločitve (na primer v kriznih položajih), so osebne, značajske in intelektualne lastnosti voditeljev velikega pomena.⁵⁹⁹ Še posebej v tistih političnih sistemih, kjer imajo posamezniki (na primer tudi predsedniki v predsedniških sistemih) veliko možnost osebno odločati o zunanji politiki, so njihove osebne predstave in pogledi, izkušnje in nazori lahko pomembna spodbuda ali omejitev zunanje politike.⁶⁰⁰

K endogenim omejitvam zunanje politike bi na temelju izkušenj prišteli tudi *predhodne odločitve* o zunanjepolitičnih vprašanjih. Odločitve, sprejete že pred leti ali celo pred desetletji, lahko omejujejo ali usmerjajo zunanjo politiko v novih okoliščinah ali pri prizadevanjih za novo ureditev določenega vprašanja. To velja še zlasti tedaj, ko je bila odločitev sprejeta na najvišji ravni (na primer deklaracija ali sklep parlamenta) in se nanjo sklicujejo tisti, ki hočejo novo urejanje zadeve preprečiti oziroma je zanje sprejemljiva le rešitev v skladu s predhodno odločitvijo. Tak primer so bili nekateri sklepi hrvaškega sabora glede urejanja mejnih vprašanj, ki so omejevali pogajalce in tiste, ki o zunanji politiki odločajo.

Resno endogeno omejitev zunanje politike lahko pomeni tudi splošna *slaba podoba države*, njen slab ugled, njena neverodostojnost. Ugled države ni odvisen le od njene moči, čeprav je moč pomemben del ugleda. Z veliko vojaško, gospodarsko in finančno močjo, političnim vplivom v svetu ima podprta zunanja politika posebno težo. Vendar je ugled tudi najmočnejše države v določenem okolju lahko nizek. Njena nepriljubljenost, morda celo osovraženost, lahko povzročata resne težave in omejitve njeni zunanji politiki. Njene izjave in dejanja spremljajo dvom, sum, tudi nenaklonjenost. Tak je bil v številnih državah v obdobju hladne vojne odnos do zunanje politike Sovjetske zveze, pa tudi do zunanje politike ZDA v nekaterih državah Bližnjega in srednjega vzhoda, Afrike in Latinske Amerike. To oviro zunanji politiki lahko vsaj

598 Kissinger, *Bureaucracy*, passim.

599 O psiholoških vidikih odločanja o zunanji politiki prim. Singer in Hudson, *Political Psychology*, passim; Joseph De Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy* (Columbus (OH) 1968); *The Psychological Assessment of Political Leaders*, uredil Jerrold M. Post (Ann Arbor (MI) 2003).

600 Prim. Doris Graber, *Public Opinion, the President, and Foreign Policy: Four Case Studies from the Formative Years* (New York 1968).

delno odpravi sposobna diplomacija, tako kakor nespretna krni ugled lastne države in s tem omejuje možnosti njene zunanje politike.

Ni odveč pripomniti, da so si nekatere manjše države s svojo gospodarsko uspešnostjo, politično stabilnostjo, aktivnim zavzemanjem za urejanje mednarodnih vprašanj, s humanitarno pomočjo in nenazadnje s strokovno diplomacijo (po dejanski kakovosti, ne le po imenu) zagotovile glede na njihovo moč nesorazmerno velik ugled. Med njimi so vsekakor Švica, Švedska, Norveška, tudi Finska in Avstrija. Ugled v njihovem primeru relativizira omejitve njihove zunanje politike, ki izhajajo iz njihove majhnosti. Za pridobitev ugleda je potreben daljši čas uspešnega, doslednega, na vrednotah temelječega zunanjepolitičnega delovanja. Zapraviti pa ga je mogoče hitro, z nedosledno, nenačelno zunanjo politiko in nesposobno diplomacijo.

Tisti, ki odločajo o zunanji politiki, torej niso svobodni. Soočeni so z omejitvami, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, in tistimi v lastni državi. V tej zvezi velja izpostaviti tudi vpliv državne oziroma politične ureditve države, za katere zunanjo politiko gre, na zunanjepolitično odločanje. Gotovo je svoboda odločevalcev o zunanji politiki v demokratično urejenih in vodenih državah neprimerno manjša kakor v avtoritarnih. Pri prvih je vpliv javnega mnenja, medijev, opozicije, nevladnih dejavnikov še kako pomemben endogeni omejevalni vpliv na zunanjepolitično odločanje. V demokratičnih državah se tudi za zunanjepolitične odločitve zahteva transparentnost. Navsezadnje bo za napačne odločitve izstavljen račun na prihodnjih volitvah. V avtoritarnih državah ni demokratičnega nadzora, še zlasti ne nad zunanjepolitičnimi odločitvami, ni opozicije, ni svobodnega javnega mnenja, vsega tistega, kar bi onemogočalo samovoljno, nenadzorovano zunanjepolitično odločanje avtokrata oziroma avtokratskega režima. Odveč je ugibanje, kako je bila v Kremlju sprejeta odločitev o agresiji na Ukrajino februarja 2022 in kdo jo je sprejel. Jasno pa je, da ta odločitev ni bila spejeta ne v vladi in ne v parlamentu Ruske federacije in da za kritične ugovore možnosti ni bilo. Jasno je tudi, da imajo v avtoritarnih državah osebne preference, predstave in tudi travme avtokrata in njegovih najbližjih sodelavcev pri sprejemanju zunanjepolitičnih odločitev, zlasti najpomembnejših ali celo usodnih, izjemno velik pomen.

Predvsem pri določanju ciljev zunanje politike in izbiri sredstev za uresničitev zastavljenih ciljev je treba poznati tako eksogene kakor tudi endogene omejitve in jih upoštevati. Hastedt⁶⁰¹ pravi, da je možnost izbire ciljev sama po sebi neskončna. To pa ne velja za sredstva in vire, ki so dosegljivi državi oziroma tistim, ki cilje zunanje politike določajo. Sredstva zunanje politike so vedno omejena. ***Zato je upoštevanje***

601 Hastedt, *American Foreign Policy*, 7.

razmerja cilji-sredstva temeljna maksima,⁶⁰² ki jo je treba upoštevati pri odločanju o zunanji politiki. Pri določanju ciljev zunanje politike so ocena možnosti njihove uresničljivosti glede na stvarni mednarodni položaj in položaj v državi ter sredstva, ki so razpoložljiva in primerna, bistvo zunanjepolitičnega odločanja.

602 O usklajenosti ciljev z razpoložljivimi sredstvi v zunanji politiki prim. Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 281 id.

3. VLOGA JAVNEGA MNENJA PRI ODLOČANJU O ZUNANJI POLITIKI

Na odločanje o zunanji politiki in na tiste, ki odločitve sprejemajo, *pomembno vpliva javno mnenje*, vključno z mediji.⁶⁰³ Javno mnenje je marsikdaj spodbuda za zunanjepolitično odločitev ali usmeritev, pogosto pa je tudi prepreka za sprejetje odločitev, torej omejitev zunanje politike. Pomembno je najprej *javno mnenje v državi*, za katere zunanjo politiko gre. Ne gre pa prezreti tudi vpliva javnega mnenja v širši mednarodni javnosti in *državi, h kateri oziroma proti kateri je zunanjepolitični ukrep usmerjen*. Tudi *javno mnenje v tretjih državah* je vredno upoštevati, saj se utegne pokazati kot pomembno, bodisi kot omejitev bodisi pomoč pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev. Poseg mednarodne skupnosti v Bosno in Hercegovino ter pozneje na Kosovo (torej zoper cilje Miloševićeve zunanje politike) je bil večinoma posledica javnega mnenja v svetu, še zlasti v ZDA in zahodni Evropi. Hkrati pa je bila in je še srbska politika do Kosova večinoma ujetnica srbskega javnega mnenja.

Za potrebe proučevanja zunanje politike zadošča, da opozorimo na učinke javnega mnenja na zunanjo politiko, zlasti na njeno oblikovanje. Javno mnenje v zvezi z zunanjo politiko razumemo kot videnje in razumevanje določenega položaja v zunanji politiki ali konkretnih zunanjepolitičnih ukrepov v širši javnosti, v medijih pa še posebej. Širša javnost in mediji na določen način razumejo nek položaj, kakršen je nastal v mednarodni skupnosti zaradi zunanjepolitičnih odločitev in ukrepov lastne države, druge države ali držav, mednarodnih organizacij, ali določenih skupin, na primer teroristov. Ni nujno, da je položaj dejansko tak, kakor ga dojema javno mnenje. To zlasti o zunanji politiki ne odraža vedno dejanskosti, vendar pa razumevanje položaja, kakršno se zavestno ali nehote ustvari v javnosti, še posebej z vlogo medijev, dobi svojo lastno dinamiko in začne *učinkovati kot resnica* ter vplivati tudi na ravnanje tistih, ki so ga ustvarili, in seveda tudi tistih, ki o zunanji politiki odločajo.

603 Vlogo javnega mnenja kot sredstva zunanje politike pojasnjujemo pri obravnavi sredstev zunanje politike. O vplivu javnega mnenja na zunanjo politiko in odločanje prim. James H. Billington, *Realism and Vision in Foreign Policy*, v *Foreign Affairs*, (1987), 630 id.; Bernard C. Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy* (Boston 1973); Robinson, *The Role of Media*, 137 id.; Hill, *The Changing Politics*, 262 id.; Douglas Foyle, *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion and Foreign Policy* (New York 1999).

Javnost, javno mnenje, mediji, posamezne skupine prebivalstva, politične stranke, nevladne organizacije, pogosto pa tudi gospodarski subjekti in drugi izražajo pričakovanja, kakšna naj bo v določeni zadevi zunanja politika, kaj bi bilo treba ukreniti, katere cilje uresničiti. Ker javno mnenje v demokratičnih družbah pomembno vpliva na priljubljenost vlade, strank in posledično na rezultate volitev,⁶⁰⁴ ga tisti, ki sprejemajo zunanjepolitične odločitve, ne morejo ignorirati. Morajo ga bolj ali manj upoštevati. Javno mnenje je pogosto nabito z močnimi čustvi, zlasti ob zaostrenih mednarodnih odnosih. Ponos, občutek prizadetosti in oškodovanosti, resnična ali navidezna nepravilnost, stare zamere in krivice hitro postanejo pomemben del javnega mnenja. Marsikdaj javno mnenje ter tudi poročanje in komentiranje medijev ne temelji na dejstvih, na resnih analitičnih ocenah in včasih tudi ne na dolgoročnih razmislekih o lastnih interesih, kar naj bi usmerjalo zunanjepolitične odločitve.

V zvezi z zunanjo politiko je smotrno razločevati med t. i. *kvalificiranim*⁶⁰⁵ in *splošnim* javnim mnenjem. Zunanja politika postane zanimiva za splošno javno mnenje, za širok krog ljudi, zlasti v kriznih položajih ali ko določen spor nastaja in se zaostruje. Marsikdaj velik interes javnosti kakšno pomembno zunanjepolitično vprašanje naredi težje rešljivo. Interes javnega mnenja za določeno zunanjepolitično vprašanje pa lahko tudi hitro mine. ***Zunanjepolitične odločitve, ki podlegajo splošemu javnemu mnenju, ki je pogosto slabo obveščeno in čustveno pogojeno, utegnejo biti marsikdaj za dolgoročne interese države neustrezne, včasih celo tvegane.*** Vlade v demokratično urejenih državah javnega mnenja ne morejo prezreti. Lippmann⁶⁰⁶ cinično omenja, da javno mnenje prisili vlade, ki običajno bolje vedo, kaj bi bilo pametneje in bolj potrebno storiti, da so prepozne in storijo premalo ali preveč, da so preveč pacifistične v miru ali preveč bojevite v vojni, preveč popustljive ali preveč nepopustljive v pogajanjih. Priznava pa, da ima mnenje množic čedalje večjo moč in vpliv na odločanje o zunanji politiki. Enako tudi Benko,⁶⁰⁷ ki kot javno mnenje opredeljuje bolj ali manj oblikovani odnos državljanov do posameznih pomembnejših družbenih procesov in gibanj v notranji in zunanji politiki kakor tudi v mednarodni skupnosti.

Kvalificirano javno mnenje pa so stališča in ocene tistih oseb, ki sicer niso neposredno vključeni v zunanjepolitično odločanje, so pa poznavalci zunanjepolitičnega področja na splošni ravni ali konkretnih zunanjepolitičnih vprašanj. To je t. i.

604 O vplivu volitev in javnega mnenja na zunanjo politiko prim. Hastedt, *American Foreign Policy*, 76 id.; Warren E. Miller, *Voting and Foreign Policy*, v *Domestic Sources of Foreign Policy*, uredil James N. Rosenau (New York 1967).

605 Reynolds, *An Introduction*, 83, govori o obveščnem javnem mnenju (*informed opinion*).

606 Citirano po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 243.

607 Benko, *Mednarodni odnosi*, 456.

zunanjepolitična intelektualna elita, v katero spadajo strokovnjaki na univerzah in inštitutih, ugledni novinarji in publicisti, upokojeni diplomati ter sedanji in nekdanji parlamentarci, ki s posebnim zanimanjem, znanjem ali izkušnjami spremljajo in proučujejo zunanjo politiko. To kvalificirano javno mnenje je pri odločanju o zunanji politiki pomembno in upoštevanja vredno. Dobro organizirani zunanjepolitični birokratski aparat in tisti, ki v zunanji politiki odločajo, morajo najti način, da je to kvalificirano javno mnenje vključeno v zunanjepolitično odločanje. To **kvalificirano javno mnenje je za tiste, ki odločajo o zunanji politiki, najpomembnejše.**⁶⁰⁸

Pod vplivom splošnega javnega mnenja zunanja politika marsikdaj sprejema in izvaja odločitve, ki imajo kratkoročne učinke, kakršne javnost pričakuje ali celo zahteva. Torej take, ki ustrezajo splošnemu javnemu mnenju. Zunanjepolitične odločitve, ki jih sproži javno mnenje, so včasih namenjene bolj javnemu mnenju kakor stvarnim interesom države. Seveda ni vedno tako. Večinoma stvarni interesi države vendarle sovpadajo z zahtevami javnega mnenja.

Slovensko javno mnenje (vključno z večino medijev) je bilo vsaj do leta 1995, delno pa tudi po njem, zadržano in celo nenaklonjeno vključevanju Slovenije v projekte zahodnih držav za stabilizacijo območja jugovzhodne Evrope, kakor sta bila na primer SECI (*Southeastern European Cooperative Initiative*) in Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo. Ti projekti naj bi imeli vsaj po delu slovenskega javnega mnenja namen obnoviti Jugoslavijo, vsekakor pa naj bi hoteli vrniti Slovenijo v balkanski okvir. Sodelovanje v njih naj bi Slovenijo odmikalo od njenega dolgoročnega strateškega cilja – vključitve v zahodnoevropsko in transatlantsko skupnost. Analize teh projektov in njihovih namenov ter tudi ugotovitve diplomacije teh ocen javnega mnenja niso potrjevale. Strateška napaka slovenske zunanje politike bi bila, če bi upoštevala javno mnenje in zavrnila sodelovanje v teh pobudah. Cena za to napako bi bila verjetno upočasnitev vstopanja Slovenije v evropske in transatlantske povezave. Tok dogodkov je potrdil pravilnost takrat sprejetih zunanjepolitičnih odločitev in usmeritev: biti partner v teh projektih, in sicer ne glede na zadržanost slovenskega splošnega javnega mnenja do njih.

Zunanjepolitične odločitve ter uspehi ali neuspehi v zunanji politiki imajo pomemben vpliv na notranjepolitični položaj; hkrati pa notranjepolitični položaj in javno mnenje v državi vplivata na odločanje v zunanji politiki.⁶⁰⁹ Tako sta zunanja in notranja politika tudi prek javnega mnenja povezani in medsebojno odvisni. Javno mnenje politično nagrajuje ali kaznuje zunanjepolitične odločitve, s tem pa zunanjo politiko prenaša v notranjepolitična razmerja.

608 Podobno Reynolds, *An Introduction*, 83.

609 V nadaljevanju obravnavamo odnos med zunanjo in notranjo politiko.

Javno mnenje in mediji imajo pomembno vlogo v kriznih položajih in razmerah. Z ostrimi odzivi, zahtevami in obtožbami vplivajo na zunanjo politiko lastne države, da zaostri stališča, hkrati pa prispevajo k zaostrovanju na drugi strani. Sproži se t. i. spirala zaostrovanja,⁶¹⁰ ko se na trša stališča – pod vplivom javnega mnenja – druga stran odzove enako ali še trše. Spor dobi prestižni značaj, možnosti, da bi se dosegla kompromisna rešitev, pa so zaradi notranjepolitičnih razmer, ki jih ustvarja javno mnenje, čedalje manjše.

V razpravah o vplivu javnega mnenja in medijev na zunanjo politiko se izpostavlja vprašanje o njihovi odgovornosti za državne interese. Javno mnenje o določeni stvari se večinoma oblikuje pod vplivom medijev, vendar še bolj pod vplivom dejstev, dogodkov, izjav; v primeru zunanje politike tudi tistih izven države. Ta dejstva, izjave in podobno mediji javnosti sporočajo in jih komentirajo, s čimer ustvarjajo javno mnenje. Ko pa to nastane, povratno vpliva na odločanje o zunanji politiki. Lahko jo omejuje, lahko jo podpira in ji širi prostor odločanja. Javno mnenje pa tudi sporoča drugi strani o lastnih pričakovanjih; sporoča ji kritiko njenih stališč in posredno tudi nakazuje, kakšen bi bil lahko kompromis, ki bi ga javno mnenje še lahko sprejelo. Javno mnenje je avtonomno in ima svojo lastno dinamiko. **Pričakovati od javnega mnenja vnaprejšnjo podporo lastni zunanji politiki je iluzorno** in mogoče le v avtoritarnih državah z organiziranim javnim mnenjem. Še bolj pa povedano velja za medije. Pomembno je razumeti, da ne javno mnenje in ne mediji ne sprejemajo zunanjepolitičnih odločitev in **zanje niso odgovorni**, čeprav na odločitve vplivajo. Odgovorni za odločitve in njihov učinek so tisti in samo tisti, ki jih sprejemajo. Zahtevati od medijev državotvornost in »odgovornost, je pri neodvisnih medijih praviloma neproduktivno. Seveda pa so mediji odgovorni resnici in lastni profesionalnosti, poštenosti pri ugotavljanju, predstavljanju in komentiranju dogajanj v zunanji politiki.

Vpliv javnega mnenja, javnosti in medijev na zunanjo politiko **je pomemben**. Zato si tisti, ki o zunanji politiki odločajo, prizadevajo za obveščenost javnosti in medijev. Na javno mnenje skušajo vplivati z različnimi dejavnostmi. Temu naj bi bile namenjene tiskovne konference, brifingi *on* in *off the record*, sporočila za javnost in podobno. Če naj bodo ta prizadevanja uspešna, morajo biti utemeljena z dejstvi, resnična, prepričljiva, taka, da vzbujajo zaupanje. Stiki z javnostmi oziroma mediji so organizirane dejavnosti v okviru zunanjega ministrstva. Zaradi posebnosti zunanje politike ni sprejemljivo, da bi vsakdo, ki je vključen v odločanje in izvajanje zunanje politike, o tem samostojno sporočal medijem, to ocenjeval in komentiral. Kako so po zunanjih ministrstvih organizirani stiki z javnostmi, je stvar njihove notranje organizacije. Vendar če naj bodo ta prizadevanja uspešna, mora biti njihovo temeljno vodilo **dialog z mediji**, sporočanje medijem, kaj se dejansko dogaja, kaj se je hotelo

610 T. i. spirale zaostrovanja obravnavamo v prejšnjih poglavjih.

in se želi z odločitvami in ukrepi doseči. Delo službe za stike z javnostmi v ministrstvu za zunanje zadeve zato niso le tehnična opravila, priprava tiskovnih konferenc, medijskih nastopov ministra in podobno. Njeno delo mora – če naj bo učinkovito – segati v vsebinska vprašanja. Služba za stike z javnostmi ni le tehnična služba ministrstva, temveč kompetenten in sprotni pojasnjevalec zunanje politike. Za uspešnost te službe je zato pomembno, da jo vodi oseba, ki dobro pozna mednarodne odnose in zunanjo politiko lastne države.

Poseben pomen pri odnosu med javnim mnenjem in zunanjo politiko imajo neformalni, *off the record* stiki z mediji tistih, ki o zunanji politiki odločajo. Cilj teh stikov ne sme biti usmerjanje medijev, temveč izmenjava mnenj, pojasnjevanje ocen in položaja, načrtov, pričakovanj. S tovrstnimi stiki je mogoče ustvariti sodelovanje med mediji in zunanjo politiko pod pogojem, da je izločeno vsakršno vnaprejšnje pričakovanje, da bodo mediji slepo izpolnili pričakovanja tistih, ki o zunanji politiki odločajo in so zanje odgovorni. Mediji, ki jih vodi njihova lastna logika, katere del je brezobzirno iskanje resnice, bodo sami presojali, kako pri svojem delu upoštevati državne interese.

Včasih se zastavlja vprašanje, koliko lahko zunanjo politiko ločimo od javnega mnenja. V demokracijah je namreč vsaka politika, tudi zunanja, bolj ali manj odraz javnega mnenja. V zunanji politiki so marsikdaj potrebne odločitve tudi v nasprotju s pričakovanji javnega mnenja. Te bo praviloma sposobna sprejemati le močna vlada, s čvrsto politično oporo v parlamentu. Razumljivo seveda je, da se v javnem mnenju nepriljubljene zunanjepolitične odločitve le izjemoma sprejemajo pred volitvami. Zunanjepolitične odločitve, ki bi lahko vplivale na javno mnenje v dobro vlade pa se pogosto sprejemajo pred volitvami z očitnim namenom, da bi vplivale na volilni izid. Ker gre pri zunanji politiki za pomembne interese države v mednarodnem okolju, **naj bi se zunanjepolitične odločitve sprejemale čim bolj neodvisno od notranjepolitičnih interesov**. Zlasti za strateško pomembne zunanjepolitične odločitve pa naj bi se iskala čim bolj široka podpora javnega mnenja in tudi soglasje opozicije. To je dejansko tudi praksa demokratičnih držav. Morris, svetovalec predsednika Clintona, v knjigi *Behind the Oval Office* omenja, da nobena odločitev o zunanji politiki ni bila sprejeta brez predhodne ocene javnega mnenja; to velja tudi za intervencijo na Kosovu, do katere je prišlo šele, ko so raziskave javnega mnenja potrdile, da se z njo strinja večina Američanov.⁶¹¹

Vendar se zastavlja vprašanje, koliko naj – če sploh – zunanja politika upošteva javno mnenje. Pri odgovoru na to vprašanje velja upoštevati, da **javno mnenje ni stalnica, ni trajno**, lahko se hitro spremeni. Prav tako ni mogoče trditi, da je javno mnenje le razumsko. Narobe, pogosto je posledica trenutnih dogodkov, obremenjeno s čustvi,

611 Prim. Ettmayer, *Eine geteilte Welt*, 212 id.

ponosom, pogosto z nepoznavanjem prave vsebine težav in realnih možnosti za njihovo ureditev. V večini primerov tisti, ki javno mnenje oblikujejo, niso odgovorni za ureditev težav. Pa tudi če so, če vlada – in to je mogoče – zavestno spodbuja ali sooblikuje javno mnenje, se to lahko pod vplivom novih dogajanj hitro spremeni. Ali pa javno mnenje vztraja pri tistem, kar je z nadaljnjim razvojem dogajanj postalo zastarelo. Z drugimi besedami, javno mnenje se včasih pod vplivom dogodkov samo hitro spremeni. Včasih pa vztraja, četudi so se dejanske razmere spremenile.

Javno mnenje je lahko *spodbuda*, opora določeni usmeritvi in odločitvam zunanje politike, ali pa *ovira*, ki je včasih težko premostljiva. Na splošno velja – in to potrjujejo izkušnje – da je tvegano, če se zunanja politika skuša preveč opirati na javno mnenje, še zlasti pa, če ga slepo upošteva. Še posebej velja to v kriznih položajih, pri t. i. kriznem odločanju, ko imata čustvenost in včasih celo histerija poudarjeno vlogo v javnem mnenju. Državniška raven zunanjepolitičnega odločanja se pokaže takrat, ko so tisti, ki odločajo, sposobni in pripravljeni sprejeti in uveljaviti potrebne odločitve, četudi so te v nasprotju s splošnim javnim mnenjem, ne pa, da iz političnega oportunitizma ali kateregakoli drugega razloga javnemu mnenju slepo sledijo.

Včasih se javno mnenje vključi v zunanjepolitično odločanje tako, da se *razpiše referendum*, in sicer zato, da bi se pridobila javna podpora, pa tudi zato, da bi se vlada in parlament znebila odgovornosti. Ker so pomembne zunanjepolitične odločitve večinoma stvar strateške, politične in strokovne presoje, je vprašljivo, kdaj jih je izjemoma smotno prepustiti odločitvi na referendumu, torej javnemu mnenju. Na referendumih v Franciji in na Nizozemskem je skupaj s Pogodbo o ustavi za Evropo in nato z referendumom na Irskem skupaj z Lizbonsko pogodbo obtičal oziroma zastal nujni proces institucionalne prenovе EU. Verjetno bi, če bi bila prepuščena referendumu leta 1957, obtičala tudi takratna Rimska pogodba. Referendum je sicer lahko prava pot do pomembnih strateških zunanjepolitičnih odločitev, utegne pa biti tudi stranpot, ki vodi v preprečitev ali odložitev nujnih zunanjepolitičnih odločitev, saj imajo na referendumске odločitve pogosto večji vpliv trenutni razlogi kakor pa dolgoročni razmisleki.

Politično tvegano pa je tudi sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev proti splošnemu javnemu mnenju. Včasih obstajajo tehtni razlogi, da se zahteve javnega mnenja upoštevajo. Umetnost zunanjepolitičnega odločanja je, da se javno mnenje – zlasti v lastni državi, pa tudi v drugi državi in v mednarodni skupnosti – sicer pozna in se odločitve sprejemajo, kolikor je to mogoče, z upoštevanjem javnega mnenja, vendar pa v bistvu neodvisno od njega, ne predvsem pod njegovim vplivom. ***Zunanja politika, ki se pusti privedi v položaj, da njene odločitve diktira javno mnenje, je pogosto na poti v resne težave.*** Zlasti pri zunanjepolitičnem odločanju upoštevanje javnega mnenja marsikdaj preprečuje razrešitev sporov s kompromisi, kar potrjuje tudi zgodovina razreševanja mejnega spora med Slovenijo in Hrvaško s pogajanjmi, ki so bila vsakokrat neuspešna.

4. FAZE PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV V ZUNANJI POLITIKI

Sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev poteka v več fazah. V teoriji zunanje politike je najti različne sheme o fazah sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev.⁶¹² Običajno se ločijo naslednje faze: zbiranje podatkov in njihovo ovrednotenje, opredelitev vprašanja, postavljanje alternativ, izbira smeri delovanja, usklajevanje različnih instanc zunanjepolitičnega odločanja in delovanja o zadevi, izvedba odločitve v skladu z izbrano alternativo, ocena izvršitve odločitve in spremljanje njenega učinkovanja. V bistvu gre za tri temeljne faze: obdobje pred sprejetjem odločitve, izbiro in izvajanje odločitve, obdobje po odločitvi. Mogoče pa je podrobneje razčlenjevati vsako od teh treh faz. Zunanjepolitična praksa potrjuje, da *gre pri zunanjepolitičnem odločanju v bistvu za tri faze: pobuda in zbiranje informacij (pripravljalna faza), sprejem odločitve (faza dejanske odločitve), izvajanje odločitve (poodločitvena faza).*

Pobuda za to, da pride do razmisleka o potrebi zunanjepolitične odločitve, je lahko nastanek težave v odnosih z drugo državo, njen ukrep, pobuda ali predlog, nastop novega dejanskega ali pravnega stanja, dejavnost ali sklep mednarodne organizacije, ali ogrožitev kakšnega interesa, ali presoja, da nastaja neka težava ali da utegne nastati dolgoročno. Razlogi za pobudo, tj. za začetek procesa priprave zunanjepolitične odločitve – četudi do nje pozneje sploh ne pride – so torej zelo različni. Ko do pobude pride, natančneje rečeno, ko se sproži proces, razmišljanje o pobudi oziroma potrebi zunanjepolitične odločitve, se najprej *zbirajo informacije* in hkrati *oceni položaj*. Zbiranje informacij pomeni upoštevanje že znanih informacij (tistih, ki so jih že pridobile diplomacija in druge službe države, katerih naloga je zbiranje informacij) in seveda zbiranje novih; te se zbirajo za pripravo konkretne odločitve. Sodobna diplomacija se pri zbiranju informacij opira pretežno na vire, ki so v sodobnosti dostopni javnosti, pa tudi na diplomatske pogovore, kar je specifično za zunanjo politiko. Diplomacije zlasti manjših držav se izogibajo nelegalnemu zbiranju informacij. Ob obilju podatkov, ki so zlasti v demokratičnih državah javno dostopni, to tudi ni potrebno. Nobenega zagotovila tudi ni – razen kadar se išče odgovor na kakšno zelo konkretno vprašanje, o katerem po legalni poti ni dostopa do podatkov – da ilegalno zbrani podatki povedo več kakor legalno zbrani, tveganje pa je veliko.

612 Prim. Roy E. Jones, *Analysing Foreign Policy: An Introduction to Some Conceptual Problems* (London 1970), 34; Frankel, *The Making*, 177.

Ilegalno zbiranje podatkov utegne zaplesti odnose med državami in jim narediti veliko škodo. Pogosto so na primer države zaradi nelegalnega zbiranja podatkov znižale raven diplomatskih odnosov in uvedle razne sankcije, na primer izgon diplomatov. Pomembno pa je, da je zbiranje podatkov sistematično, da so ti urejeni in, kar je najpomembnejše, da se pri sprejetju odločitev dejansko uporabijo in upoštevajo.

Vzporedno z zbiranjem podatkov poteka *ocena dejanskega položaja*. To je v pripravljalni fazi za sprejetje zunanjepolitične odločitve najpomembnejše. Ocena položaja vključuje oceno mednarodnega položaja, položaja države, na katero se odločitev nanaša, in sicer tako njenega mednarodnega kakor tudi notranjega položaja, in oceno mednarodnopravnih vidikov, če so za odločitev pomembni. Ocena položaja naj bi vsebovala tudi oceno možnosti za uspeh, vsekakor pa tudi možne pozitivne in negativne posledice odločitve.

V pripravljalni fazi odločanja imajo oziroma naj bi imele najpomembnejšo vlogo strokovne službe, strokovnjaki in svetovalci. Posebno vprašanje je, ali je že v tej fazi mogoče predvidevati, kakšna bosta rezultat odločitve in odziv druge države ali širše mednarodne skupnosti nanjo, ko bo sprejeta in uveljavljana. Vsekakor je ta trud smotrni in koristen še pred sprejetjem odločitve. Ni pa vedno uspešen, kar je razumljivo.

Izbira odločitve pomeni vstop v drugo fazo odločanja. Običajno gre za *izbiro med več možnostmi*. Ko je odločitev izbrana (na temelju informacij, analiz, predvidevanj, preverb, in ne le na temelju lucidnosti in improvizacije tistih, ki odločajo, kar je v zunanji politiki žal pogosto), se začne njeno *izvrševanje*, izvajanje. Krog tistih, ki naj odločitev izvedejo, je večinoma določen z izbiro postopka za izvedbo odločitve; krog izvršiteljev odločitve je znan in določen, za razliko od obdobja priprave in sprejemanja odločitve, ko večinoma tisti, ki so odločitev pripravili in o njej odločali, niso znani. Po izvedbi odločitve pride do odzivov nanjo v domači in tuji javnosti, od držav, ki jih odločitev zadeva oziroma jim je namenjena, mednarodnih organizacij in podobno. Te odzive je treba sistematično spremljati, se nanje po potrebi odzivati, pojasnjevati namen in smisel odločitve prek medijev, še zlasti pa po diplomatskih poteh. Včasih so potrebna pogajanja za uveljavitev odločitve; v tej fazi je marsikdaj treba sprejeti morebitne popravilne odločitve, odvisno od rezultatov odločitve.

Kar smo povedali o fazah zunanjepolitičnega odločanja, velja za pomembnejše odločitve, manj pa za razne *ad hoc* pragmatične odločitve. Vendar je tudi pri teh zanemarjanje podatkov, ocene položaja, analize možnih posledic lahko škodljivo. Vsekakor pa je praviloma pri vseh zunanjepolitičnih odločitvah škodljivo pristajanje na improvizacijo in lelucidnost tistih, ki odločajo. To je lahko tudi usodno. Tako tisti, ki so odločali tik pred prvo svetovno vojno na Dunaju in v Berlinu, niso verjeli ocenam in analizam, da bo Velika Britanija vstopila v vojno na strani antante. Tega ni bilo težko predvideti in to so v svojih ocenah strokovnjaki tudi predvidevali. Posledice te

napačne presoje so bile tako za Avstro-Ogrsko kakor tudi Nemčijo ter za ves svet in za desetine milijonov ljudi usodne.

Ponoviti velja, da sta pri sprejemanju odločitev v zunanji politiki najpomembnejša **določitev ciljev in izbira sredstev**. Če so določeni cilji, ki jih z izbranimi sredstvi ni mogoče uresničiti, je neuspeh tako rekoč zagotovljen. Skratka, sovpadanje ciljev in sredstev je v zunanji politiki kakor v politiki sploh ključno za uspeh.⁶¹³ Jasno je seveda, da so tako cilji zunanje politike kakor tudi sredstva, s katerimi zunanja politika deluje, specifični, lastni prav zunanji politiki.

Tisti, ki odločajo o zunanji politiki, imajo zlasti pri pomembnih odločitvah več različnih možnosti. Pri izbiri med njimi gre najprej za presojo o možnostih za uresničitev vsake med njimi in o možnih, pričakovanih odzivih nanjo. Možnosti, med katerimi se je treba odločiti, so lahko oblikovane po stopnjah: vsebujejo več ali manj elementov kompromisa, popuščanja. V njih je lahko več ali manj tveganja. Gre za **presojo in izbiro med različnimi možnostmi v vsakem konkretnem primeru**, zato splošnih meril izbire ni mogoče postaviti. S potrebno zadržanostjo pa je morda na splošni ravni mogoče ugotoviti le, da se je smotrneje opredeliti za možnosti, ki puščajo več prostora za morebitne popravke lastne odločitve in tudi več prostora za odločanje tistega, ki mu je odločitev namenjena. Odločitve z ultimativnimi elementi so tvegane in praviloma uspešne le pri izraziti prednosti v moči in položaju tistega, ki je ultimativno odločitev sprejel in jo uveljavlja. Podobno velja, **da je praviloma v sodobnih mednarodnih odnosih uspešneje in vsekakor primerneje sprejemati in uveljavljati odločitve, ki so kompromisne in torej usmerjene v dogovore, kakor pa tiste, ki uveljavljajo enostranske interese oziroma so ultimativne**.

613 Prim. Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 281 id.

5. VRSTE ZUNANJEPOLITIČNIH ODLOČITEV

Teorija zunanje politike govori o raznih vrstah zunanjepolitičnih odločitev. Tipologije zunanjepolitičnih odločitev so sicer bolj akademskega kakor praktičnega pomena, prispevajo pa k razumevanju odločanja v zunanji politiki. Najprej je mogoče razlikovati med **aktivnimi in pasivnimi odločitvami**. To nič kaj pomembno razlikovanje loči zunanjepolitične odločitve glede na to, ali gre za lastne pobude (aktivne) ali za odziv (pasivne) na tuje pobude.

Nekateri avtorji⁶¹⁴ ločijo odločitve po vsebini na politične, upravne in t. i. krizne. Couloumbis in Wolfe⁶¹⁵ delita zunanjepolitične odločitve na programatične, krizne in taktične. **Programatične** so tiste, ki imajo dolgoročne posledice in se sprejemajo po daljšem, sistematičnem proučevanju in vrednotenju zlasti alternativnih možnosti; za **krizne** odločitve je značilna omejenost časa za odločitev in nezmožnost vnaprejšnje poglobljene dolgotrajne priprave odločitve, saj so krizne okoliščine, ki zahtevajo odločitev, pogosto presenečenje; tudi pri **taktičnih** odločitvah gre za pomembne odločitve, ki pa so vpete, povezane s programatičnimi odločitvami in namenjene uresničitvi programatične odločitve.

Menimo, da so smotrne ločnice med dolgoročnimi in kratkoročnimi, strateškimi in pragmatičnimi odločitvami. Mogoče jih je ločevati glede na to, kdo odločitev sprejme: odločitve vrhovnih političnih organov v državi ali pa tehnične odločitve, ki jih sprejmejo državni uradniki, pogajalci med pogajanja, in podobno. Posebej velja izpostaviti t. i. strateške, dolgoročne odločitve, in t. i. krizne odločitve.⁶¹⁶

Krizne odločitve so tiste odločitve, ki se sprejemajo v posebnih položajih (krizah),⁶¹⁷ ki so nastali v mednarodnih odnosih ali v odnosih države, ki odločitev sprejema, z drugo državo ali državami. Posebnost kriznega položaja zahteva hitre odločitve, ki pa so vsebinsko praviloma izjemnega pomena. Torej je **bistvo kriznih odločitev dvojno: njihov velik pomen in njihova nujnost, nenadnost, ki ju zahtevajo nastale**

614 Prim. Vojin Dimitrijević in Radoslav Stojanović, *Osnovi teorije mednarodnih odnosa* (Beograd 1977), 208 id.

615 Couloumbis in Wolfe, *Introduction*, 128 id.

616 Irving L. Janis, *Crucial Decisions: Leadership in Policy Making and Crisis Management* (New York 1989).

617 O krizah prim. Michael Brecher in Jonathan Wilkenfeld, *A Study of Crises* (Ann Arbor (MI) 1997).

izjemne okoliščine. Pogosto se kot primer kriznega odločanja omenja odločanje ob ultimatu Avstro-Ogrske Srbiji julija 1914. Tistim, ki so v zunanjih ministrstvih evropskih držav takrat odločali, je bilo jasno, da gre za vprašanje miru in vojne. Čas pa je bil omejen do izteka ultimata. V Berlinu, Petrogradu, Parizu, Londonu, Rimu in drugod je bilo jasno, da je pred vrati vojna na Balkanu. Zato se je bilo treba nujno odločiti, kako ravnati v nastalem položaju. Vstopiti v vojno v skladu z obstoječimi zaveznitvi ali ostati izven nje, nevtralen. Enako vprašanje se je seveda zastavljalo v prestolnicah balkanskih držav, ki so komaj izšle iz dveh balkanskih vojn. Zlasti v prestolnicah velikih sil, v Londonu še posebej, so si zastavljali tudi vprašanje, ali je vojno še mogoče preprečiti in kaj je treba za to storiti.⁶¹⁸

Kot primer kriznega odločanja se omenja tudi odločanje v Washingtonu in Moskvi ob kubanski krizi leta 1962.⁶¹⁹ Po zapletih v odnosih ZDA s Kubo in posredno s Sovjetsko zvezo, po odkritju sovjetskih balističnih raket na Kubi in po ameriški razglasitvi blokade Kube je nastal kritični čas, ko je bil svet na robu jedrskega spopada med supersilama, na robu tretje svetovne vojne. Kaj storiti, če bodo oziroma ko bodo ameriške vojne ladje zaustavile sovjetske ladje na poti na Kubo? Spoštovati blokado ali pa jo skušati prebiti in tvegati spopad, je bilo vprašanje za tiste, ki so odločali v Moskvi. In kaj storiti, če sovjetske ladje blokade ne bodo spoštovale, jih s silo zavrniti in tvegati jedrski spopad, je bilo vprašanje za Washington. V obeh primerih je bilo tudi vprašanje: ker je bil spopad videti verjeten – ali udariti prvi? Pri tem je bilo časa malo, šlo je za ure in dneve, ne tedne, ki bi bili na voljo za odločanje, razmislek, analizo in podobno. Šlo je za eno najpomembnejših odločitev v zgodovini človeštva. Tokrat se je odločalo vendarle z občutkom odgovornosti, v nasprotju z odločitvijo pred prvo svetovno vojno. Tisti, ki so odločali na obeh straneh, so z modrostjo in pripravljenostjo na kompromis verjetno obvarovali človeštvo pred tretjo svetovno vojno.

Kot primer kriznega odločanja lahko navedemo odločitev slovenskega političnega vodstva junija in julija 1991 v dilemi: iti ali ne iti na pogovore s trojko EU v Zagreb o zaustavitvi vojne v Sloveniji; prav tako odločitev na Brionih, ko se je tehtalo, sprejeti ali zavrniti predlog EU o trimesečnem moratoriju na neodvisnost. To so bile zgodovinske odločitve, izjemno pomembne za novo državo in njen prihodnji položaj. Odločiti se je bilo treba v izjemno kratkih, nekajdnevnih rokih.

Za naš čas bo gotovo kot primer kriznega odločanja ostalo odločanje v NATO, pa tudi v Washingtonu in drugih prestolnicah, po ruski agresiji na Ukrajino. Nuditi Ukrajini vojaško in drugo pomoč ter sprejeti tvaganja? Poseči v spopad v Ukrajini z

618 O kriznem odločanju pred prvo svetovno vojno prim. Eugenia V. Nomikos in Robert C. North, *International Crisis: The Outbreak of World War I* (Montreal 1976).

619 Allison, *Essence*, passim.

razglasitvijo zaprtega zračnega prostora nad Ukrajino in tvegati neposredni spopad z Rusijo? Za zdaj je videti, da so bile sprejete odločitve prave. Sankcije zoper agresorja so bile sprejete ter uveljavljene hitro in učinkovito, Ukrajina je s hitro pomočjo vzdržala prvi, siloviti napad agresorja. Agresor se je razgalil pred vsem svetom z zločinskim ravnanjem, agresijo, očitnimi vojnimi zločini in zločini zoper človečnost. Svet ni zdrvel v velik evropski konflikt, ki bi zlahka prerasel v svetovnega.

Pri kriznih odločitvah so pomembne vnaprejšnja dobra informiranost tistih, ki odločajo oziroma svetujejo, njihova usklajenost in njihove osebne, intelektualne in karakterne lastnosti. Pri kriznih odločitvah so v ospredju intelektualne in značajske lastnosti vrhovnih odločevalcev, njihova sposobnost, da kljub pritisku časa in teže odločitve razumno ocenijo položaj, razumejo alternative, zlasti pa posledice različnih odločitev, in odločitve sprejemajo neobremenjeni od čustvenih in prestižnih vplivov ter pritiskov javnega mnenja. Temeljna značilnost kriznega odločanja je namreč tudi močno vznemirjeno in aktivno javno mnenje, ki se izraža zlasti v medijih, pogosto pa tudi na ulici. Razbremeniti se tega pritiska je posebno težaven del kriznega odločanja.

Kot svojevrsten primer »kriznega odločanja« je bilo odločanje vlad, tudi slovenske, ob izbruhu in nato razglasitvi pandemije covid-19, ko ni bilo razumevanja in zlasti ne čvrstega znanja, kako se spoprijeti z izzivom, ker ni bilo časa in so morale biti odločitve sprejete takoj brez možnosti razprav, analiz in podobnega. Ni bilo navodil in tudi ne enovitega ukrepanja držav. Seveda so v tovrstnem položaju mogoče napake in slabe odločitve, še najslabše pa je praviloma, če se ne ukrene nič. Z drugimi besedami, če se ne prevzame odgovornost za ukrepanje. Pri tej pandemiji sicer ni šlo za zunanjepolitično krizno odločanje, vendar sta bila položaj in pomen podobna, kakor velja tudi za krizno odločanje v zunanji politiki in za razumevanje kriznega odločanja.

Po pomembnosti so kriznim odločitvam podobne t. i. **strateške odločitve**. Tudi pri teh gre za odločitve izjemnega pomena s poudarkom na dolgoročnih učinkih odločitve. Za razliko od kriznih odločitev pa čas odločanja ni omejen na dneve ali celo ure. Časa za razmislek, analize, posvetovanja, zbiranje podatkov in njihovo analizo je dovolj. Kot primer strateške odločitve naj omenimo slovensko odločitev, sprejeti ali ne sprejeti t. i. Solanin (oziroma španski) kompromis. Šlo je za odločitev, ali sprejeti ali zavrniti predlagani kompromis, ki ga je podpirala EU, v skladu s Solaninimi predlogi in po nekaj let trajajočih zapletih glede nepremičnega premoženja nekdanjih italijanskih lastnikov (t. i. optantov) na območju, ki je med svetovnjima vojnama pripadalo Italiji. V pravnem pogledu je bilo ne glede na italijansko utemeljevanje jasno, da Slovenija nima obveznosti do teh oseb. Kljub temu je Italija postavljala ureditev zadeve kot pogoj za umik njene blokade pri vključevanju Slovenije v EU. T. i. Solanin kompromis je bil v bistvu nenačelen, oblikovan pod pritiskom Italije, glede praktičnih učinkov pa brez izjemnih tveganj in hujših predvidljivih posledic za prihodnost Slovenije. Odločitev je bila izjemnega strateškega, dolgoročnega pomena.

Šlo je za to, ali bodo *vrata Sloveniji v EU odprta ali ne*. Zavrnitev sicer nenačelnega predloga bi pomenilo, da si vsaj začasno zapiramo vrata v EU, s sprejetjem pa se je Slovenija uvrstila med najresnejše kandidatke za vstop v EU. Ob tem tehtanju odločitev tistih, ki so odločali, ni mogla biti vprašljiva. Šlo pa je tudi za to, kako jo pripraviti in izpeljati zaradi javnega mnenja, ki je marsikdaj, zlasti kadar gre za dolgoročne, strateške zunanje politične odločitve, s svojimi pričakovanji in zahtevami v nasprotju s stvarnimi dolgoročnimi interesi države.

6. NAČELNOST IN PRAGMATIČNOST PRI ZUNANJEPOLITIČNEM ODLOČANJU

V zvezi z odločanjem v zunanji politiki se bolj v javnosti kakor v teoriji in diplomatskih krogih zastavlja vprašanje o odnosu med načelnostjo in pragmatičnostjo v zunanji politiki. Načeloma naj bi zunanja politika temeljila na vrednotah, ki so lastne državi, za katere zunanjo politiko gre, na političnih in pravnih načelih, h katerim se prišteva, vključno z načeli in normami mednarodnega prava. To naj bi bilo za zunanjo politiko vsake države pomembno vodilo. V stvarnem mednarodnem življenju in zunanji politiki ter tudi v notranji politiki pa nikoli ne gre le za načela. ***Načela se pogosto soočajo s pomembnimi konkretnimi dolgoročnimi ali trenutnimi interesi.*** Zaščita in uveljavljanje interesov marsikdaj zahtevata pragmatične popravke tistega, kar naj bi bila na načelih temelječa zunanja politika. Težko si je zamisliti zunanjo politiko, ki ne bi upoštevala potrebe po pragmatičnih popravkih, četudi so ti lahko dejansko ali navidezno v nasprotju z načeli. Načelnost zunanje politike⁶²⁰ omejujejo tudi vplivi na zunanjo politiko; bodisi tisti, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, iz tujine (eksogeni), bodisi tisti v državi (endogeni), o čemer smo že govorili. Tudi hitro se spreminjajoče dejansko stanje v odnosih med državami ali v njih marsikdaj izsiljuje pragmatične odmike zunanje politike od načelne naravnosti.

Zlasti pri dejanskem ***izvajanju zunanje politike se določeni stopnji pragmatizma ni mogoče izogniti.*** Običajno je to pragmatizem, ki je nujen, ali pa se ocenjuje, da je nujen, čeprav morda to niti ni. S pragmatičnimi odločitvami se skušajo doseči konkretni cilji ali prednosti, ali pa pragmatizem zahtevajo taktični interesi pri uveljavljanju dolgoročnih, strateških ciljev.

Vprašanje načelnosti in pragmatičnosti v zunanji politiki se pogosto zastavlja v zvezi s človekovimi pravicami. Na načelni ravni je zavzemanje za spoštovanje človekovih pravic med prednostnimi nalogami zunanje politike številnih držav. Pogosto pa je prav zavzemanje za spoštovanje človekovih pravic žrtev pragmatičnih interesov, in to ne le v zunanji politiki držav, ki jim človekove pravice ne pomenijo veliko, kakor na primer Kitajski in Rusiji. Dejstvo je, da se zlasti ZDA in tudi EU v nekaterih delih sveta zapletajo v spore zaradi nespoštovanja človekovih pravic, hkrati pa na primer Kitajska izrablja nastali položaj in žanje gospodarske koristi, na primer v Sudanu,

620 Včasih se govori o moralnosti in pragmatičnosti zunanje politike, prim. Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 175.

Mjanmaru in drugje v Afriki, Iranu; tudi zato, ker kršitve človekovih pravic v njeni zunanji politiki niso bistveno vprašanje – podobno kakor to niso v notranji. V določenih delih sveta, na primer v Pakistanu, v številnih arabskih državah, zlasti v Saudovi Arabiji in Egiptu, so tudi ZDA marsikdaj postavljale gospodarske in politične koristi pred spoštovanje človekovih pravic. Iz povedanega je razvidno, da je v praktični zunanji politiki – zlasti ko gre za zavzemanje za spoštovanje človekovih pravic – ločnica med načelnostjo in pragmatizmom pogosto nejasna.

V zunanji politiki se, to potrjujeta praksa držav in diplomatska zgodovina, določeni meri pragmatizma ni mogoče izogniti. Zato je toliko pomembnejša izbira dolgoročnih, strateških ciljev in vztrajanje pri njih. **Strateški cilji so izraz dolgoročnih interesov države in praviloma v skladu z načeli in vrednotami, za katere se država zavzema in jih razglašča.** Na poti do uresničitve strateških ciljev pa se v zunanji politiki države soočajo z interesi drugih držav; ob upoštevanju položaja v mednarodni skupnosti in domače realnosti so taktični odstopi od razglašanih načel pogosto nujni in razumljivi.

To ne pomeni, da je sprejemljiva makiavelistična zunanja politika brez vsakršnih načel in vrednot.⁶²¹ Taka zunanja politika vodi v neverodostojnost in nezaupanje do njenih tvorcev in države, ki jo izvaja. Temeljna naloga zunanje politike so dogovarjanje in dogovori, za kar pa je bistveno zaupanje. Brez zaupanja, da bodo dogovori sklenjeni v dobri veri in spoštovani, je malo prostora za sodelovanje in zunanjo politiko. Zato je zunanja politika, ki dosega svoje cilje z izigravanjem načel in lastnih obljub ter pragmatizmom brez kakršnihkoli omejitev, kratkovidna in zlasti dolgoročno vprašljiva.

Ob dejstvu, da se pri odločanju v zunanji politiki pogosto prepleta načelno s pragmatičnim, je težko govoriti o mejah ali merilih pragmatičnosti. Zanesljivo je ena od omejitev, mimo katere pragmatičnost ne bi smela iti, **spoštovanje dogovorov (*pacta sunt servanda*)**. Če postane dogovor neuresničljiv ali če bi njegovo izvrševanje bistveno škodilo interesom ene od pogodbenic, mednarodno pravo, konkretno določila Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 in mednarodno običajno pravo omogočata načine za izstop iz pogodbenih obveznosti. Pragmatičnost zunanje politike naj ne bi segla čez meje sprejetih mednarodnopravnih obveznosti ter norm in načel občega mednarodnega prava.

Odločitve v zunanji politiki, ki vodijo v kršitve mednarodnega prava, vodijo v odgovornost države, in v primerih, ko bi take odločitve vodile v kazniva dejanja po

621 Ali mnenje znanega francoskega zunanjega ministra Talleyrand-Périgorda, da je »edino dobro načelo, da nimaš nobenega«, cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 175.

mednarodnem pravu, tudi v osebno kazensko odgovornost tistih, ki so take odločitve sprejeli. Podobno, kakor so številni državni voditelji in funkcionarji po letu 1945 stali pred mednarodnimi sodišči od Nürnberga do Tokia in Haaga, se utegnejo tudi načrtovalci in izvajalci zločina agresije, vojnih zločinov in zločinov zoper človečnost v Ukrajini v letu 2022 nekoč znajti, če že ne pred sodišči, pa pred moralno obsodbo človeštva.

Zunanjepolitične odločitve, ki kršijo mednarodno pravo, trčijo na odpor v mednarodni skupnosti, na *protiukrepe mednarodnih organizacij in držav*, sankcije in osamitev. Praviloma bodo take odločitve neuspešne in nazadnje škodljive za državo, ki jih sprejema. Zunanja politika Miloševićeve Jugoslavije oziroma Srbije je zgovoren dokaz za povedano. Srbija je plačala lastne zmotne zunanjepolitične odločitve s porazi v vojnah, ki jih je po letu 1990 začela, s trpljenjem lastnih ljudi na Hrvaškem, v Bosni in Hercegovini ter na Kosovu, z zaostajanjem v gospodarskem in družbenem razvoju ter z izgubo ugleda, ki ga je uživala.

V zunanji politiki gre za dolgoročne in kratkoročne zunanjepolitične odločitve. Pri slednjih je pragmatičnost sprejemljivejša. Ker pa so kratkoročne odločitve praviloma namenjene uresničitvi dolgoročnih ciljev, jih je treba kljub potrebi trenutnih, taktičnih odmikov vedno sprejemati in ocenjevati v povezanosti z dolgoročnimi cilji in v skladu s sprejetimi dolgoročnimi odločitvami. Ni vprašljiva pragmatičnost zunanjepolitičnih odločitev, ki so kot taktični odmiki vpeti v uresničevanje dolgoročnih, na načelih in vrednotah utemeljenih ciljih. Vprašljiva je pragmatičnost, ki je posledica trenutnih koristi, uklanjanja pritiskom, ki jo vodi odsotnost oziroma odmik od lastnih načel in vrednot.

7. KOMPROMIS

Pri odločanju v zunanji politiki je pomembno, da se tisti, ki odločitve sprejemajo, zavedajo, da je za ureditev težav in sporov praviloma potreben kompromis. Zlasti za odločanje v zunanji politiki je treba upoštevati znano misel velikega državnika in diplomata, združitelja Nemčije Bismarcka, da je (zunanja) politika ureničevanje možnega, kar je možno pa je v veliki večini primerov v zunanji politiki le kompromis. Iskanje kompromisnih rešitev je bistvo zunanje politike in običajno edino možen, stvarno dosegljivi cilj. To v mednarodnem življenju še posebej velja, saj se v mednarodni skupnosti, ki praviloma deluje v razmerah ravnotežja moči, soočajo interesi suverenih držav. Razen kadar ima ena stran na voljo premočna sredstva zunanje politike, premoč, ki ji omogoča vsiliti drugi strani svojo rešitev, ki ustreza le njenim interesom, morajo biti zunanjepolitične odločitve usmerjene v iskanje za obe strani sprejemljivega kompromisa. Pri prizadevanju za kompromis je treba *upoštevati predvsem njegov cilj, tj. njegovo vsebino in uresničljivost, ter možnosti, da do kompromisa sploh pride*, saj mora biti kompromis sprejemljiv za obe strani.

Cilj kompromisa ni samemu sebi namen. Kompromis za vsako ceno je morda sprejemljiv le v izjemnih okoliščinah, ko gre za brezizhodni položaj, v katerem bi se država znašla, če bi zavrnila vsebinsko zanjo sicer težko sprejemljivi kompromis. Tak primer so v bistvu vse mirovne pogodbe, v katerih poražena stran pristane na mirovni dogovor, ki ga diktirajo zmagovalci. Pri vsiljenih kompromisih gre večinoma za odločanje zmagovalca ali močnejšega ali tretjih o vprašanih, ki zadevajo neko državo ali države. Premoč tistih, ki odločajo in ki jih večinoma vodijo njihovi cilji in interesi, vodi tiste, o katerih se odloča, v položaj, da dejansko vsiljenega kompromisa nimajo možnosti zavrniti. Značilni primer je bil Münchenski sporazum leta 1938, s katerim sta Velika Britanija in Francija pristali na razkosanje Češkoslovaške v upanju, da se bosta s tem izognili spopadu s Hitlerjevo Nemčijo in Italijo. Češkoslovaška je bila postavljena pred odločitev, da sprejme dogovor ali pa tvega spopad s Tretjim rajhom brez upanja na kakršnokoli pomoč.

Kakšen kompromis bi lahko vodil v konec vojne oziroma agresije v Ukrajini ter bi Evropo in svet obvaroval pred širšim oboroženim konfliktom, je težko napovedovati. Vsekakor bo kompromis, ki naj bi vodil v mir, poleg realnosti in razmerja moči moral izhajati tudi iz temeljnih načel sodobnega mednarodnega reda, načel Ustanovne listine OZN: suverena enakost držav, prepoved uporabe oborožene sile ali grožnje s silo v agresivne namene, obveznost mirnega reševanja mednarodnih sporov, spoštovanje ozemeljske celovitosti držav in pravice narodov do samoodločbe. Jasno pa je,

da bo moral biti prvi korak do rešitve ukrajinske krize po tem, ko je spodletel ruski poizkus v nekaj dneh podrediti si Ukrajino, ustavitev sovražnosti na strani agresorja, Ruske federacije. Torej, premirje, ki bi omogočilo začetek dialoga in iskanje mirne rešitve za sporna vprašanja v skladu z navedenimi načeli sodobnega mednarodnega reda.

Če naj bo za državo kompromis sprejemljiv, mora biti v skladu z njenimi dolgoročnimi zunanjepolitičnimi cilji; lahko je v nasprotju s kratkoročnimi cilji zunanje politike kot taktično popuščanje, ne sme pa biti prepreka na poti k dolgoročnim ciljem. ***Dolgoročne cilje je treba pri odločanju o možnem kompromisu vedno upoštevati.*** Kot primere kompromisov, ki so, čeprav z opustitvijo kratkoročnih pričakovanj in zahtev, vodili v doseganje dolgoročnega cilja, lahko omenimo pristanek Slovenije na t. i. španski kompromis, pristanek vodstva kosovskih Albancev na dogovor v Rambouilletu leta 1999 in pozneje na t. i. Ahtisaarijev načrt ter pristanek Črne gore na predloge EU o postopkih in odlogih za njeno osamosvojitve od skupne države s Srbijo.⁶²²

Tisti, ki kompromis oblikujejo in o njem odločajo oziroma se o njem dogovarjajo, morajo upoštevati, da bo kompromis mogoč le, če bo sprejemljiv tudi za drugo stran. Pri oblikovanju kompromisa in sprejemanju s tem povezanih odločitev je treba v zunanji politiki poznati in razumeti interese in cilje druge strani, se vživeti v njena pričakovanja, logiko in razmišljanje. ***Zato se je pri oblikovanju kompromisa treba vživeti v položaj druge strani.*** Pogoj za to so dobro delo diplomacije, njena sposobnost zbrati prave podatke, razumeti procese razmišljanja in odločanje v drugi državi, interese te države, vpliv opozicije in različnih neformalnih dejavnikov, vključno z javnim mnenjem. To zmore le diplomacija, ki ni strokovna le po imenu, temveč po sposobnostih, znanju in izkušnjah.

Na poti h kompromisu je treba upoštevati tudi možne odzive – podporo ali nasprotovanje v mednarodnem okolju, saj kompromis lahko poseže tudi v interese drugih držav. Ne nazadnje je treba upoštevati verjetnost, ali bo kompromis uresničen. Kompromis je lahko neuresničljiv – in to je marsikdaj mogoče predvideti že ob sklenitvi – ker niso izpolnjeni notranjepolitični pogoji za uresničenje v državi ali obeh državah. Tak kompromis ima lahko taktični pomen, na primer razbremeniti napetost med državama, treba pa se je zavedati, da verjetno nikoli ne bo uresničen.

622 Med njimi je vsekakor edinstveni pristanek Črne gore na zahtevo po večini 55,5 odstotkov kot zmagovalni večini na referendumu za neodvisnost Črne gore.

8. IZBIRA CILJEV V ZUNANJI POLITIKI

Pomembno vprašanje je, kako v zunanji politiki poteka izbira ciljev. Najprej velja ugotoviti, da je v normalnih okoliščinah izbira cilja odvisna od predhodnih faz odločanja o zunanji politiki, od zbiranja informacij do sprejetja odločitev. Izbira cilja je faza v postopku odločanja, običajno tik pred odločitvijo ali skupaj z njo, saj bi bila odločitev, ki ne bi skušala doseči določenega cilja, nesmiselna. Na odločitve, ki vodijo v izbiro cilja, vpliva več dejavnikov,⁶²³ od položaja v mednarodni skupnosti, položaja v državi, do subjektivnih sposobnosti in zaznav tistih, ki odločajo. Velja pa opozoriti, da ko je cilj opredeljen in odločitev o njem sprejeta, ta vpliva na prihodnje odločitve, potrebne za njegovo uresničitev, saj je nadaljnjim odločitvam, potem ko je cilj izbran, že določena smer: uresničitev izbranega cilja. To velja, dokler cilj ni uresničen ali dokler zaradi novih okoliščin ali njegove neuresničljivosti ni spremenjen.

Na splošni ravni bi lahko zunanjepolitični cilj opredelili kot *pričakovano, zaželeno prihodnje stanje ali konkretne učinke v mednarodni skupnosti ali odnosih z drugo državo ali državami*. Z uresnitvijo postavljenega cilja skuša država bodisi ohraniti bodisi izboljšati svoj položaj v odnosu z drugimi državami in tudi drugimi subjekti mednarodnih odnosov oziroma izboljšati ali ohraniti svoj položaj v mednarodni skupnosti.⁶²⁴ Hkrati pa ima vsaka država tudi svoje posebne cilje. Tako so *inter alia* cilji slovenske zunanje politike zagotovitev spoštovanja pravic slovenske manjšine v Italiji in Avstriji, zagotovitev neposrednega stika naših teritorialnih voda z odprtim morjem, razširitev EU na Balkan, napredek pri razorožitvi in neširjenju jedrskega orožja in podobno, preprečitev razširitve vojne v Ukrajini, zaustavitev agresije. Uresničitev navedenih (in drugih) ciljev bi izboljšala mednarodni položaj Slovenije ali pa po njenih pričakovanjih stanje v mednarodni skupnosti, mir in varnost v svetu in Evropi.

623 Rosenau, *Scientific Study*, 95 id., govori o petih spremenljivkah: osebna (*idiosyncratic*), pri kateri gre za osebne lastnosti in predstave tistih, ki odločajo; vloga položaja (*role variable*), pri kateri gre za vpliv položaja tistega, ki odloča, na njegovo odločanje; birokracija, pri čemer gre za vpliv birokratskih struktur in procesov na odločanje; nacionalna spremenljivka, pri čemer gre za vpliv značilnosti države na odločanje; sistemska, pri kateri gre za vpliv mednarodnega okolja; glej tudi Hill, *The Changing Politics*, 97 id.; Brighi in Hill, *Implementation*, 101 id.

624 Holsti, *International Politics*, 83 id. kot splošne cilje zunanje politike sodobnih držav navaja varnost (*security*), neodvisnost odločanja (*autonomy*), blaginjo (*welfare*), status in ugled (*status and prestige*).

Pri zunanjepolitičnih ciljih gre za pomembne razlike glede na pričakovane učinke. Po tem merilu lahko cilje zunanje politike ločimo na tiste s pričakovanim učinkom v odnosih z določeno državo ali državami, tiste s pričakovanimi učinki v določenem okolju, na primer v Evropi, ter tiste s pričakovanimi učinki v mednarodni skupnosti. Jasno je, da bo izbira sredstev za uresničitev teh različnih ciljev različna. Od tega, za kakšne cilje gre, so odvisni čas njihovega uresničevanja ter aktualnost in intenziteta prizadevanj za njihovo uresničitev. Uresničitev določenega cilja je včasih potrebna v kratkem ali določenem obdobju (na primer zahteva Slovenije po umiku spornih hrvaških dokumentov v pogajanjih z EU); drugi, na primer širitev EU, pa se je uresničeval dolgoročno. Za uresničitev nekaterih ciljev so potrebna intenzivna prizadevanja v določenem krajšem obdobju, na primer prizadevanje za dogovor s Hrvaško o načinu reševanja mejnega vprašanja; uresničevanje drugih pa je dolgoročen, tako rekoč trajni proces, na primer prizadevanja za razorožitev.

Na izbiro ciljev v zunanji politiki vplivajo spodbude, možnosti in hkrati omejitve, ki prihajajo iz mednarodnega okolja, ter spodbude in omejitve, ki prihajajo iz države, za katere zunanjo politiko gre. V tem pogledu velja tudi za izbiro ciljev tisto, kar smo že povedali o vplivih na odločanje o zunanji politiki. Konkretnih zunanjepolitičnih ciljev je veliko, saj jih določajo dogajanja v mednarodni skupnosti in domači interesi. Cilji niso nujno medsebojno usklajeni. Marsikdaj so si v navideznem, pogosto pa tudi v dejanskem nasprotju. Cilj zunanje politike Slovenije, zagotoviti mednarodno priznanje Kosova, je navidezno v nasprotju s ciljem razvoja dobrih odnosov s Srbijo. Cilj zagotoviti pravice manjšine v sosednjih državah je lahko po nekaterih mnenjih v nasprotju s prizadevanji za vzpostavitev dobrih odnosov s temi državami.

Nekateri zunanjepolitični cilji so v neposredni zvezi z obstojem države: na primer zagotoviti oziroma ohraniti teritorialno celovitost in neodvisnost, ohranitev oziroma vzpostavitev zavezništev. V preteklosti je k tem pomembnim ciljem spadal tudi dostop do surovin, odprtega morja in podobno. Zaradi njihovega pomena so to temeljni cilji vsake zunanje politike. Za te cilje praviloma ni težko dobiti soglasja vseh političnih dejavnikov v državi in tudi podpore javnega mnjenja. Za te cilje je država pripravljena uporabiti vsa sredstva, ki jih ima na voljo in jih dopušča mednarodno pravo, tudi sredstva prisile, na primer razne sankcije, ne pa uporabe oborožene sile. Od teh ciljev ne bo odstopila tako rekoč za nobeno ceno. Ti cilji spadajo v okvir tistega, kar se razume in utemeljuje kot nacionalni interes. Glede na značilnosti ciljev jih je mogoče deliti na primarne in sekundarne.⁶²⁵ Prvi so odločilnega pomena za obstoj države, drugi pa so različni konkretni cilji, ki jih je mogoče uresničiti s političnimi sredstvi, torej pogajanjmi in kompromisi, ki pa niso neposredno povezani z nacionalnim interesom države.

625 Prim. Vukadinović, *Varnost*, 121.

Uresničevanje različnih zunanjepolitičnih ciljev, čeprav so včasih neuskklajeni, vendarle poteka povezano. Uresničitev enega cilja lahko pospeši uresničitev drugega in obratno. Dokončna oziroma celovita ureditev manjšinskega vprašanja na Koroškem bi pozitivno vplivala na razvoj odnosov zlasti med Koroško in Slovenijo. Dogovor med Indijo in ZDA o mirnodobnem jedrskem sodelovanju je vplival na celotni splet odnosov med njima, vplival pa bo tudi na dogajanja v regiji in celotni mednarodni skupnosti glede vprašanj, povezanih z jedrskim orožjem in miroljubno uporabo jedrske energije. Zunanjepolitični cilji so pogosto sprejeti pod vplivom konkretnih dogajanj, trenutnih vplivov,⁶²⁶ pod pritiskom lobijev in podobno, včasih pa tudi pod pritiskom časa. V takih položajih – ki pa niso redki – je težko zagotoviti usklajenost ciljev. Zato se je mogoče strinjati s trditvijo Seaburyja,⁶²⁷ da sta zunanja politika in izbira njenih ciljev marsikdaj izraz slučajnosti.

V zunanji politiki ***vodijo tiste, ki cilje izbirajo, različna merila in interesi***. Ker je bistveno, da se cilj uresniči, naj bi bilo že pri izbiri cilja prvo merilo njegova uresničljivost. Postavljanje ciljev brez resne možnosti za njihovo uresničitev ali za katerih uresničitev je cena previsoka, je nesmiselno in pogosto škodljivo. Za spremembo režima v Iraku so ZDA plačale ceno tako v svetu kakor v ZDA, ki daleč presega doseženi cilj, tj. padec režima Sadama Huseina. Pri izbiri cilja gre vedno za izbiro med različnimi možnostmi. Najpomembnejša je izbira glede na to, koliko bo njegova uresničitev prispevala k varnosti in blaginji države. Pri tem je treba *mutatis mutandis* upoštevati vse tisto, o čemer smo govorili pri odločanju v zunanji politiki, saj je izbira ciljev najpomembnejši del zunanjepolitičnega odločanja, središčni del vsake odločitve. Zagotovitev informacij, ocena položaja tako v mednarodni skupnosti kakor tudi državi in izbira primernih sredstev so še posebej pomembne dejavnosti pri izbiri zunanjepolitičnih ciljev.

V sodobnem mednarodnem življenju je izjemno ***velika izbira možnih zunanjepolitičnih ciljev***, saj so internacionalizirani tako rekoč vsi vidiki družbenega življenja. Zato lahko govorimo o političnih, varnostnih, gospodarskih, kulturnih, izobraževalnih, tehnoloških, okoljevarstvenih in podobnih ciljnih zunanje politike, ki se pogosto med seboj prepletajo in dopolnjujejo.

Ko smo govorili o vrstah mednarodnih odnosov, smo jih razvrstili v odnose sodelovanja (*cooperation*), odnose tekmovanja (*competition*) in odnose spopada (*conflict*).⁶²⁸ Postavljanje zunanjepolitičnih ciljev je odvisno od odnosov, ki prevladujejo med

626 Prim. Brighi in Hill, *Implementation*, 126 id.

627 Paul Seabury, *Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States* (New York 1963), 5.

628 Glej zgoraj.

državami, pa tudi od odnosov v regiji in celotni mednarodni skupnosti. V obdobju konfliktnih odnosov so tako v ospredju cilji, povezani z varnostjo države, v obdobju sodelovanja pa cilji, ki krepijo razvoj sodelovanja na različnih področjih.

Ko je zunanjepolitični cilj določen, gre za to, kako ga uresničiti. Prvi korak je vsekakor izbira sredstev, če niso bila izbrana že med izbiranjem cilja. Vzporedno z izbiro sredstev in tudi po tem, v času njihove uporabe, sta potrebna sprotno določanje vmesnih, taktičnih ciljev in izbiranje sredstev za uresničitev teh taktičnih ciljev. Torej gre praviloma za proces uresničevanja cilja in le redko za enkratno dejanje. Cilj je dosežen bodisi s sklenitvijo dogovora, kompromisom, ki se izrazi v obliki pogodbe, ali pa enostavno z vzpostavitvijo novega dejanskega stanja, na primer izvršitev obveznosti ali opustitev delovanja, odvisno od tega, za kakšen cilj gre. Cilj Hrvaške odpraviti blokado njenih pristopnih pogajanj z EU je bil uresničen s slovensko opustitvijo te blokade; dogovor o meji, ki je cilj obeh strani, pa bo mogoče uresničiti le z dogovorom o uresničitvi odločitve arbitraže ali z odločitvijo tretjega, na primer Meddržavnega sodišča o načinu izvršitve arbitraže.

Običajna pot do uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev vodi prek dejavnosti diplomacije. Marsikdaj – zlasti v sodobnosti – gre za dejavnost tudi drugih državnih organov. Za uresničitev ciljev se uporabljajo zunanjepolitična sredstva, ki jih imajo država oziroma njeni organi na voljo, od pogajanj do uporabe sredstev prisile⁶²⁹ vendar brez uporabe oborožene sile ali grožnje z oboroženo silo. Nimajo vse države vseh sredstev zunanje politike in zlasti ne v enakem obsegu, zato naj znova omenimo, da je pomembno, da izbrana sredstva ustrezajo ciljem, tj. da so uporabljena taka sredstva, da je z njimi postavljeni cilj mogoče doseči.

Večinoma se zunanjepolitični cilji uresničujejo z diplomacijo, kar pomeni pogovore in pogajanja za uresničitev cilja. Pogovori z državo ali državami, h katerim je prizadevanje za uresničitev cilja usmerjeno, oziroma v odnosih, s katerimi se cilj skuša uresničiti, so lahko neposredni ali posredni. Pogovori običajno preidejo v pogajanja, če je ugotovljeno dovolj pripravljenosti za dogovor, ki bi vodil v uresničitev bistva ciljev obeh strani. Pogajanja naj bi vodila v skupni cilj. Cilj, ki se skuša uresničiti s pogajanjem, je praviloma skupen le na najbolj splošni ravni, sicer pa so v konkretnostih velike razlike in cilji strani v pogajanjih različni. Vsaka stran ima lastne zamisli o končnem cilju. V nekajkratnih pogajanjih Slovenije s Hrvaško o meji je bil skupni cilj le doseči dogovor, vse drugo, zlasti to, kaj naj bi bila vsebina dogovora, pa različno. Torej je bil cilj, ki naj bi ga pogajanja uresničila, različen.

629 Zunanjepolitična sredstva obravnavamo v nadaljevanju.

Države svojih zunanjepolitičnih ciljev praviloma ne razglašajo *urbi et orbi*. So pa večinoma razvidni iz dejavnosti njenih organov, diplomatskih sporočil, pogosto pa tudi – ali celo samo – iz medijev. Pogosto ostane prikrit zlasti končni, dolgoročni cilj.

Včasih pa države zlasti svoje dolgoročne zunanjepolitične cilje vnaprej formalno razglasijo, bodisi s sprejetjem posebnega dokumenta v parlamentu ali na vladi, bodisi z razglasitvijo svojih zunanjepolitičnih ciljev v posebni formalni izjavi šefa države, vlade, zunanjega ministra ali katerega drugega visokega funkcionarja. Včasih so dolgoročna usmeritev in dolgoročni cilji zunanje politike razvidni iz dejavnosti države. Izjemoma pa se dolgoročni zunanjepolitični cilji tudi teoretsko utemeljujejo. Včasih pa se dolgoročna usmeritev in cilji zunanje politike formalno razglasijo v obliki **doktrine**.

Namen razglasitve ciljev zunanje politike, doktrin, je druge države jasno seznaniti, katere cilje želi država s svojo zunanjo politiko doseči ali jih namerava doseči v prihodnje. Druge države naj vedo, kateri so o konkretnem vprašanju cilji zunanje politike države, ki doktrino razglasi, in vedo, kje bodo trčile ob interese oziroma cilje te države. Primer je znana **Monroejeva doktrina**, ki so jo razglasile ZDA leta 1823 kot opozorilo evropskim državam, da bodo ZDA nasprotovale poizkusom vzpostavljanja kolonij ali obnavljanja kolonialne oblasti na ameriški celini. S t. i. **Brežnjevo doktrino** (primer doktrine, ki je bila očitno razvidna iz dejanskega ravnanja Sovjetske zveze in izjav leta 1968 in po njem, čeprav ni bila kot taka razglašena v formalnem aktu) je Sovjetska zveza seznanila svet, da bo intervenirala z oboroženo silo, če bi bil v kateri od držav Varšavskega pakta oziroma socialističnega »tabora« socializem ogrožen. Po ruskih posegih v Gruzijo, Moldovo in Ukrajino ter Kazahstan, v spopad med Armenijo in Azerbajdžanom, na Krim in v Ukrajino bi te ruske intervencije in agresije lahko označili kot nekakšno Putinovo doktrino, katere bistvo je, da so za Rusko federacijo območja nekdanje carske Rusije in Sovjetske zveze območje njenih posebnih, izključnih varnostnih in drugih interesov, njena interesna sfera. Iz navedenih primerov in tudi iz primerov drugih doktrin⁶³⁰ je razvidno, da gre pri njih za dolgoročno in

630 Med drugimi doktrinami omenimo Hallsteinovo, Calvovo, Trumanovo in Dragovo doktrino. Hallsteinovo doktrino je razglasila Zvezna republika Nemčija leta 1955 in z njo v bistvu oznanila, da bo prekinila diplomatske odnose z državami, ki bi priznale in vzpostavile diplomatske odnose s takratno Nemško demokratično republiko (DDR). Bistvo t. i. Dragove doktrine, ki jo je razglasil leta 1902 takratni argentinski zunanji minister Drago, je, da države nimajo pravice intervenirati z vojaško silo za zagotovitev plačila dolgov druge države. T. i. Calvova doktrina se nanaša na nedopustnost oborožene intervencije držav za zaščito tujih državljanov. S t. i. Trumanovo doktrino, ki jo je razglasil leta 1947 predsednik Truman, se ZDA zavezujejo podpirati t. i. *free peoples* proti tujim pritiskom ali domači subverziji. T. i. Nixonova doktrina, razglašena leta 1969, najavlja zavezo ZDA, varovati države jugovzhodne Azije in Japonsko z jedrskim dejnikom. Eisenhowerjeva doktrina, razglašena leta 1957, je bila usmerjena k zadrževanju

tudi vrednostno utemeljeno usmeritev zunanje politike in ciljev države, ki doktrino razgasi ali dejansko izvaja.

Razglašanje zunanjepolitičnih ciljev pa je tudi tvegano. Ne le da utegne povzročiti odzive in tudi odpor pri drugih državah, tudi v domači javnosti lahko razglasitev kakšnega cilja oziroma stališča – še zlasti, kadar se s tem skuša doseči podpora zanj v širši javnosti – učinkuje dvorezno, saj država oziroma njena vlada težko opustita cilje oziroma usmeritev, ki sta jo javno razglasili, ne da bi tvegali izgubo ugleda.⁶³¹ Tako bo na primer Srbija zaradi javnega mnenja, ki ga je ustvarila njena politika z javnim razglašanjem »Kosovo je naše«, težko opustila ta cilj oziroma stališče ter nekoč pristala na očitno dejstvo, da je Republika Kosovo neodvisna država.

prodora komunizma na Bližnji vzhod; doktrina zadrževanja (*containment doctrine*), znana tudi kot Dullesova doktrina, je razglašala namero ZDA zadrževati širjenje vpliva in moči Sovjetske zveze in Kitajske; bila je dejansko temelj ameriške zunanje politike v celotnem obdobju hladne vojne. O teh in drugih doktrinah glej Weigall, *International Relations*, 35, 73, 108 id.

631 Prim. Livingston Merchant, *New Techniques in Diplomacy*, v *The Dimensions of Diplomacy*, uredil Edgar Augustus Johnson (Baltimore 1964), 117 id.

9. STRATEŠKI IN TAKTIČNI CILJI V ZUNANJI POLITIKI

Strateško se v zunanji politiki izraža z izbiro ciljev in odločitvami o ciljnih. Odločitev, s katero je bil izbran cilj, ki ima za državo strateški pomen, je strateška odločitev.⁶³² Strateški cilji so praviloma dolgoročni. Zato se v praksi zunanje politike včasih **strateški cilji enačijo z dolgoročnimi in se dolgoročnim odločitvam praviloma daje strateški pomen**. Glede na pogosto sovpadanje strateškega z dolgoročnim je to prepletanje razumljivo. Običajno je strateški zunanjepolitični cilj res dolgoročen, lahko tudi trajen. Dolgoročne odločitve so pogosto res strateškega pomena.

Cilj, zagotoviti si dostop do toplih morij, je bil strateški, tako rekoč trajni cilj ruske zunanje politike in njenih dolgoročnih zunanjepolitičnih odločitev. Te odločitve so bile strateško in hkrati dolgoročno naravnane. Vendarle ni nujno, da je neka zunanjepolitična odločitev, ki ima strateški pomen, hkrati tudi dolgoročna. Lahko je usmerjena k strateškemu cilju, vendar le enkratna odločitev. Razglasitev sporne hrvaške zaščitne ekološko-ribolovne cone v Jadranu je bila enkratna odločitev, vendar usmerjena k strateškemu cilju: zagotoviti si prednost pri izkoriščanju bogastev Jadranskega morja. Da je zunanjepolitični cilj dolgoročen, še ne pomeni, da je tudi že strateški. Doseči dogovor na primer o skupni uporabi in upravi naprave ob meji, na obmejni reki in podobno je dolgoročni cilj, nima pa strateškega pomena. Ne glede na povedano lahko upravičeno trdimo, da je strateško v zunanji politiki praviloma tudi dolgoročno; da so strateški cilji zunanje politike hkrati dolgoročni ali celo trajni in da so strateške odločitve usmerjene k dolgoročnim, strateškim ciljem.

Strateška narava cilja v zunanji politiki se kaže v njegovi **izjemni pomembnosti in povezanosti s temeljnimi interesi države, kakor so njena suverenost, neodvisnost, nedotakljivost, varnost, blaginja**, njena vloga na določenem območju, njen položaj v mednarodnem okolju in še posebej v odnosih s sosedi, njenimi vrednotami. Kadar se zunanjepolitične odločitve nanašajo na te in tudi nekatere druge temeljne

632 O raznih vidikih strategije v zunanji politiki prim. Heiko Pleines, *Strategie – Theorie und Praxis*, v *Strategie: Theorie und Doktrin* (Dunaj 2002); Riemer, *Geopolitik*, passim; Dieter Farwick, Martin Malek in Andrea K. Riemer, *Grand Strategy-Gesamt Strategie-Politische Strategie* (Dunaj 2004); John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen in Gray Colin, *Strategy in the Contemporary World* (Oxford 2003); Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 3 id.; Kajnč, *Razvoj*, 91 id. opiše nekaj akademsko zanimivih opredelitev ciljev v teoriji zunanje politike (Holsti, K. J., Toje, A., Wolfers, A. idr.).

vrednote, na primer spoštovanje človekovih pravic, varstvo manjšin, položaj njenih državljanov v tujini, je smotrno govoriti o strateških odločitvah in strateških ciljih. **Strateško v zunanji politiki je torej praviloma tisto, kar je za državo velikega pomena z vidika njenih temeljnih vrednot in temeljnih interesov ter kar je dolgoročnega pomena.** Cilji v zvezi s tem so strateški, odločitve, sprejete za uresničitev teh ciljev, so strateške.

Za razliko od strateških odločitev in ciljev so **taktične odločitve in cilji večinoma kratkotrajnega pomena.** Pri njih gre za cilje in odločitve o manj pomembnih zadevah oziroma za manj pomembne cilje. Pogosto so ti taktični cilji vmesni cilji, ki naj privedejo do uresničitve strateških ciljev. Torej so marsikdaj tudi nestrateske, taktične odločitve usmerjene k strateškemu cilju in povezane z njim. Zato drži trditev, da je v zunanji politiki marsikdaj težko vnaprej ločiti med strateškimi in taktičnimi odločitvami ter njim ustreznimi cilji. Pogosto se ene in druge prepletajo v celovit proces odločanja za uresničitev postavljenega strateškega cilja. Vendar so številne odločitve, ki sicer vodijo v uresničitev strateškega cilja in so vpete v proces njegovega uresničevanja, taktične odločitve, čeprav je cilj strateški. Strateška je samo tista odločitev, s katero je bil cilj izbran. Izbira cilja je strateška odločitev. Vmesne odločitve na poti za njegovo uresničitev pa so taktične.

Strateške cilje določajo najvišji organi države,⁶³³ ki odločajo o uveljavljanju in ohranjanju njenih temeljnih interesov. To so praviloma parlament, vlada, v predsedniških sistemih tudi predsednik države. O taktičnih odločitvah, ki so sicer vpete v uresničevanje strateške odločitve, pa odločajo oziroma jih sprejemajo drugi organi, pogosto tudi tisti, ki zunanjo politiko izvajajo; predvsem naj bi bil to minister oziroma ministrstvo za zunanje zadeve.

Strateška odločitev – izbira strateškega cilja – je pogosto dolgotrajen proces in marsikdaj tudi formaliziran. Strateški cilji in odločitve so pogosto opredeljeni v formalnih dokumentih, slovesnih izjavah, doktrinah.⁶³⁴ Pogosto je strateški cilj ali strateška usmeritev zunanje politike določena za dolgotrajno obdobje. Tak primer je na primer razglasitev nevtralnosti, neuvrščenosti, ki državo in njeno zunanjo politiko dolgoročno usmerja, če že ne zavezuje. Med dolgoročne strategije spada vstop države v zavezništvo ali povezavo z drugimi državami.

Zunanjepolitično strategijo Slovenije večinoma vnaprej opredeljuje njeno članstvo v EU in NATO. Njen strateški cilj varnosti se uresničuje v povezavi z NATO. Strateški cilj zagotoviti si blaginjo, dostop do trgov, politični in gospodarski položaj v Evropi in

⁶³³ Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 24.

⁶³⁴ Doktrine so obravnavane zgoraj.

svetu zagotavljajo in opredeljujejo njeno članstvo v EU. Hkrati sta članstvi v NATO in EU uresničena strateška cilja, ki imata oba tudi dolgoročni, trajni pomen.

Z vprašanjem strateških odločitev in ciljev sta povezani tudi strategija in taktika v zunanji politiki. Tudi v zunanji politiki se zato, da bi dosegli strateške cilje, sprejemajo taktični ukrepi in postavljajo taktični, vmesni cilji. Taktika je tudi v zunanji politiki podrejena strategiji, njej je namenjena.

Da bi se dosegel strateški cilj, so v zunanji politiki pogosto potrebni odmiki in koncesije od premočrtne naravnosti k strateškemu cilju. Taktično manevriranje je v zunanji politiki podobno taktičnim ukrepom na bojišču in pogosto vodi v izgube, umike, odpovedi – zato, da bi bil dosežen strateški cilj. Strategija v zunanji politiki je najprej osredotočena na sprejetje odločitve o strateškem cilju. Ko je ta cilj določen, se sprejmejo taktične odločitve, taktika, ki naj pripelje v uresničitev strateške odločitve oziroma strateškega cilja.

V zunanji politiki je posebej pomemben razmislek o poti do uresnitve strateškega cilja, torej o taktiki, ki naj vodi v uresničitev strateškega, pa tudi kateregakoli drugega zunanjepolitičnega cilja. Včasih je strateški cilj tako oddaljen, da je v stvarnosti težko določljiv. Težko je vnaprej predvideti vse faze uresničevanja strateškega cilja in za to potrebne taktične poteze, vmesne odločitve in sredstva, ki jih bo treba uporabiti. Uresničitev cilja je namreč odvisna tudi od interesov drugih držav, položaja v mednarodni skupnosti, razmer v državi, skratka, od vsega tistega, kar smo označili kot eksogene in endogene omejitve zunanje politike.

V vsakem primeru so odločitve, ki naj vodijo v uresničitev strateškega cilja, posebej pomembne in zahtevne zunanjepolitične odločitve. Težko je vnaprej predvideti vse vmesne položaje, vsa taktična razpotja, ki se bodo pokazala med uresničevanjem dolgoročne odločitve, vse vplive na proces odločanja. Zato je priprava strateških odločitev praviloma dolgotrajni proces, ki vključuje širši krog strokovnjakov različnih profilov. V številnih državah so prav za obravnavo in proučevanje dolgoročnih, strateških vidikov zunanje politike nastali strateški centri ali instituti, t. i. »think tanki«,⁶³⁵ na katere se bolj ali manj opirajo tisti, ki na birokratski ravni ali kot politična elita sprejemajo zunanjepolitične odločitve. Pa tudi v zunanjih ministrstvih so pod različnimi imeni vzpostavljeni oddelki ali centri, ki se ukvarjajo z dolgoročnimi, strateškimi vprašanji zunanje politike države. Učinkovitost teh centrov je odvisna od kakovosti njihovega osebja in položaja, ki jim je dan v sistemu zunanjepolitičnega odločanja. Če je tak strateški oddelek ali center izločen iz dejanskega odločanja, je njegov pomen

635 V zadnjih letih se v slovenskem jeziku vse bolj uveljavljata izraza mislišče in možganski trust.

obroben. Če naj bi res prispeval k dolgoročnemu odločanju o zunanji politiki, k določanju njene strategije, mora imeti možnost vplivati na strateške odločitve.

Marsikdaj zunanjepolitično strategijo določene države, njene strateške odločitve in cilje določa tok dogodkov v mednarodni skupnosti. Strateška usmeritev Slovenije v EU in NATO ni bila prosta izbira. Druge stvarne alternative za mlado državo, njeno varnost, razvoj in blaginjo preprosto ni bilo. Strateško usmeritev Slovenije za članstvo v EU in NATO so določala obstoječa dejstva in mednarodni položaj v Evropi in svetu.

Za razumevanje razmerja med strategijo in taktiko v zunanji politiki opišimo nekaj primerov dobrega strateškega razmisleka in odločanja. Značilna strateška odločitev je bila odločitev Napoleona leta 1803, da proda Združenim državam Amerike Louisiano (in New Orleans). Zavedal se je, da je to bolje kakor verjetna izguba teh ozemelj v prihodnji vojni z Veliko Britanijo. Rostow⁶³⁶ omenja, da se je Bonaparte zavedal, da je s tem ustvaril Veliki Britaniji protiutež na ameriški celini in dolgoročno v svetu. Napoleon pa se je menda zavedal, da če ne bo uspel pri vzpostavitvi francoske hegemonije v Evropi, bo v prihodnjem stoletju glavno rivalstvo med Rusijo in ZDA, v francoskem interesu pa je bilo okrepiti ZDA (neevropsko silo) in ne Rusije (silo na evropski celini).⁶³⁷ Prav tako strateško je o nakupu razmišljal takratni predsednik ZDA Jefferson, saj bi bile ZDA, če ne bi dobile teh ozemelj, s strani Velike Britanije obkrožene s severa, zahoda in juga ter prek Atlantika tudi z vzhoda.

Drugi primer je prav tako iz zgodovine in sega v čas med krimsko vojno (1853–1856) in po njej. To je bil za napoleonskimi vojnami največji spopad v 19. stoletju, vojna med štirimi velikimi silami, Veliko Britanijo, Francijo in Osmanskim cesarstvom na eni strani ter Rusijo na drugi. Hkrati pa je bil to čas združevanja Italije. Po revolucionarnih letih 1848 in 1849 je bilo jasno, da je glavna ovira združitvi Italije Avstrija in da kraljestvo Piemont-Sardinija samo nima dovolj moči, da bi izrinilo Avstrijo iz Italije in doseglo združitev Italije pod savojsko krono. Strateški, dolgoročni cilj zunanje politike piemontsko-sardinskega kraljestva pa je bil prav združitev Italije. Ta je bila mogoča le z močnimi zavezniki v neizbežnem spopadu z Avstrijo. Sardinija je vstopila v krimsko vojno z Rusijo in kljub močnim kritikam doma poslala na Krim 30000 mož, da bi si pridobila prihodnjo podporo Francije. Pridobitev zaveznikov je bil njen edini razlog za sodelovanje v tej vojni. Ta strateški razmislek se je pokazal za pravilnega. Le nekaj let zatem (1859) je bila Francija čvrsto ob Sardiniji; po porazu

636 Rostow, *A Breakfast*, 119; menda je ob priliki te prodaje Napoleon dejal: »Naredil sem Angliji rivala na morju, ki bo prej ali slej ponižal njen ponos«.

637 Op. cit., str. 119.

na bojnem polju (zlasti bitka pri Solferinu) je bila Avstrija z izgubo Lombardije dejansko potisnjena iz Italije. Proces združevanja Italije pod savojsko krono je stekel in se je v dobrih desetih letih končal.

Zgovoren je tudi primer iz naše diplomatske zgodovine. Ob začetku spopada z JLA junija 1991 je bilo jasno, da je za uspeh osamosvojitvenih prizadevanj nujna mednarodna podpora, predvsem razumevanje in podpora EU. Ta je bila nujna še zlasti ob zadržanosti ZDA. Kljub ugodnemu vojaškemu položaju in porazu JLA na tleh Slovenije se je bilo treba na pogovorih s trojko EU v Zagrebu in nato na pogajanjih na Brionih odločiti za kompromise in trimesečno zamrznitev osamosvojitvenih dejanj, kakor je predlagala EU. Zavrnitev teh kompromisov, ki jo je zahteval del slovenske javnosti, bi pomenila tvegati izgubo podpore EU, ki je bila za uspešno osamosvojitvev in priznanje nove države najpomembnejša. Sprejetje zahtevanih kompromisov je bilo taktična odločitev, ki je vodila v uresničitev strateškega cilja – osamosvojitvev in mednarodno priznanje Republike Slovenije.

Tudi naslednji primer je iz slovenske diplomatske zgodovine. Takoj po osamosvojitvi, po pridobljenih mednarodnih priznanjih in vstopu v OZN maja leta 1992, je bilo kot strateški cilj slovenske zunanje politike v ospredju včlanjenje v EU in NATO. Hitro se je pokazalo, da bo v prizadevanjih za uresničitev tega cilja treba ne le izpolniti pogoje za članstvo z ukrepi in reformami, temveč tudi sprejeti nekatere zunanjepolitične, taktične odločitve. Očitno je namreč bilo, da bodo nekatere sosednje države skušale izrabiti nastali položaj, osamosvojitvev Slovenije, za uresničitev nekaterih svojih interesov. Slovenija je z zavestnim prizadevanjem izogniti se sporom, z dajanjem koncesij, ki niso bile strateško pomembne, odpirale pa so pot k strateškemu cilju, uspela ta cilj uresničiti. S koncesijami glede denacionalizacije (njena pospešitev), položaja pripadnikov nemško govoreče etnične skupine v Sloveniji (t. i. kulturni sporazum z Avstrijo), varnostjo nuklearke Krško (dogovor o varnostnih ukrepih in nadzoru), ureditvijo formalnega statusa Italijanske unije za Primorsko in Istro ter s t. i. Solaninim kompromisom je uspela odstraniti ovire na poti k strateškemu cilju – članstvu v EU in NATO.

Na temelju povedanega in navedenih primerov lahko navedemo nekaj splošnih izhodišč, ki jih velja upoštevati pri zunanjepolitičnem odločanju, zlasti kadar gre za uresničevanje strateških ciljev. Najprej je treba upoštevati, da je uveljavljanje strateških ciljev **proces sprejemanja in izvajanja številnih taktičnih odločitev**, ki so navidezno lahko odmik od strateškega cilja. Taktične koncesije so pogosto potrebne na poti k strateškemu cilju. Zato je treba taktične odmike, kompromise, koncesije razumeti in sprejeti kot potrebne za uresničitev strateškega cilja. Morajo torej biti del strategije. Ta mora biti koherentna celota posameznih, k strateškemu cilju usmerjenih ukrepov, četudi so nekateri na prvi pogled in sami po sebi taktični odmik od strateškega cilja, a vendarle vodijo v njegovo uresničitev. Pot do strateškega cilja ni le

njegova razglasitev, temveč, kakor pravi Kissinger, »potrpežljivo prizadevanje, da so posamezni ukrepi vpeti v celovito strategijo«. ⁶³⁸

Pri prizadevanjih za uresničitev strateškega cilja pa tudi sicer pri zunanjepolitičnem odločanju je treba **ohraniti prostor za manevriranje**, možnost za taktične odločitve, ki so lahko odmik od strateškega cilja, a so nujne za premostitev konkretnih težav in ovir na poti do strateškega cilja. Velika napaka zunanjepolitičnega odločanja je, če se lastna zunanja politika privede v položaj, ko nima več možnosti izbire, nima možnosti za taktični umik, ki je marsikdaj potreben zaradi spremenjenih okoliščin, razmerja moči in podobnega. Dokončne odločitve in kategorične izjave tistih, ki o zunanji politiki odločajo, zlasti na najvišjih ravneh, niso le izraz čvrstosti stališč, temveč praviloma omejujejo manevrski prostor svoji zunanji politiki. Lahko vodijo v težave v odnosih z drugimi državami, pa tudi v lastni javnosti, zlasti če nimajo zaželenih učinkov. Prav tako je velika napaka vsake zunanje politike, če si zoži možnost manevriranja in se znajde v osamitvi, brez manevrskega prostora in brez podpore v mednarodni skupnosti. V takem položaju sta se na primer znašli Srbija z zavrnitvijo dogovora v Rambouilletu leta 1999 in Hrvaška z enostransko razglasitvijo zaščitne ekonomske ribolovne cone, s čimer je trčila ob interese Slovenije, Italije in cele EU.

Pri strateških zunanjepolitičnih odločitvah sta posebej **pomembni presoja mednarodnega položaja** in ocena, čigavo podporo je pri uresničevanju lastnega strateškega cilja mogoče pričakovati ter kateri in kakšni bodo nasprotni interesi. Razmisliti je treba o možnih zaveznikih in verjetnih nasprotnikih ter ta razmislek vključiti v odločitev o strategiji in taktiki za uresničitev strateškega cilja.

Pri načrtovanju strateških odločitev, izbiri strateških ciljev in strategije ter taktike za njihovo uresničitev je velikega pomena **ocena splošnih smeri razvoja v mednarodni skupnosti, še posebej v lastni regiji**. Zunanja politika in njeni strateški cilji, ki bi bili neskladni ali celo nasprotni splošnim trendom razvoja, je praviloma obsojena na neuspeh. Upoštevati je treba predvsem tiste splošne trende razvoja in procese, ki pomembno opredeljujejo sodobno in verjetno tudi prihodnje mednarodno življenje: univerzalno uveljavljanje človekovih pravic in nediskriminacijo; ponovni vzpon multilateralizma pri reševanju mednarodnih vprašanj; migracijske procese; zaostrena ekološka vprašanja; omejenost energetskih in drugih naravnih virov ter možnost sporov glede dostopa do njih; mednarodni terorizem; nove varnostne izzive, vključno z možnostmi širjenja jedrskega in drugega orožja za množično uničevanje; obstoječe in celo čedalje večje razvojne razlike v svetu; čedalje večjo vlogo javnega mnenja; uveljavljanje osebne kazenske odgovornosti za zločine po mednarodnem pravu; spremenjena razmerja moči med državami in hitro naraščajoči vpliv novih centrov moči;

638 Henry Kissinger, *The White House Years* (Boston 1979), 415.

obstoj akutnih mednarodnih konfliktov, kakor so palestinsko vprašanje, položaj na Afriškem rogu, v Kongu ter južnem Sudanu in Darfurju, težave Abhazije, Južne Osetije, na Gorskem Karabahu in drugje na Kavkazu, položaj v Afganistanu, Iranu, Iraku, Libanonu in drugih obstoječih ali možnih kriznih žariščih. Po agresiji na Ukrajino pa docela nov mednarodni položaj v Evropi, ki bo več let negativno vplival na sodelovanje z Rusko federacijo in verjetno tudi Kitajsko. Upoštevati pa tudi velja, čeprav počasen in pogosto protisloven, vendar očiten zgodovinski trend razvoja k postopnemu uveljavljanju demokracije kot načina političnega delovanja in življenja na svetovni ravni. Brez upoštevanja teh trendov je vsaka zunanjepolitična strategija na trhlih nogah.

V zunanji politiki je pri strateških odločitvah še posebej pomembna presoja o sredstvih, s katerimi naj bi se strateški cilj dosegel. Kakor pravi Deibel,⁶³⁹ je »strategija načrt za uporabo sredstev, da bi se dosegli cilji; je razmislek in aktivnost o razmerju med sredstvi in cilji, možnostmi in nameni.« Tudi Gaddis⁶⁴⁰ strategijo podobno opredeljuje kot »proces, v katerem so cilji postavljeni v razmerje s sredstvi, nameni z možnostmi.« Odločitev o strateških ciljih, ki ne bi hkrati vsebovala tudi presoje o razpoložljivih sredstvih, praviloma ostane neuresničena; utegne pa zunanjo politiko privedi v resne težave.

Za uresničitev strateških zunanjepolitičnih ciljev sta potrebna tudi notranjepolitični konsenz o strateških ciljih in konsenz o glavnih ukrepih za dosego cilja, torej tudi o bistvu taktike. Konsenz o strateških ciljih zunanje politike ni stalna kategorija, potrebno je prizadevanje, da se vzpostavi in ohrani. Zlasti je politični konsenz težko ohraniti, če se strateški cilji pokažejo za težko uresničljive in cena zanje visoka. Zato je toliko bolj pomembna vsakokratna presoja o uresničljivosti zunanjepolitičnih ciljev; o tem, ali jih bo mogoče vzdržati in uresničiti, in o razpoložljivosti sredstev, ki naj bi uresničitev ciljev zagotovila.

639 Deibel, *Foreign Affairs Strategy*, 3 id.

640 John L. Gaddis, *Strategies of Containment* (New York 1982), VIII.

10. NACIONALNI INTERES

Eno najpomembnejših vprašanj pri teoretiziranju o zunanji politiki in v teoriji mednarodnih odnosov je nacionalni interes. ***Nacionalni interes je mogoče razumeti kot stičišče najpomembnejših interesov države.*** Oče realistične teorije mednarodnih odnosov Morgenthau in številni za njim in tudi pred njim so kot smisel, cilj zunanje politike, tisto, kar jo usmerja, poudarjali nacionalni interes. Realistična šola proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike, ki izhaja iz Machiavellija in Morgenthaua,⁶⁴¹ Kissingerja,⁶⁴² in drugih velikih imen, je sicer v več različicah še vedno v marsikaterem pogledu najprepričljivejši pristop k proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike.⁶⁴³ Nacionalni interes so v teoriji pogosto in različno opisovali in opredeljevali njegovo vsebino. Naj omenimo le Benkovo⁶⁴⁴ opredelitev nacionalnega interesa, po kateri je v »osnovnih elementih z njim razumeti zagotovitev samostojnosti in teritorialne integritete držav, političnega sistema in političnih vrednot, pa tudi nacionalne kulture in nacionalnih vrednot«.

Naš namen ni navajati različne opredelitve pojma nacionalni interes.⁶⁴⁵ Večini opredelitev je skupno to, da gre pri nacionalnem interesu v bistvu za temeljne, ključne, preživetvene interese države; zlasti težnja po preživetju kot temelju vsebine nacionalnega interesa je nesporna. Prav tako v glavnem ni sporno, da države nacionalni interes vidijo predvsem v razmerju lastne varnosti, blaginje, moči do varnosti, blaginje in moči drugih držav. ***Nacionalni interes je vodilo in hkrati temeljni cilj zunanje***

641 Morgenthau, *Politics*, passim.

642 Med deli Kissingerja velja omeniti zlasti Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace* (Boston 1957); isti, *The Necessity of Choice* (New York 1960); isti, *In defence of the national interest* (New York 1951).; *World Order*, passim; *Diplomacy*, passim.

643 Kritika Morgenthauove opredelitve nacionalnega interesa: prim. James E. Dougherty in Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York 2001), 95 id.

644 Benko, *Znanost*, 68 id.

645 O pojmu nacionalni interes prim. Farwick, Malek in Riemer, *Grand Strategy*, 51 id.; Coulombis in Wolfe, *Introduction*, 107 id.; David W. Clinton, *The Two Faces of National Interest* (Baton Rouge (Louisiana) 1994); Karl K. Schonberg, *Pursuing the National Interest: Moments of Transition in Twentieth-Century American Foreign Policy* (Westport (Conn) 2003); T. W. Robinson, *National Interests*, v *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, James N. Rosenau (New York 1969), 182 id.; Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton (N.J.) 1978).

politike. Prav tako ni sporno, da je pojem nacionalni interes težko opredeljiv in pomanjkljivo strukturiran. Vprašanje je že v tem, ali je nacionalni interes res dejansko obstoječi interes ali pa gre le za predstavo, subjektivno videnje in utemeljevanje, da je neki interes ali skupina interesov nacionalni interes. Manj sporno je, da so v nacionalnem interesu, njegovem ugotavljanju in razglašanju prisotne ideološke, politične prvine in interesi raznih skupin, družbene elite, tradicij, geopolitične predstave in drugo.

Vprašanje je tudi, kdo ugotavlja in uveljavlja nacionalni interes. Zanesljivo to ni nacija, temveč vladajoča elita, politika, vlada, država, zato bi bilo morda primernejše in jasnejše poimenovanje državni interes. Vprašanje, kdo izraža nacionalne interese konkretne države, je zapleteno, tako kakor je zapleteno vprašanje, kaj in kdo vpliva na opredeljevanje nacionalnega interesa, pa najsi gre za ugotavljanje, kaj dejansko je nacionalni interes, ali pa za njegovo določanje. Nedvomno pa je, da pri ugotavljanju ali opredeljevanju nacionalnega interesa ne gre za znanstveno početje, temveč politični proces, v katerem se soočajo interesi, ki naj bi si pridobili status nacionalnega interesa, torej interesa skupnega vsej naciji, prednostnega za državo, čigar uresničevanje je temeljna ***naloga države in njene zunanje politike.***

Nesporno in varno je v nacionalnem interesu videti tiste interese, ki so za državo dejansko bistvenega pomena, to pa sta ***njeni varnost in blaginja.*** Torej njena ozemlj-ska celovitost, njen sistem vrednot in njena politična ureditev, njena stabilnost in njen mednarodni položaj, njena vojaška, gospodarska in finančna moč ter kulturna samobitnost in podobno. V nacionalnem interesu so vsebovane vse prvine preživetja in blaginje države; zagotavljanje teh vrednot države pa pomeni uresničevanje nacionalnih interesov in je temeljna naloga zunanje politike.

Jasno je, da četudi je temelj nacionalnega interesa (varnost in blaginja) lasten vsem državam, se to konkretno kaže na različne načine in v različnih zunanjepolitičnih dejavnostih, ki vodijo v zagotavljanje varnosti in blaginje. Za Slovenijo je nacionalni interes varnosti zagotovljen s članstvom v NATO, za Avstrijo pa je to njena stalna nevtralnost. Strinjati se je zato mogoče z Aronom,⁶⁴⁶ da pluralnost konkretnih ciljev, vsebovanih v pojmu nacionalni interes, onemogoča razumsko opredelitev (*rational definition*) pojma nacionalni interes.

V naših razmislekih o nacionalnem interesu velja izhajati iz ugotovitve, da je nacionalni interes ***splet najpomembnejših dolgoročnih interesov in zunanjepolitičnih ciljev vsake države.*** V nacionalnem interesu so izražena trajna, dolgoročna temeljna hotenja in težnje države, bodisi da so izrecno omenjena v izjavah o zunanji politiki,

646 Aron, *Peace and War*, 91 id.

bodisi da je to razvidno iz dejanske usmeritve zunanje politike te države. Nacionalni interes je z drugimi besedami skupnost teženj, skupnost najpomembnejših interesov, ki jih država skuša uresničiti v odnosih z drugimi državami; to je skup najpomembnejših dolgoročnih ciljev zunanje politike. Njihovo uresničevanje je zato praviloma **stalnica zunanje politike**. Od uresničitve teh ciljev je odvisen položaj države v mednarodni skupnosti in regiji, v odnosih s sosedi, pa tudi stanje v njej sami.

V nacionalnem interesu se združujejo najpomembnejši dolgoročni interesi države, ki so izraženi v dolgoročnih, strateških ciljnih zunanje politike. Te zunanjepolitične cilje določajo tisti, ki odločajo o zunanji politiki. Nacionalni interes se torej izraža v zunanji politiki, njenih dolgoročnih, strateških ciljnih. S povedanim smo izpostavili troje značilnosti nacionalnega interesa: da so v njem združeni, povezani najpomembnejši dolgoročni strateški interesi države; da se ti interesi izražajo in uresničujejo z dolgoročnimi cilji zunanje politike; da te cilje določajo tisti, ki odločajo o zunanji politiki.

S povedanim pa smo se dotaknili enega temeljnih vprašanj glede nacionalnega interesa, ki smo ga že omenjali. Namreč vprašanje je, koliko je to, kar se razume in razglasha kot nacionalni interes, dejansko interes, ki obstaja kot **realna zgodovinska težnja**, zgodovinska danost, ali pa je le **subjektivna predstava** tistih, ki o dolgoročnih ciljnih zunanje politike odločajo, torej subjektivno videnje nacionalnega interesa tistih, ki strateške cilje zunanje politike določajo. Gre torej za vprašanje, ali je nacionalni interes nekaj dejansko obstoječega, objektivno danega, kar naj bi upoštevala zunanja politika, ali pa je le tisto, kar tisti, ki o zunanji politiki odločajo, zaznavajo, razumejo in predvsem razglasha za nacionalni interes, torej nekaj subjektivnega, kar pa ni nujno dejanski interes države. Ali torej sploh lahko govorimo o nacionalnem interesu kot nečem, kar dejansko obstaja? Nekaj, kar je objektivno dano, kar določa temeljne interese države, nekaj, kar zunanjepolitična elita je ali pa ni sposobna zaznati. Ali pa le subjektivna predstava tistih, ki odločajo o zunanji politiki, o nečem, kar naj bi bil nacionalni interes. Če sprejmemo takšno stališče, potem dejanskega nacionalnega interesa sploh ni. Kot nacionalni interes naj bi se torej uveljavljalo tisto, kar politična elita, za njo pa tudi širša javnost, razglasha za nacionalni interes.

Opazujoč mednarodno življenje in dejansko soočanje stvarnih interesov držav ter z analizo zunanjih politik ne moremo prezreti, da obstajajo neki trajni, temeljni interesi, ki bolj ali manj usmerjajo zunanjo politiko vsake države. To so interesi dolgoročnega, strateškega pomena za obstoj države, njeno varnost in blaginjo. Zagotovitvi teh interesov, ki so objektivno obstoječi, torej dejstvo, ne le izmišljotina tistih, ki o zunanji politiki odločajo, so namenjene najpomembnejše odločitve in izvajanje zunanje politike. Ti dejanski in trajni, geografsko, zgodovinsko, gospodarsko, varnostno, politično opredeljeni interesi, ki so življenjskega pomena za državo, so **združeni, prepleteni v pojmu nacionalni interes; so zvezda vodnica zunanje politike države skozi daljša obdobja**. Možni in potrebni so taktični odmiki in koraki stran od njih, predvsem

zaradi soočanja z nacionalnimi interesi drugih držav, vendar z ohranjeno dolgoročno, strateško usmeritvijo k velikemu cilju, tj. uresničevanju nacionalnega interesa.

Tisti pa, ki o zunanji politiki odločajo, naj bi objektivno obstoječi nacionalni interes spoznali in ga razumeli. Objektivno obstoječi nacionalni interes naj bi subjektivno dojemali in ga z zunanjo politiko skušali uresničiti. Objektivno in subjektivno naj bi se praviloma v nacionalnem interesu prepletalo. Zavračamo zato pristop, ki postavlja razkorak med t. i. objektivnim in t. i. subjektivnim nacionalnim interesom. Subjektivni vidik nacionalnega interesa, torej subjektivno dojemanje nacionalnega interesa, praviloma – ne pa vedno – odraža tisto, kar nacionalni interes dejansko je. Ta je življenjskega pomena za državo, je relativno trajen, tako kakor so relativno trajni strateški interesi, ki ga tvorijo oziroma se v njem združujejo.

Objektivna dejstva in interesi, od geografskih do gospodarskih, varnostnih, zgodovinskih, so tako bila skozi stoletja temelj britanskega nacionalnega interesa, zagotoviti si premoč na morjih in vzdrževati ravnotežje sil na evropski celini. Hegemonija katerekoli evropske sile na celini bi bila dejanska nevarna pretnja za varnost in blaginjo Velike Britanije. Španija na vrhuncu svoje moči v obdobju Filipa II. (druga polovica 16. stoletja) je kot prva sila v Evropi pomenila realno, ne umišljeno, pretnjo Veliki Britaniji. Upreti se tej pretnji je bil objektivni nacionalni interes Velike Britanije, saj bi uspešna invazija Velike Britanije pomenila ne le restitucijo katolištva v Veliki Britaniji, temveč njeno podreditev Španiji in špansko prevlado na morju, kar je bilo za otoško državo vprašanje njenega preživetja. Tudi poznejše zgodovinske izkušnje so potrjevale, da je varnosti in blaginji te otoške države lahko nevarna vsaka hegemonija v Evropi. Že kratka obdobja hegemonije na celini v času Napoleona in Hitlerja so bila pretnja invazije, blokade Velike Britanije, ogrožanje njene pomorske premoči. To so bile dejanske in stvarne zgodovinske izkušnje, ne namišljene nevarnosti, ki so kot obstoječa dejanskost opredeljevale temeljni nacionalni interes Velike Britanije skozi stoletja. Veličina ali modrost tistih, ki so skozi stoletja določali britansko zunanjo politiko, od Elizabete I. do Churchilla, je bila, da so bolj ali manj **razumeli nacionalni interes in ga upoštevali**. To je bil tudi temeljni pogoj za to, da je iz majhne otoške države s skromnimi naravnimi viri nastal mogočen, enkratni svetovni imperij, tako rekoč brez primere v zgodovini.

Tudi slovenski nacionalni interes po neposrednem stiku z odprtim morjem je objektivno obstoječi interes, opredeljen tudi z razvojnimi interesi Kopra in zgodovinskim dejstvom, da je ozemlje, ki je danes Slovenija, že v Avstro-Ogrski prek Trsta in v Jugoslaviji prek Kopra, Pirana in Izole imelo stik z odprtim morjem. Če je slovenska zunanja politika kot nacionalni interes izpostavljala neposredni stik (*junction*) z odprtim morjem, to ni bila le subjektivna vizija politične elite in tistih, ki odločajo o zunanji politiki, temveč dejanski, objektivno obstoječ, življenjsko pomemben interes države Slovenije, njen nacionalni interes, ki omogoča uresničenje bistva nacionalnega interesa vsake države, to sta njeni varnost in blaginja.

Subjektivno dojetanje in uveljavljanje z zunanjo politiko nečesa, kar naj bi bil nacionalni interes, ni nujno v skladu z objektivno obstoječim nacionalnim interesom. Morda objektivnega nacionalnega interesa tisti, ki odločajo o zunanji politiki, ne poznajo in ne razumejo; morda ga iz različnih razlogov ne upoštevajo. Tisti, ki o zunanji politiki odločajo, lahko kot nacionalni interes razglašajo nekaj, kar to ni ali je celo v nasprotju z dejanskim nacionalnim interesom. Tako utemeljevanje in prizadevanje, da je nacionalni interes Srbije, da vsi Srbi živijo v eni državi, ni vodilo v varnost in blaginjo, temveč v katastrofo srbstva na Hrvaškem in Kosovu ter v tragedijo Bosne in Hercegovine. Tisto, kar se subjektivno opredeljuje kot nacionalni interes, ki naj bi dolgoročno pomenil varnost in blaginjo države, torej lahko to je ali pa tudi ni. Naloga in odgovornost tistih, ki odločajo o zunanji politiki, sta, da **dejanski nacionalni interes dojamemo in ga uresničujemo**. Normalno stanje je, če tisto, kar je dejanski nacionalni interes, usmerja zunanjo politiko, če torej tisti, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo, razumejo, kaj je dejanski nacionalni interes in ga z ustrežno strategijo in taktiko uresničujemo.

Omenili smo že, da se marsikdaj dolgoročni strateški zunanjepolitični interesi, ki sovpadajo z nacionalnim interesom, razglašajo s slovesnimi izjavami, formalnimi političnimi sporočili, doktrinami in podobnim. Nacionalni interes, ki to dejansko je, naj bi bil v glavah in srcih ljudi, v zavesti zunanjepolitične elite pa še posebej. Zato se pogosto **nacionalni interes ne razglašaja, temveč dejansko uresničuje z zunanjo politiko**.

Včasih se kot nacionalni interes opredeljujejo kratkotrajni, trenutni cilji in vizije politične elite ali interesi drugih elit, na primer gospodarske. Ti nacionalni interesi imajo malo skupnega z dejanskim nacionalnim interesom ali sploh ničesar. Marsikdaj se skuša javnosti kot nacionalni interes predstaviti delne interese. Tak primer je bilo v obdobju privatizacije v Sloveniji razglašanje za nacionalni interes ohranitev nekaterih podjetij, bank in drugega v slovenskih, domačih rokah. To seveda z nacionalnim interesom ni imelo veliko skupnega, več pa z interesi tistih, ki so hoteli – upravičeno ali ne – preprečiti vstop tujega kapitala in ustvariti pogoje za t. i. notranjo privatizacijo. Zanesljivo ti nacionalni interesi niso prispevali ne k varnosti ne k blaginji Slovenije. Nacionalni interes bi bila zagotovitev pogojev za kakovostne tuje naložbe in vstop tujega kapitala tako, da bi bile zagotovljene razvojne možnosti podjetij s tujimi ali domačimi lastniki.

Nacionalni interes se omenja večinoma v ednini kot generični pojem. V njem so, kakor smo že omenili, povezani dolgoročni, strateški interesi države s skupnim končnim ciljem, zagotoviti ji varnost in blaginjo. Nacionalni interes oziroma interesi, ki so v njem povezani, so praviloma dolgoročni. Dolgoročnost predpostavlja, da nacionalni interes in zunanja politika, ki naj ga uresničuje, **ni odvisna od političnih sprememb v državi**, na primer od sprememb vlade po volitvah. V nacionalnem interesu in prizadevanju za njegovo uresničitev naj bi bila povezana trajna hotenja ne glede na notranjepolitične razmere v državi. Mogoči so sicer različni poudarki, in taktike, medtem ko je dolgoročni cilj, nacionalni interes skupen in dolgotrajen. Za

nacionalni interes« velja, naj bi njegovo uresničevanje *povezovalo celotno politično in družbeno elito ter najširše plasti prebivalstva*.

Omenili smo, da se v nacionalnem interesu združujejo najpomembnejši dolgoročni cilji države. To, da nacionalni interes združuje in opredeljuje dolgoročne cilje zunanje politike, pa je pomembno ne le za proučevanje aktualne zunanje politike države, temveč tudi za predvidevanje prihodnje. Če je nekaj opredeljeno kot nacionalni interes ali je to razvidno iz dejanske zunanje politike določene države, je mogoče z veliko verjetnostjo sklepati, da bo tudi njena prihodnja zunanja politika šla v tej smeri. Zato je imel prav Churchill z izjavo ob začetku druge svetovne vojne (1939), da »ne more napovedati (prihodnje, op. a.) dejavnosti Rusije ..., vendar za to obstaja ključ – ta ključ je nacionalni interes Rusije«. Če poznamo in razumemo nacionalne interese države, lahko sklepamo, da bodo *grosso modo* v skladu z njim tudi njene sedanje in prihodnje pomembne zunanjepolitične opredelitve.⁶⁴⁷

Pogosto so nacionalni interes in njegove sestavine težko opredeljive, razen na najbolj splošni ravni kot varnost in blaginja države. Nacionalni interes Slovenije so vsekakor njeno članstvo v EU in NATO, že omenjeni neposredni stik z odprtim morjem, urejeni odnosi s sosedi, stabilnost na območju jugovzhodno od nje, kjer ima gospodarske interese in možnosti, in so tudi njeni politični in varnostni interesi. Vse to je v dobro njenima varnosti in blaginji. Povedano zato lahko opredelimo kot *temeljne sestavine nacionalnega interesa Slovenije, kot njen nacionalni interes*. To je tisto, kar naj bi opredeljevalo temeljno dolgoročno usmeritev slovenske zunanje politike ne glede na vsakokratno notranje razmerje političnih sil. To je tisto, kar naj bi bilo trajno v glavah in srcih tistih, ki o slovenski zunanji politiki odločajo, pa tudi utrjeno spoznanje v slovenski javnosti, da je to bistvo našega nacionalnega interesa. Razhajanja glede temeljnih zunanjepolitičnih ciljev in usmeritev so za uresničevanje interesov države huda ovira. To še posebej velja za nacionalni interes in njegovo uresničevanje. Nacionalni interes je mogoče razumeti, *opredeljevati in uresničevati širše ali ožje*. Velike sile pogosto kot svoj nacionalni interes, s katerim sta povezani njihova varnost in blaginja, vidijo globalno, v položajih in dogajanjih tako rekoč povsod v svetu. Varnost ZDA naj bi ogrožal položaj v Afganistanu, Iranu, pred leti v Vietnamu in drugje. Varnostni nacionalni interesi Slovenije praviloma ne presegajo okvirov regije, morda Evrope in območja Sredozemlja. Preširoko pojmovanje nacionalnih interesov utegne državo vplesti v dogajanja, ki jih je težko povezati z njenimi dejanskimi interesi in utegne izčrpavati njene materialne vire. Preozko opredeljevanje nacionalnih interesov le na njene konkretne interese, egoistično distanciranje od svetovnih in regionalnih težav pa prav tako lahko škodi njenim dejanskim interesom, zlasti dolgoročno in posredno.

647 Thomas A. Bailey, *Art of Diplomacy: The American Experience* (New York 1968), 81.

Lahko si zastavimo vprašanje, ali je v nacionalnem interesu Slovenije izpolnjevanje zavezniških obveznosti v okviru NATO na Kosovu, v Bosni in Hercegovini, Afganistanu ter njeno sodelovanje v mirovnih operacijah OZN. Odgovor je pritrdilen. Stabilnost v regiji in preprečevanje mednarodnega terorizma sta nedvomno tudi v interesu Slovenije. Izpolnjevanje zavezniških obveznosti pa krepi njeno verodostojnost in ugled, kar velja zlasti za sodelovanje v mirovnih operacijah OZN.

Ko smo govorili o ciljih v zunanji politiki, smo poudarili, da morajo biti cilji usklajeni z zunanjepolitičnimi sredstvi države ter da izbira ciljev ni neomejena, temveč odvisna od omejitev tako v mednarodni skupnosti kakor tudi v državi. To velja še toliko bolj za opredeljevanje nacionalnega interesa. Utemeljevanje nacionalnega interesa s strani tistih, ki o zunanji politiki odločajo, ni le stvar njihovih stališč, želja ali političnih presoj, temveč mora upoštevati realno danost, stvarne možnosti in omejitve. Skratka, vse tisto, kar je treba upoštevati pri izbiri ciljev zunanje politike in odločanju o zunanji politiki. Pri nacionalnem interesu, katerega končni cilj je zagotoviti državi varnost in blaginjo, je v ospredju presoja prav s tega vidika: ali bo tisto, kar se razglašja za nacionalni interes in temu ustrezne zunanjepolitične odločitve, res prispevalo k varnosti in blaginji države. Z drugimi besedami: ali subjektivna opredelitev nacionalnega interesa in po njem ukrojena zunanja politika sovpadata z dejanskim nacionalnim interesom, marsikdaj pokaže šele prihodnost.

Uveljavljanje novega reda (*die neue Ordnung*) v Evropi in potrebe po življenjskem prostoru (*Lebensraum*), kar je kot nacionalni, življenjski interes razglašala in uveljavljala nacistična Nemčija, ni vodilo ne v njeno varnosti in ne v blaginjo nemškega naroda, temveč v njegovo strahovito katastrofo. Podobno velja za razglašanje »velike Srbije« in k temu nacionalnemu interesu usmerjeno srbsko zunanjo politiko v času Miloševića. V obeh primerih je bil razglašan nacionalni interes v nasprotju s tistim, kar naj bi bilo bistvo njegove vsebine, torej varnost in blaginja države. Torej ni vse dejanski nacionalni interes, kar se kot nacionalni interes razglašja.⁶⁴⁸

Za razliko od 19. in tudi 20. stoletja, ko se je nacionalni interes praviloma povezoval z geopolitičnimi in geostrateškimi interesi države, je v sodobnem svetu **nacionalni interes ni nujno povezan z ozemelskimi vprašanji**. Minili so časi, ko je bil v

648 Pogosto govorimo o nacionalnem interesu v notranji politiki, tudi slovenski; nacionalni interes naj bi bilo na primer slovensko lastništvo bank, velikih podjetij in podobno. V teh primerih gre za napačno rabo pojma nacionalni interes«, ki ni v tem, ali je lastnik neke pivovarne domačin ali tujec, temveč v tem, da država s svojo politiko, predvsem zunanjo, pa tudi gospodarsko, zagotovi blaginjo svojim ljudem, torej ekonomsko varnost, zaposlenost, trg za lastne proizvode, kapital, potreben za razvoj, inovativnost in zanesljive finančne vire itd. – ne pa, kdo bo lastnik pivovarne. Sicer pa se je moč strinjati z Reynoldsom (*An Introduction*, 36), da je besedna zveza nacionalni interes med najbolj pogostimi besedami politikov.

ospredju teritorialni vidik mednarodnih odnosov ter so varnost in blaginjo razumeli v povezavi s širjenjem ali zaokrožanjem ozemlja, osvajanjem kolonij, dostopom do morja ter surovinskih virov in trgov. To je bil svet, v katerem je bila uporaba sile ali grožnja s silo pomembno sredstvo zunanje politike. V tem obdobju so bili nacionalni interes dejansko moč države, posest kolonij in dostop do naravnih virov. Od začetkov evropske kolonialne ekspanzije v 16. stoletju je bila posest kolonij vir moči, prestiža, blaginje in posredno varnosti evropskih velikih sil in njihovih metropol. Ta čas in nacionalni interesi, značilni za ta čas, pa so preteklost.

Danes, v globalizirani mednarodni skupnosti, s svetovnim trgov, suvereno enakostjo vseh držav, načelom mednarodnega prava o spoštovanju ozemeljske celovitosti vseh držav in hkrati z načelom o pravici do samoodločbe kot dvema temeljnima načeloma mednarodnega prava, z mednarodnopravno prepovedjo uporabe oborožene sile in grožnje s silo v mednarodnih odnosih, z obvezo mirnega reševanja sporov, univerzalno mednarodno organizacijo OZN, odpravo kolonializma in mednarodnopravno obveznostjo spoštovati človekove pravice, je ***malo prostora za klasično pojmovanje nacionalnega interesa***. Nacionalni interes vsake države je danes povezan z mednarodnim sodelovanjem, spoprijemanjem z izzivi sodobnega sveta: od podnebnih sprememb do terorizma, revščine in omejenih naravnih virov, z urejanjem svetovnih trgovinskih vprašanj, odpravljanjem nesorazmerij v razvoju, s spoštovanjem človekovih pravic in podobno. Urejanje teh vprašanj, ki je mogoče le z mednarodnim sodelovanjem, vodi v varnost in blaginjo vseh držav in vsake posebej. Torej je nacionalni interes v sodobnem svetu večinoma izgubil svoj nacionalni naboj in tradicionalno povezanost z močjo. ***Pridobil je mednarodno vsebino***. Biti vključen v mednarodna dogajanja in mednarodne povezovalne procese in s tem imeti vpliv, odvisen od moči in položaja države, na urejanje mednarodnih vprašanj, ki posredno ali neposredno vplivajo na varnost in blaginjo vseh držav in vsake med njimi, bi lahko izpostaviti kot ***temeljni nacionalni interes držav našega časa***.

Zato je mogoče trditi, da so temeljni dolgoročni interesi, torej tudi nacionalni interes naše države, njena vključenost v EU in NATO ter možnost, da v njenem okvirju uveljavlja svoje poglede in interese. Nacionalni interes je tudi skupni interes vseh članic, tako EU kakor tudi NATO, da oba delujeta uspešno in učinkovito. Z njuno vlogo v mednarodnem življenju se uresničujejo nacionalni interesi njihovih članic, njihova varnost in blaginja. Zagotavljanje uveljavljanja lastnih dolgoročnih interesov v skupnih stališčih EU in NATO ter hkrati učinkovitosti teh dveh povezav bi moralo biti temeljno vodilo zunanjih politik držav članic, njihov nacionalni interes v sodobnem globaliziranem svetu. Uveljavitev lastnih pogledov, vrednot, interesov v skupnih ciljeh EU in NATO ter hkrati zagotovitev učinkovitosti njune vloge v svetu bosta dolgoročno zagotavljali varnost in blaginjo njunih članic, torej njihov nacionalni interes.

11. ZUNANJA IN NOTRANJA POLITIKA

Zunanja in notranja politika sta kot del celovitih političnih procesov v državah povezani. Tega ni treba posebej dokazovati, saj to potrjuje politično življenje v katerikoli državi.⁶⁴⁹ Ta povezanost in medsebojno vplivanje obeh politik sta pogosto predmet pozornosti pri proučevanju zunanje politike, bodisi na splošni ravni bodisi na primeru konkretne države.⁶⁵⁰ Najprej zato, ker zunanja politika vpliva na notranjo in še bolj zato, ker notranja politika, razmere v državi in podobno pogosto odločilno vplivajo na izbiro ciljev, usmeritev in izvajanje zunanje politike.⁶⁵¹ Zunanja politika je marsikdaj pod vplivom notranjepolitičnih razmer in tistih, ki imajo moč v notranji politiki. Vendar pa skrajno stališče, da je zunanja politika le enostavno podaljšanje notranje politike, ni sprejemljivo. Stališče, da sta obe politiki le izraz notranjih razrednih razmerij in nasprotij, je zastarelo.⁶⁵² Vpliv notranje politike in razmer v državi na zunanjo politiko je pomemben, vendar če postane zunanja politika sužnja notranje politike, je to praviloma škodljivo za vlogo države v mednarodni skupnosti oziroma za njene zunanjepolitične odnose in interese.⁶⁵³

Očitno so notranjepolitične razmere na Hrvaškem preprečile ratifikacijo dogovorjenega osnutka sporazuma Drnovšek-Račan v saboru. Težave Hrvaške v odnosih s Slovenijo in tudi z EU ter zastoj v pristopnih pogajanjih so bile večinoma posledica vdora notranje politike v zunanjo oziroma prevlade notranjepolitičnih stališč nad očitnimi strateškimi zunanjepolitičnimi interesi države: vključitev v EU in urejeni odnosi s sosedi, v konkretnem primeru s Slovenijo.

649 Sta pa bili v preteklosti, dokler je bila zunanja politika *domaine réservé* (izključna pristojnost) vladarja, suverena, dokaj jasni ločitev in razmejitev med zunanjo in notranjo politiko; prim. Ettmayer, *Eine geteilte Welt*, 210 id.

650 Prim. *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, uredila Eugene R. Wittkopf in James M. McCormick (Lanham (Md) 2004); *Domestic Change and Foreign Policy*, uredili Ralf Dahrendorf, Theodore Sorensen in Andrew J. Pierre (New York 1986); Barry B. Hughes, *The Domestic Context of American Foreign Policy* (San Francisco 1978); Eugene R. Wittkopf, *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence* (New York 1994).

651 Prim. Holsti, *International Politics*, 255 id.

652 Prim. Vukadinović, *Varnost*, 31 id.

653 Prim. podobno stališče Kennana, cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 94.

Na temelju opazovanja zunanjepolitične prakse in ob upoštevanju teoretičnih razmislekov lahko navedemo nekaj splošnih ugotovitev o odnosu med notranjo in zunanjo politiko. Najprej velja pritrditi stališču, da je **medsebojno vplivanje obeh politik v praksi tako rekoč stalni in dvosmerni proces** medsebojnega vplivanja. Tako je slovensko zunanjepolitično prizadevanje za vstop v EU v različnih fazah vstopanja vplivalo na domače politično dogajanje. Očiten pa je tudi obratni vpliv notranje politike na zunanjo, na izbiro zunanjepolitičnih ciljev in razumevanje, kaj je nacionalni interes. Spremembe v zunanji politiki zaradi notranjepolitičnih sprememb so marsikdaj daljnosežne in hitre. Padec Miloševićevega režima je na primer pomenil velik in tako rekoč nenadni zasuk v srbski zunanji politiki. Povratek na oblast nacionalističnih sil v Srbiji na čelu s Koštunico je srbsko zunanjo politiko znova preusmeril, dokler ni zmaga proevropskih sil, zbranih okoli predsednika Tadića, na volitvah leta 2008 vodila v nov, čeprav ne izraziti zasuk srbske zunanje politike. Notranjepolitični položaj v Srbiji v zadnjih letih dejansko določa srbsko zunanjo politiko »sedenja na dveh stolih« med EU in Rusijo.

Na podlagi povedanega lahko sklenemo, da **notranjepolitična stvarnost, politično razmerje sil v državi, praviloma bistveno vpliva na zunanjo politiko**. Zato je na podlagi proučevanja notranjepolitičnih razmerij in političnih usmeritev v državi mogoče ne le razumeti tekočo zunanjo politiko, temveč tudi predvideti njeno prihodnjo naravnost. Znano dejstvo je, da spremembe v ameriškem vrhu pogosto vodijo v za ves svet pomembne zasuke v zunanji politiki ZDA,⁶⁵⁴ čeprav so napovedi teh zasukov v predvolilnem boju običajno večje od sprememb, do katerih po zamenjavi v Beli hiši dejansko pride. Hkrati pa zunanjepolitična dogajanja vplivajo na izid ameriških in tudi drugih volitev. Tako sta vojna v Vietnamu in zadnja vojna v Iraku imeli velik vpliv na notranjepolitične premike v ZDA. Povezanost obeh politik potrjuje dejstvo, da so v ozadju usmeritve zunanje politike marsikdaj konkretni notranjepolitični interesi, ki jih uveljavljajo politični, gospodarski in drugi dejavniki ter pritiski, marsikdaj pa tudi javno mnenje.

V sodobni globalizirani mednarodni skupnosti so postala predmet zunanje politike (in zlasti mednarodnega sodelovanja) tudi številna vprašanja in izzivi, ki so bili do pred nekaj desetletji samo v pristojnosti notranje politike. Revščina, zdravje (na primer dejavnost WHO), izobraževanje, kultura, znanost (na primer delovanje UNESCO in dvostransko sodelovanje), demografska in okoljevarstvena vprašanja, vključno s podnebnimi spremembami, spoštovanje človekovih pravic, ki so bili nekoč le v pristojnosti notranje politike, so danes vprašanja z mednarodno razsežnostjo, del mednarodnega sodelovanja in mednarodnega normativnega urejanja, torej tudi del dejavnosti zunanje politike, saj bi bila brez mednarodnega sodelovanja težko,

654 Hughes, *The Domestic Context*, passim.

če sploh, rešljiva. Tudi ta nova razsežnost zunanje politike jo povezuje in prepleta z notranjo politiko bolj kot kadarkoli doslej.⁶⁵⁵

Pomembno je tudi, da tako ***o notranji kakor tudi zunanji politiki v bistvu odloča ista politična elita***. Nekoč je odločitve v obeh politikah sprejemal suveren, danes so to vlada in parlament ter šef države v predsedniških demokracijah. Odločitve o notranji in zunanji politiki sprejemajo tako rekoč iste osebe v vladi oziroma isti poslanci v parlamentu. Njihov način razsojanja, njihove intelektualne, organizacijske, karakterne sposobnosti se odražajo v obeh politikah, pri ocenah in odločitvah so odločilne iste vrednote, iste zamisli in vizije. Ker gre za osebe z istimi vrednostnimi in ideološkimi značilnostmi, ni brez podlage misel, da demokratično urejene države praviloma vodijo demokratično zunanjo politiko, uporabljajo mehka sredstva zunanje politike, diplomacijo, pogovore in podobno, diktature in avtoritarni režimi pa se tudi v zunanji politiki nagibajo k nedemokratičnim metodam in trdim sredstvom, pritiskom, pretnjam, uporabi sile. Ta sicer težko dokazljiva hipoteza je nastala predvsem kot odziv na dejstvo, da so nekatere diktature dejansko vodile izrazito agresivno in ekspanzionistično politiko, na primer Hitlerjeva Nemčija, Mussolinijeva Italija, militaristična Japonska in tudi Sovjetska zveza. Vendar pa ekspanzionizma in agresivnosti (lahko bi rekli politiko sile) teh držav niso povzročile le njihove totalitarne ideologije, temveč tudi nacionalni interesi, kakor so jih razumele njihove politične elite oziroma diktatorji.

V demokratičnih državah težko prevladajo te ideologije (na primer življenjski prostor, rasna superiornost in podobno) in z njimi utemeljeni nacionalni interesi.

Vendar so tudi demokratične evropske države še v 20. stoletju vodile kolonialno politiko in številne kolonialne vojne ter se zatekale k uporabi sile (na primer sueška kriza leta 1956). Tudi glavna demokratična sila sveta, ZDA, v svoji zunanji in varnostni politiki dopušča (sicer kot izjemo) uporabo sile. Še več, prav ZDA se pogosteje kakor druge velike sile v svoji zunanji politiki zatekajo k unilateralizmu. To pa pomeni odmik od demokratičnega, multilateralnega urejanja mednarodnih vprašanj. Kdor je pozorno proučeval mednarodne odnose v 19. in 20. stoletju, bi zato le z zadržkom pritrdil tezi, da so demokracije *a priori* nagnjene k zunanji politiki, temelječi na načelih demokracije, neuporabi sile in pritiskov. Dejstvo je, da so tudi ***demokracije kar pogosto uporabljale nedemokratično zunanjo politiko*** in trda sredstva zunanje politike. Zdi se, da je uporaba oziroma izbira sredstev zunanje politike vendarle bolj ali manj odvisna tudi od politične ureditve države. V demokracijah so pri zunanjepolitičnem odločanju vedno prisotni tudi kritična opozicija v parlamentu in izven njega, javno mnenje, neodvisni mediji, nevladne organizacije in podobno. Teh varovalk v

⁶⁵⁵ Podobno tudi Ettmayer, *Eine geteilte Welt*, 211 id.

avtoritarnih režimih ni ali so šibke in je zato več možnosti za nenadzorovano odločanje zlasti v zunanji politiki. Kako nenadzorovana je z vidika notranje politike agresivna zunanja politika Rusije zadnjih nekaj desetletij, je jasno razvidno na primeru agresije na Ukrajino, kakršno bi si težko privoščila katerakoli država z demokratično ureditvijo, svobodnim, nenadzorovanim javnim mnenjem, opozicijo v parlamentu, neodvisnimi mediji. Obratno potrjuje primer ameriškega poraza v Vietnamu, ki ni bil poraz na bojnem polju, temveč doma, v ameriški javnosti, ko je odpor proti tej vojni vodil v umik ZDA iz Vietnama.

Na osebe, ki odločajo o zunanji in notranji politiki, **vplivajo enake družbene realnosti, pritiski, omejitve, enaki objektivni dejavniki**. Razlika med obema politikama pa je v tem, kdo pripravlja odločitve ter kdo in kje jih izvaja. Zunanje- in notranjepolitičnih odločitev ne pripravljajo iste osebe. V zunanji politiki je prava predlogov in stališč ter odločitev v pristojnosti zunanjepolitične birokratske elite, zbrane v ministrstvu za zunanje zadeve in v diplomatski službi, pojmovani najširše, tj. vključujoč diplomatsko osebje v zunanjem ministrstvu, kabinetih predsednika vlade oziroma šefa države, v raznih posebej zunanji politiki namenjenih državnih ustanovah, kakor so sveti za nacionalno varnost, strateški sveti, instituti in podobno. To je posebej usposobljen in k mednarodnim vprašanjem usmerjeni birokratski aparat, v številnih državah tudi organizacijsko izločen iz druge državne birokracije. Del tega aparata deluje v drugih državah (diplomati in konzuli) ali kot stalni predstavniki pri mednarodnih organizacijah. Pozornost te birokracije je usmerjena k mednarodnim dogajanjem, ne k dogajanjem v državi. Za uspešno zunanjo politiko so pomembni **avtonomnost tega dela birokracije**, njena odmaknjenost od notranje politike in upoštevanje njenih ocen in predlogov glede zunanje politike.

Za zunanjo in notranjo politiko večinoma veljajo **enake zakonitosti in podobna teoretska izhodišča**. To se potrjuje tudi s tem, da ne glede na posebne značilnosti mednarodnih odnosov in zunanje politike znanstvena disciplina mednarodni odnosi in z njo zunanja politika veljata za del politične znanosti, politologije, in se dober del splošnih ugotovitev in metod politologije uporablja tudi pri proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike. In končno, tako notranja kakor tudi zunanja politika izhajata iz enakih družbenih razmer v državi oziroma temeljita na njih. **Obe odražata vrednostne in ideološke temelje iste države**. Obstaja torej obilo stičišč, ki zunanjo in notranjo politiko povezujejo.

So pa tudi dejavniki, ki notranjo in zunanjo politiko ločujejo. Najprej so to cilji, ki so sicer marsikdaj povezani ali včasih celo enaki, večinoma pa različni. Zunanjepolitični cilji se uresničujejo sproti tujim državam, v mednarodnih organizacijah, mednarodni skupnosti, **mednarodnem okolju**, medtem ko se cilji notranje politike uresničujejo **v državi**. Pri izbiri zunanjepolitičnih ciljev imajo pogosto najpomembnejšo vlogo

razmere v mednarodni skupnosti, spodbude in omejitve, ki iz nje izvirajo. Pri zunanjepolitičnih odločitvah so tisti, ki odločajo, soočeni ne le s posledicami odločitve v lastni državi, temveč s posledicami, ki jih ima odločitev za položaj države v mednarodni skupnosti, za njen položaj v mednarodni organizaciji ali skupnosti, ki ji pripada, in s posledicami v odnosih z drugimi državami. Zunanjepolitične odločitve zahtevajo drugačna znanja in izkušnje kakor notranja politika. Praviloma so zunanjepolitične odločitve odmevne v mednarodni javnosti, v javnem mnenju tudi zunaj države, ne le v njej. Pri uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev oziroma izvajanju zunanje politike se uporabljajo sredstva, ki so značilna in primerna samo za zunanjo politiko, na primer razne diplomatske tehnike, ali pa je uporaba določenega sredstva v zunanji politiki, na primer pogajanj, drugačna kakor v notranji.

Zunanja politika je **usmerjena k drugim naslovníkom kakor notranja**. Notranja je usmerjena k prebivalcem lastne države, organizacijam, skupinam in institucijam v državi, k domači javnosti, naslovník zunanje politike pa so predvsem druge suverene države. V notranji politiki, ki se pogosto izraža oziroma izvaja z zakonodajnimi ukrepi, sklepi vlade in drugih organov, je močno prisotna hierarhičnost; česar vsaj formalno v zunanji politiki ni. Tu gre za politične ukrepe in odnose med suverenimi subjekti, ki jim praviloma ni mogoče ukazovati, nalagati obveznosti in določati usmeritev. V notranji politiki, ki je večinoma ne le boj za oblast, temveč tudi njeno izvajanje, so ukazovanje, izvajanje oblasti in podobno del njenega bistva, del notranjepolitičnega procesa. Zunanja politika pa je iskanje ravnotežij in zavezništov, vplivanje na dogajanja in uresničevanje ciljev s pogovori, predlogi, pobudami, sklepanjem dogovorov.

Tudi okolje, v katerem se izvaja zunanja politika, je različno od tistega, v katerem se izvaja notranja politika, prva v mednarodni skupnosti, druga v okviru države. Mednarodno skupnost in odnose v njej večinoma opredeljuje suverenost držav. Zunanja politika je soočanje interesov suverenih držav. Zunanjepolitične odločitve ne povzročijo le odzivov države, ki so ji namenjene, temveč tudi širšega kroga držav, ki utegnejo imeti v zvezi z zadevo lastne interese, ali celo odzive mednarodne skupnosti, mednarodnih forumov. Tako je na primer ameriško-indijski dogovor o sodelovanju pri programih za miroljubno uporabo jedrske energije leta 2006 povzročil odzive številnih držav, razpravo v IAEA⁶⁵⁶

656 Mednarodna agencija za jedrsko energijo (*International Atomic Energy Agency* – IAEA) združuje večino držav članic OZN. Njene glavne naloge so razvoj jedrske energije in tehnologije za varno mirnodobno uporabo in nadzor nad tem, da ne pride do zlorabe jedrske tehnologije za širjenje jedrskega orožja. Je nadzorni organ za izvajanje Pogodbe o neširjenju jedrskega orožja (*The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* – NPT).

in NSG⁶⁵⁷. Slovensko priznanje Kosova, torej zunanjepolitični ukrep, namenjen Kosovu, je povzročilo odzive Srbije. Slovenska blokada hrvaških pristopnih pogajanj z EU leta 2008 je vzbudila zanimanje in delovanje EU, zlasti Evropske komisije in komisarja za širitev. Podobno velja za številne zunanjepolitične ukrepe, ki marsikdaj sprožijo posledice in daljnosežne procese v mednarodni skupnosti, čeprav so usmerjeni k določenemu in omejenemu cilju. Odločitev Rusije za agresivni poseg v Ukrajino že ima velike posledice za mednarodne odnose v Evropi in svetu, sprožila je nastajanje nekakšne nove hladne vojne, katere konca ni videti. Zato je pri sprejemanju zunanjepolitičnih odločitev treba pretehtati tudi možne posledice v širši mednarodni skupnosti.

Posebej velja opozoriti, da se zunanjepolitične odločitve oziroma cilji ne uresničujejo le v odnosih med suverenimi državami, temveč tudi glede na ravnotežje sil, ki označuje mednarodno skupnost. Zato je potrebno izraziteje kakor v notranji politiki upoštevati možna zaveznitva, pa tudi obstoječa in možna zaveznitva druge strani. Ker utegnejo zunanjepolitične odločitve povzročiti odzive pri širšem krogu držav, še posebej pa, ker gre za njihovo uresničevanje med suverenimi državami, ima taktika pri njihovem uresničevanju marsikdaj pomembnejšo vlogo kakor v notranji politiki. Za sprejetje in izvedbo notranjepolitične odločitve je odločilna razporeditev politične moči v državi. Če je ta ustrezna, je uveljavitev notranjepolitične odločitve oziroma cilja preprostejša kakor v zunanji politiki, kjer gre za ravnotežje sil, interese in pričakovanja tudi drugih držav, ter položaj v državi, ki ji je zunanjepolitična odločitev namenjena. Zlasti v preteklosti, ko je bilo zunanjepolitično odločanje omejeno na ožji krog oseb in pogosto zavito v tajnost, je bila zunanja politika močno odmaknjena od širše javnosti, saj ***narava zunanje politike pogosto zahteva nejavno delovanje***. To velja zlasti za pogovore in pogajanja, ki so še vedno praviloma odmaknjena od javnosti.

Obe, notranja in zunanja politika, pa imata vendarle v bistvu enake cilje in istega gospodarja. Njuni cilji so povezani in prepleteni. Tudi sredstva zunanje politike, čeprav posebna, so sredstva države, za katere politiko gre, zunanjo ali notranjo. Tudi cilji, tako zunanje kakor tudi notranje politike, so ***odvisni od razmer v isti državi in so namenjeni isti državi***. Zato bi lahko rekli, da gre za dve plati iste državne politike, notranjo in zunanjo, vendar ima zunanja politika zaradi svojih posebnosti ***določeno avtonomnost***. Obe politiki se prepletata, medsebojno dopolnjujeta, le izjemoma in v nenormalnih razmerah sta v nasprotju. Tudi z zunanjo politiko se uresničuje tisto, kar zahtevajo notranjepolitične, varnostne in gospodarske razmere. Tudi zunanjepolitična strateška naravnost je praviloma odraz notranjepolitičnih potreb. Tako je

657 Skupina držav dobaviteljic jedrskega blaga (NSG – *Nuclear Suppliers Group*) združuje države, ki proizvajajo in dobavljajo opremo za jedrsko energijo, in za druge vidike uporabe jedrske tehnologije.

bila na primer neuvrščena zunanja politika SFRJ zunanjepolitični izraz dejstva, da se je v notranjem političnem razvoju SFRJ sicer oddaljila od sovjetskega tipa socializma, ni pa bila notranjepolitično sposobna prehoda v demokratično državo s tržnim gospodarstvom in spoštovanjem človekovih pravic. Njena notranjepolitična narava ji je nalagala zagotoviti si poseben položaj med blokoma in je opredeljevala njeno zunanjepolitično strategijo – neuvrščenost.

Najpomembnejša povezava med notranjo in zunanjo politiko pa je vsekakor v tem, da skušata obe ***uresničiti skupni cilj, temeljni nacionalni interes, varnost in blaginjo države***. V uresničevanje tega cilja sta vključeni obe. Vendar zunanja politika za uresničitev nacionalnega interesa deluje v mednarodni skupnosti, notranja pa v državi. Ugotovitve o povezanosti ob hkratni avtonomnosti zunanje in notranje politike ne pomenijo, da ni potrebe za ločeno proučevanje zunanje in notranje politike. Posebnosti zunanje politike, zlasti okolje, kjer zunanja politika deluje, akterji zunanje politike, njeni cilji, sredstva in metode delovanja upravičujejo proučevanje zunanje politike kot posebnega fenomena, posebne politike – ***zunanje politike***.

12. ORGANI, KI ODLOČAJO O ZUNANJI POLITIKI IN JO IZVAJAJO

12.1 SPLOŠNO O ORGANIH ZUNANJIH ZADEV

Potem ko smo si ogledali, kako potekajo odločanje o ciljih v zunanji politiki in njihovo določanje, vlogo in opredeljevanje nacionalnega interesa, ter kaj vse vpliva na odločanje, velja pozornost nameniti **tistim, ki o zunanji politiki odločajo, sprejemajo odločitve, in tistim, ki odločitve izvajajo**. V literaturi se za tiste, ki sprejemajo in izvajajo zunanjepolitične odločitve, marsikdaj uporablja ime akterji (*actors*). To ime pri nekaterih piscih⁶⁵⁸ vključuje vse akterje, torej tiste, ki o zunanji politiki odločajo, in tiste, ki odločitve izvajajo. Carlsnaes⁶⁵⁹ med najpomembnejše odločujoče akterje (*making foreign policy decisions*) prišteva šefe držav, predsednike vlad, zunanje ministre in državne sekretarje (na primer v ZDA, op. a.), obrambne svete (*security councils*), kabinete, politbiroje ali vlade kot celote, parlamente in parlamentarne odbore, politične stranke in podobno, torej tiste, ki o zunanji politiki odločajo in imajo za to odločanje politični mandat. Ne prišteva pa mednje tistih, ki zunanjo politiko izvajajo, na primer diplomacije v najširšem pomenu (vključno s konzularno službo in predstavništvi pri mednarodnih organizacijah). Podobno kakor Hill⁶⁶⁰ med akterje ne šteje uradnikov (birokratov), strokovnjakov, ki so sicer tudi vključeni v proces odločanja o zunanji politiki, predvsem tisti v zunanjem ministrstvu (t. i. zunanjepolitična birokracija), v obveščevalnih službah, vojski, ekonomskih ministrstvih, v »think tankih«, inštitutih in podobnem ter medijih. Vsi ti vplivajo na odločanje o zunanji politiki, vendar odločitev ne sprejemajo. Hill ima za »akterje« (*actors*) odgovorne odločevalce (*responsible decision makers*), tj. tiste, ki obvladujejo zunanjo politiko, to je ministrstvo za zunanje zadeve in zunanjepolitično izvršilno oblast⁶⁶¹ (predsednik vlade, zunanji minister, pa tudi obrambni, gospodarski, trgovinski, finančni minister in drugi ministri). Zunanjepolitično

658 Prim. Vukadinović, *Varnost*, 65 id.

659 Walter Carlsnaes, *Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne (Oxford 2008), 86 id.

660 Hill, *The Changing Politics*, 51 id.

661 Hill, *The Changing Politics*, 56 id.

birokracijo Hill pojmuje kot agente (*agents*),⁶⁶² medtem ko ima diplomate za tiste, ki odločitve prevajajo v prakso,⁶⁶³ torej za izvajalce zunanje politike.

Težava pri tem je, da se izraz akterji pogosto uporablja tudi za vse tiste subjektivne dejavnike, ki v mednarodnih odnosih delujejo po lastni subjektivni volji. V tem pomenu so akterji (dejavniki) države, mednarodne organizacije, EU,⁶⁶⁴ razne entitete *sui generis*, na primer Vatikan, transnacionalne korporacije, nevladne organizacije (NVO) in podobno. Že zaradi jasnosti je izraz akterji (dejavniki) najprimerneje uporabljati za tiste dejavnike, ki kot subjekti mednarodnih odnosov (in kot subjekti pravic in dolžnosti po mednarodnem pravu) vzpostavljajo odnose in delujejo v mednarodnih odnosih.

Za tiste, ki o zunanji politiki v državi odločajo in jo izvajajo, se uporablja tudi izraz odločevalci (*decision makers*) v zunanji politiki.⁶⁶⁵ Vendar bi izraz odločevalci zadovoljivo opredeljeval le tiste, ki odločajo, v strogem pomenu (*stricto sensu*) pa ne bi mogli mednje vključiti tistih, ki odločitve izvajajo. Določanje in izvajanje zunanje politike pa se toliko prepletata, kar praksa vsakodnevno potrjuje, da ***ni smiselno ločevati med odločevalci in izvajalci zunanje politike.***

Terminološka težava, ki niti ni posebej pomembna, je najlažje rešljiva z uporabo v mednarodnem pravu uporabljene terminologije.⁶⁶⁶ Türk⁶⁶⁷ govori o »organih za vzdrževanje mednarodnih odnosov« in kot take opredeljuje državne poglavarje, predsednike vlad, zunanje ministre, diplomatske predstavnike, konzule in mednarodne uslužbenke. Delovanje vseh navedenih organov države – vzdrževanje mednarodnih odnosov – ***vključuje predlaganje, odločanje in izvajanje zunanje politike.*** Zato jih je mogoče imenovati tudi organi zunanjih zadev oziroma ***organi za zunanje zadeve.*** Delovanje in tudi položaj navedenih državnih organov je urejen z mednarodnim pravom, njihovo delovanje pa ima tudi mednarodnopravne učinke.

662 Hill, *The Changing Politics*, 72 id.

663 Hill, *The Changing Politics*, 127 id.

664 Tako Kajnc, *Razvoj*, 52 id., razume EU kot akterja, pa tudi sicer se kot akterje v mednarodnih odnosih razumejo tisti subjekti, ki delujejo v mednarodni skupnosti, predvsem so to države; podobno se marsikdaj med akterje poleg države uvrščajo tudi mednarodne organizacije, NVO, transnacionalne korporacije, interesne skupine itd. (v mednarodni skupnosti); Filzmaier, Gewessler, Höll in Mangott, *Internationale Politik*, 59 id.

665 *Foreign policy decision makers, odlučiooci*, prim. Dimitrijević in Stojanović, *Osnovi teorije*, passim.

666 Degan, *Međunarodno pravo*, 315 id., govori o »organih države za mednarodne odnose« in loči »središčne« (šef države, parlament, vlada, ministrstvo za zunanje zadeve) in »zunanje« (diplomacija, konzulati itd.).

667 Türk, *Temelji*, 195 id.

Pri določanju in delno tudi izvajanju zunanje politike imata pomembno vlogo parlament in vlada kot kolektivna organa, poleg ministrstva za zunanje zadeve pa tudi druga ministrstva, na primer za gospodarstvo, obrambo, kulturo, okolje, torej tista, ki delujejo na področjih, ki so v zadnjih desetletjih posegla v mednarodne odnose in s tem v zunanjo politiko. Vsekakor pa je tisti kolektivni organ, ki ima pri odločanju, zlasti pa pri izvajanju zunanje politike osrednjo vlogo, ministrstvo za zunanje zadeve. Ministrstvo za zunanje zadeve zunanjepolitične odločitve predlaga, pripravlja in jih izvaja. Vsi navedeni državni organi posegajo v zunanjo politiko. Vendar med organe zunanjih zadev, torej tiste, ki imajo v sodobnem mednarodnem življenju središčno vlogo ***pri odločanju in izvajanju zunanje politike, po ustaljeni praksi štejemو parlament, šefa države, vlado, predsednika vlade ter ministrstvo za zunanje zadeve in zunanjega ministra.***

Zunanja politika je v sodobnem svetu obsežna in raznolika dejavnost držav, s katero skušajo uresničiti lastne cilje v odnosih z drugimi državami. Zunanjepolitično delovanje, odločanje in izvajanje zunanje politike posegajo na številna področja družbene življenja in človekove dejavnosti. ***Sodobna zunanja politika se neposredno ali posredno dotika tako rekoč vseh področij življenja.*** Zato je razumljivo, da gre za širok krog individualnih ali kolektivnih državnih organov, ki v imenu države delujejo v mednarodnih odnosih. Pomembno je, da so to tisti organi, akterji, odločevalci, izvajalci, ki ***delujejo v imenu države, z njenim pooblastilom in za njene interese, saj je zunanja politika dejavnost države.*** K tej dejavnosti države, k zunanji politiki, je usmerjena naša pozornost, torej k organom države za urejanje zunanjih zadev. Ne bomo pa namenjali velike pozornosti tistim dejavnikom, ki sicer tudi delujejo v mednarodnem življenju (na primer posamezniki, transnacionalne družbe, nevladne organizacije in podobno), vendar pa ker nimajo, kakor pravi Carlsnaes,⁶⁶⁸ političnega mandata, ne delujejo v imenu države, ne odločajo o zunanji politiki države in svoje dejavnosti ne izvajajo v imenu države. ***Zato bi kot organe za zunanje zadeve opredelili le tiste individualne ali kolektivne organe, ki v imenu države, z njenim pooblastilom in za njene interese delujejo pri sprejemanju zunanjepolitičnih odločitev in izvajanju teh odločitev v mednarodnem okolju.***

Poudarek »po pooblastilu« in »v imenu države« je pomemben, saj nekatera dejanja organov za zunanje zadeve ustvarjajo za državo ne le politične učinke in posledice, temveč tudi mednarodnopravne obveze. O tem bomo govorili pri obravnavi posameznih organov za zunanje zadeve. Tu naj za boljše razumevanje navedemo kot primer, da izjava zunanjega ministra, tudi ustna, o priznanju nove države pomeni, da je ta država priznana. Tudi na primer izjava šefa države, da se njegova država nečemu

668 Carlsnaes, *Actors*, 86.

odpoveduje, na primer določenim državnim terjatvam do druge države, bi imela pravni učinek, da se je država tem terjatvam odrekla.

Število individualnih in kolektivnih organov za zunanje zadeve se povečuje, kar je posledica dejstva, da zunanja politika že dolgo ni več omejena na politična in varnostna vprašanja med državami, temveč posega na številna druga področja. Na splošni ravni obsegajo pristojnosti in dejavnosti teh organov (seveda ne vsakega med njimi, temveč vseh skupaj) predvsem: pogajalsko vlogo, sklepanje pogodb (*treaty-making power*), gospodarsko dejavnost, imenovanje na položaje v zunanji politiki, dejavnosti v zvezi z uporabo prisile in drugo.⁶⁶⁹

Med organi za zunanje zadeve so razlike glede obsega pooblastil: ali so to individualni ali kolektivni organi države, ali imajo – in kdaj imajo – njihova dejanja in izjave za državo pravne učinke, ali za nastopanje v mednarodnih odnosih potrebujejo posebna pooblastila ali ne, ali delujejo v lastni državi ali zunaj nje, ali so za zunanjepolitično delovanje ustavno in zakonsko pooblašteni, ali pa jim država le *ad hoc* določi tudi zunanjepolitične naloge in jih le občasne konkretne potrebe umeščajo v zunanjepolitično delovanje.

Zunanjepolitični organi so v različnih državah z njihovo **ustavno in zakonsko ureditvijo različno urejeni**. Različno so urejeni tudi zato, ker lahko imajo velike države, zlasti tiste s svetovno naravnano zunanjo politiko, obsežno zunanjepolitično službo, o kakršni manjše države, kakršna je Slovenija, lahko le sanjajo. V ponazoritev tega dejstva omenimo, da tako število osebja v veleposlaništvih ZDA v pomembnih prestolnicah, na primer Moskvi, Pekingu, pa tudi v Ottawi in Mexico Cityju, ali pri nekaterih mednarodnih organizacijah, na primer OZN, NATO, EU in podobnih, presega število oseb celotne slovenske diplomacije v tujini ali celo osebje vsega slovenskega zunanjega ministrstva.

Različna urejenost organov za zunanje zadeve, o čemer odloča vsaka država sama, pomeni tudi razlike v razporeditvi zunanjepolitičnih pristojnosti med posameznimi organi, na primer med šefom države in vlado. V izrazitih parlamentarnih demokracijah so zunanjepolitične funkcije šefa države, predvsem predstavljanje države, večinoma bolj protokolarne kakor dejanske narave. Njihova vloga pri dejanskem zunanjepolitičnem odločanju je bolj ali manj omejena in bolj formalna kakor dejanska. Vendar pa v praksi dejanska vloga šefa države marsikdaj preseže formalno določene okvire. Prav nasprotno pa sta v predsedniških demokracijah vsebinsko odločanje in izvajanje odločitev v zunanji politiki večinoma osredotočena na šefa države. Vendar je šef države (državni poglavar) v vsakem primeru, tako v parlamentarnih kakor predsedniških

⁶⁶⁹ Prim. Hastedt, *American Foreign Policy*, 94 id.

demokracijah, formalno, protokolarno najvišji organ države. On predstavlja njeno suverenost, zato mu gredo vedno najvišje protokolarne časti, pa tudi pomembna dejanska vloga v zunanji politiki.

Zapisali smo, da so organi za zunanje zadeve ***bodisi individualni bodisi kolektivni organi***. Med individualne spadajo šef države, predsednik vlade, minister za zunanje zadeve.⁶⁷⁰ Za te je skupno, da, kadar delujejo kot uradne osebe, imajo splošno zunanjepolitično pristojnost. Načeloma so pristojni v vseh zunanjepolitičnih zadevah, ne da bi potrebovali za izjave in nastopanje v stikih z drugimi državami posebna pooblastila ter ne glede na njihova konkretna ustavna pooblastila njihove izjave in podpisi državo zavezujejo.⁶⁷¹ Načeloma uživajo popolno imuniteto pred kazensko jurisdikcijo drugih držav. Izjema je v najnovejšem času pristojnost Mednarodnega kazenskega sodišča (ICC)⁶⁷² in *ad hoc* mednarodnih kazenskih tribunalov (na primer ICTY) za najtežje zločine po mednarodnem pravu (genocid, vojni zločini, zločini zoper človeštvo, zločin agresije), vendar le za tiste države, ki so sprejele pristojnost Mednarodnega kazenskega sodišča (ICC). Ti trije individualni organi za zunanje zadeve predstavljajo državo v mednarodnih odnosih. Zlasti šefu države, ki predstavlja državno suverenost,⁶⁷³ *mutatis mutandis* pa tudi predsedniku vlade gredo najvišje protokolarne časti in pooblastila ter najmanj taka imuniteta kakor veleposlanikom, ki predstavljajo šefa države.⁶⁷⁴

Naloge in pooblastila v zunanji politiki države te izjemno pomembne »trojke« (šef države, predsednik vlade, minister za zunanje zadeve) določa ustava določene države. Njihov status v mednarodnih stikih in pri njihovem mednarodnem delovanju ter

670 O mednarodnopravnem statusu teh organov in zlasti njihovi imuniteti prim. Alvaro Borghi, *L'immunité des dirigeants politiques en droit international* (Geneve 2003); Franciszek Przetacznik, *Protection of Officials of Foreign States According to International Law* (Haag 1983); Arthur Watts, *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Minister*, v *Recueil des Cours* 247 (1994-III) (Dordrecht 1995); Türk, *Temelji*, 197 id.; Chanaka Wickremasinghe, *Immunities Enjoyed by Officials of States and International Organizations*, v *International Law*, uredil Malcolm D. Evans, 2. izdaja (Oxford 2006), 395 id.

671 To je potrdila tudi mednarodna sodna praksa, na primer v sporu med Dansko in Norveško o suverenosti nad Greenlandijo (PCIJ Reports, Series A/B, No. 53, 1933) in v zadevi jedrskih poskusov Francije (ICJ Reports, 1974).

672 Prim. Türk, *Temelji*, 197.

673 Glej ILC, *Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Memorandum by the Secretariat*, A/CN.4/596, 2008.

674 Že Bynkershoek ugotavlja, da položaj (imuniteta), kakršen gre veleposlanikom kot predstavnikom suverena vladarja, gre enako ali več vladarju (cit. po *Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction*, op. cit., str. 26).

njihovo imuniteto in privilegije pa **opredeljuje mednarodno pravo**. Ker status teh visokih državnih funkcionarjev ni urejen s kako posebno mednarodno konvencijo, za razliko na primer od diplomatskih in konzularnih predstavnikov,⁶⁷⁵ njihov status formalno temelji na mednarodnem običajnem pravu.⁶⁷⁶ Kadar nastopajo v vlogi vodje posebne misije, pa se nanje nanaša tudi Konvencija o posebnih misijah.⁶⁷⁷ Po vsebini je mednarodnopravni status teh državnih funkcionarjev dejansko najmanj tak, kakršen je status vodij diplomatskih misij, praksa držav pa to pogosto presega.⁶⁷⁸

Med individualne organe zunanjih zadev spadajo tudi vodje diplomatskih misij, katerih položaj glede na to, da delujejo izven države, podrobno ureja mednarodno pravo, konkretno mednarodno diplomatsko pravo. Tudi vodje diplomatskih misij, tj. veleposlaniki, predstavljajo lastno državo v državi oziroma državah, v kateri(h) so akreditirani (ne pa v tretjih državah in ne na splošno) in nastopajo v njenem imenu brez posebnih pooblastil, kadar opravljajo dejavnosti, za katere jih pooblašča mednarodno diplomatsko pravo. Individualni organi za zunanje zadeve so tudi na primer svetovalci za državno varnost, podpredsednik države, predsednik parlamenta, posamezni ministri, na primer zlasti ministri za gospodarstvo, obrambo, finance in drugi, ki vse pogosteje nastopajo v mednarodnih odnosih. Ti potrebujejo za izvajanje zunanjepolitičnih nalog, na primer pogovore, pogajanja, podpis pogodb in podobno, **posebno pooblastilo**. Njihov mednarodnopravni status večinoma še ni dorečen, razen kadar nastopajo kot vodje ali člani posebnih misij (odposlanstev), kar je mednarodnopravno urejeno s Konvencijo o posebnih misijah.⁶⁷⁹ V praksi urejajo države njihov status, imunitete in privilegije z analogno uporabo pravil diplomatskega in konzularnega prava, zlasti Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih,⁶⁸⁰ Dunajske

675 V okviru ILC poteka prizadevanje za ureditev imunitete državnih funkcionarjev (glej *Preliminary Report on Immunity of State Officials From Foreign Criminal Jurisdiction*, Kolodkin, R., A/CN.4/601, (2008); za zdaj ni univerzalne mednarodne pogodbe, ki bi urejala ta vprašanja (ibidem, str. 15).

676 Ibidem, str. 16: mednarodni običaj (*international custom*) je temeljni vir mednarodnega prava na tem področju. Glej tudi Hazel Fox, *The Law of State Immunity* (Oxford 2002), 426: v odsotnosti splošne konvencije o statusu in imunitetah šefa države ta pravila zagotavlja mednarodno običajno pravo.

677 *Convention on Special Missions* (1969), UN Treaty Series, Vol. 1400, str. 231 id.

678 Zlasti glede protokolarnih časti so jim na temelju t. i. *commity* (pravno neobvezujočih pravil kurtoazije) izkazovane najvišje časti in ugodnosti; glej tudi A/CN.4/601, 18 id.; *commity* je najbolj enostavno opredeljena kot prijateljske geste ali vljudnosti, ki si jih izkazujejo države druga drugi brez pravne obveznosti; prim. Bledsoe in Boczek, *The International Law Dictionary*, 6 id.

679 Predvsem glede tega, kateri od teh državnih funkcionarjev naj bi imeli mednarodnopravno urejen status in imunitete; s tem se ukvarja ILC, glej A/CN.4/596 in 601.

680 *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (1961), UN Treaty Series, vol. 500, str. 95 id.

konvencije o konzularnih odnosih⁶⁸¹ in Dunajske konvencije o posebnih misijah.⁶⁸² Navedene mednarone konvencije, ki so jih ratificirale številne države, so temeljni akti mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava⁶⁸³ ter zaradi široke uporabe del običajnega mednaronega prava.

Med **kolektivnimi** organi za zunanje zadeve vsekakor velja omeniti parlament, vlado, ministrstvo za zunanje zadeve, diplomatske misije, svete za nacionalno varnost v državah, ki jih imajo. Medtem ko individualni organi neposredno nastopajo v mednarodnih stikih, torej tudi izvajajo zunanjo politiko, kolektivni organi praviloma pripravljajo in sprejemajo zunanjepolitične odločitve, s katerimi usmerjajo zunanjo politiko.

Zunanjepolitično odločanje je izjemno pomembno, zlasti kadar gre za dolgoročne strateške odločitve, pomembne za državo, njeno varnost in blaginjo, njen mednarodni položaj in včasih celo njen obstoj. **Zato o najpomembnejših zadevah ne glede na formalnopravno urejenost praviloma odloči državni vrh**, ki vključuje najpomembnejše organe zunanjepolitičnega odločanja, parlament, vlado, šefa države. Ker je za tovrstne odločitve potrebno široko soglasje v državi, so v njihovo sprejemanje praviloma vključeni tudi vrh opozicije⁶⁸⁴ in drugi pomembni dejavniki v državi, na primer vrh vojske in obveščevalnih služb.⁶⁸⁵

Pri pripravi predlogov za zunanjepolitične odločitve in njihovo izvajanje ima pomembno vlogo t. i. zunanjepolitična birokracija⁶⁸⁶ v ministrstvu za zunanje zadeve, vključno s predstavištvu v tujini. Informacije se zbirajo v ministrstvu za zunanje zadeve, kjer se tudi analizirajo in pripravijo predlogi oziroma alternative za odločitve. Zato je ministrstvo za zunanje zadeve skupaj z zunanjim ministrom najpomembnejši državni organ zunanjih zadev pri pripravi predlogov za odločanje in po sprejeti odločitvi za njihovo izvajanje.

681 *Vienna Convention on Consular Relations* (1963), UN Treaty Series, vol. 596, str. 261 id.

682 *Vienna Convention on Special Missions* (1969), UN Treaty Series, vol. 1400, str. 231 id.

683 Za temeljne konvencije mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava glej *Diplomatsko pravo – izbrane konvencije*, ur. Iztok Simoniti (Ljubljana 2014).

684 O vlogi opozicije prim. Joe D. Hagan, *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective* (Boulder (Col.) 1993).

685 O vlogi obveščevalnih služb pri zunanjepolitičnem odločanju glej Coulombis in Wolfe, *Introduction*, 172 id.; Hill, *The Changing Politics*, 66 id. in str. 149 id.

686 O vlogi t. i. zunanjepolitične birokracije v zunanji politiki ZDA glej Hastedt, *American Foreign Policy*, 141 id.; Hill, *The Changing Politics*, 75 id.

Glede na povedano je mogoče predstaviti poenostavljeno shemo organov za zunanje zadeve. Po tej približni shemi, ki *mutatis mutandis* velja v večini držav, sprejemata pomembne zunanjepolitične odločitve parlament in vlada. V odločanje so vključeni tudi šef države, predsednik vlade, zunanji minister, drugi ministri in predsednik parlamenta. Navedeni individualni organi zunanjepolitične odločitve tudi izvajajo, uresničujejo. Pri tem imata središčno vlogo minister za zunanje zadeve in predsednik vlade.⁶⁸⁷ Šef države v vsakem primeru predstavlja suverenost države, zato ima vedno pomembno protokolarno vlogo tudi v zunanji politiki. Koliko je šef države vključen v izvajanje zunanje politike in odločanje o njej, je odvisno od ustavne ureditve in političnih odnosov v državi. Operativno izvajata zunanjo politiko ministrstvo za zunanje zadeve in minister, ki ga vodi.

Realni odnosi v državi pri določanju zunanje politike in njenem izvajanju so lahko daleč od predstavitvene sheme. Odvisni so od ustavne ureditve, dejanskih političnih razmer v državi, pa **tudi od tradicij, pretekle prakse in nenazadnje od osebnostnih lastnosti in ambicij najpomembnejših individualnih organov zunanje politike.** Predvsem zaradi razlik med državami je težko na splošni ravni govoriti o hierarhičnih razmerjih med navedenimi organi za zunanje zadeve. Vsekakor je šef države prvi glede predstavljanja države, on predstavlja državno suverenost. V predsedniških sistemih je šef države – predsednik – tudi dejansko najpomembnejši organ v zunanji politiki. Najznačilnejši primer je predsednik ZDA, ki je tudi vrh izvršne oblasti, vključno na zunanjepolitičnem področju. Je torej nadrejen drugim organom zunanjih zadev.⁶⁸⁸ Vloga kongresa⁶⁸⁹ (predvsem senata) je pretežno nadzorna, s tem, da lahko bodisi senat bodisi predstavniški dom s svojimi sklepi predsednika omeji in mu ne da soglasja za določen zunanjepolitični ukrep, praviloma s tem, da ne odobri sredstev za njegovo izvedbo.

V parlamentarnih sistemih je pri odločanju o zunanji politiki in njenem izvajanju (razen kolikor gre za predstavljanje države in nekatere odgovornosti, kakor so razglašanje ratificiranih mednarodnih pogodb, sprejemanje poverilnih pisem tujih veleposlanikov in izdaja teh pisem lastnim veleposlanikom) vrhovni individualni zunanjepolitični organ šef izvršne oblasti, torej predsednik vlade, kancler, ali kakorkoli se pač imenuje. Ta je bolj ali manj odvisen od odločitev vlade, ki ga utegnejo omejevati, zlasti če je vlada koalicijska in so v njej tudi stranke, ki imajo svoje mnenje o določeni zunanjepolitični odločitvi.

687 To velja za parlamentarne, ne pa za predsedniške sisteme, kjer je šef države ne le v središču odločanja o zunanji politiki, temveč tudi pomemben izvajalec zunanje politike, prim. Türk, *Temelji*, 198 id.

688 O zunanjepolitični vlogi predsednika ZDA glej Hastedt, *American Foreign Policy*, 109 id.

689 O vlogi kongresa prav tam, 128.

Parlament je v parlamentarnih demokracijah formalno tisti organ, ki naj bi na predlog vlade določal zunanjo politiko in odločal o najpomembnejših zunanjepolitičnih zadevah. Vendar se parlament praviloma ne ukvarja s tekočo zunanjo politiko. Pri poseganju parlamenta v zunanjo politiko gre predvsem za dajanje splošnih usmeritev, nadzor nad vlado in ministrstvom za zunanje zadeve z zahtevanjem poročil in pojasnil, sprejemanjem stališč in ocen ter ratifikacijo pomembnih mednarodnih pogodb.

Minister za zunanje zadeve je formalno podrejen sklepom vlade in torej njenemu predsedniku, parlamentu in v predsedniških sistemih tudi neposredno šefu države. Ker je edini individualni organ za zunanjo politiko, ki je stalno vključen v zunanjo politiko z zunanjepolitičnim aparatom v ministrstvu za zunanje zadeve, ker mu je operativno podrejena celotna diplomatska in konzularna služba in ker je pooblaščen in odgovoren le za zunanjo politiko (za razliko od šefa države in predsednika vlade), mu to *omogoča dejansko odločilno vplivati na zunanjepolitične odločitve in še zlasti na njihovo izvajanje*.

Ker ima »trojka« (šef države, predsednik vlade in zunanji minister) splošno pooblastilo za urejanje zunanjepolitičnih zadev z mednarodnopravnimi učinki (njihove izjave in podpisi ter druga uradna dejanja državo zavezujejo), se je zaradi pravne varnosti med državami uveljavila praksa notifikacije sprememb glede teh funkcij. Država uradno sporoči (notificira) ustreznim mednarodnim organizacijam in drugim državam nastop novega šefa države ali nove vlade z novim predsednikom vlade in nastop novega zunanjega ministra z diplomatsko noto.

12.2 ŠEF DRŽAVE (DRŽAVNI POGLAVAR)

Šef države (običajno je to predsednik države, izvoljen na neposrednih volitvah ali v parlamentu, lahko pa je to dedni monarh, izjemoma tudi predsednik vojaške hunte, če ta z vojaškim udarom prevzame oblast, ali predsednik kolektivnega šefa države, na primer predsedstva)⁶⁹⁰ predstavlja državo in njeno suverenost v mednarodnih odnosih. Čeprav v parlamentarnih demokracijah dejansko ni najpomembnejši organ pri odločanju in izvajanju zunanje politike, mu to, da predstavlja državno suverenost v mednarodnih odnosih, daje poseben pomen. Ker so vojaške hunte ter njihovi predsedniki in kolektivni šefi države danes le redka izjema, bomo pozornost namenili le predsednikom in monarhom ne glede na to, da je na začetku lastne neodvisne državnosti tudi Slovenija kot relikv jugoslovanske ustavne ureditve kratko obdobje imela kolektivnega šefa države, predsedstvo s predsednikom predsedstva.

690 Tak primer sta bila predsedstvo SFRJ in predsedstvo Republike Slovenije pred sprejetjem ustave.

Najprej velja ugotoviti, da šef države (državni poglavar)⁶⁹¹ – in to je bilo skozi stoletja nesporno – po mednarodnem običajnem pravu kot suveren uživa privilegije, imuniteto in čast, tudi kadar je na ozemlju tuje države. Od začetkov mednarodnega prava je ena od njegovih maksim, da suveren ne more biti podrejen tuji oblasti, drugi suverenosti. Iz suverenosti šefa države izhajajo diplomatski privilegiji in imunitete njegovih diplomatskih predstavnikov. Vendar je kodifikacija diplomatskega prava zaobšla šefa države (pa tudi predsednika vlade in zunanjega ministra) tako, da je njegov status še vedno opredeljen z mednarodnim običajnim pravom.⁶⁹² Nedvomno mu gre do, kadar je v tujini, najmanj vsi privilegiji in imunitete kakor vodjem diplomatskih misij, časti in ceremonial kot izraz spoštovanja in najvišja protokolarna obravnava. V praksi držav in mednarodnem običajnem pravu o tem ni dvomov in nejasnosti.

Monarhije in monarhi so danes izjema, omejena na nekaj držav v Evropi, Aziji in Afriki, ki so ohranile monarhijo iz tradicionalnih razlogov. V evropskih monarhijah, Združenem kraljestvu, Španiji, Belgiji, Nizozemski, Luksemburgu, Danski, Norveški in Švedski, Monaku in Lihtenštajnu, je vloga monarhov v zunanji politiki pri ***sprejemanju vsebinskih odločitev in izvajanju zunanje politike močno omejena***. Monarhi so skoraj brez pomembnega vpliva na vlado, parlament, zunanjega ministra, torej na tiste, ki odločitve o zunanji politiki dejansko sprejemajo in izvajajo. V nekaterih primerih je monarh zaradi tradicije v državi ali njegovega osebnega ugleda lahko neformalno vključen v zunanjepolitično odločitev, a je to izjema, in ne pravilo. Delna izjema so mini države, mini monarhije Andora, Lihtenštajn in Monako, kjer je monarh v zunanji politiki še vedno odločilen organ. V edinem preostalem cesarstvu, Japonski, je dejanski vpliv cesarja na zunanjo politiko podoben evropskim monarhom, ne glede na njegov izjemni simbolični tradicionalni položaj in ugled cesarja v japonski družbi. Podobno velja za Tajsko, kjer je vloga monarha podobna vlogi, ki jo ima japonski: velik, skorajda božanski ugled, a čedalje manjša in čedalje bolj omejena vloga v notranji in zunanji politiki. Pomembnejšo vlogo imajo monarhi v arabskem svetu. V Maroku, Jordaniji, še zlasti pa v Saudovi Arabiji in zalivskih državah (Kuvajt, Združeni arabski emirati, Bahrajn, Katar, Oman) je vloga vladarja oziroma vladarske hiše v zunanji politiki še vedno odločilna, z malo ali nič parlamentarnega nadzora in z vladami, ki so dejansko odgovorne monarhu. Seveda obstajajo tudi pomembne razlike v vlogi, ki jo imajo vladarji v teh državah v njihovi zunanji politiki, vendar so ti monarhi v bistvu najpomembnejši zunanjepolitični organi tako glede sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev kakaor tudi nadzora pri njihovem izvajanju. Zalivskim arabskim državam podobna je monarhija Brunej, kjer ima vladar te z nafto bogate države glavno vlogo v zunanji politiki.

691 O mednarodnopravnem statusu šefa države glej Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 39; Türk, *Temelji*, 196 id.

692 Prim. Satow in Gore, *Satow's Guide*, 9 id.

Torej lahko sklenemo, da imajo monarhi kot šefi držav v sodobnem svetu kot zunanjepolitični organi različne vloge. V evropskih monarhijah je vloga monarhov omejena na predstavljanje države in protokolarna opravila ter razne formalnosti, na primer otvoritev zasedanja parlamenta v Združenem kraljestvu in na Švedskem, akreditiranje lastnih veleposlanikov in sprejemanje poverilnih pisem tujih, protokolarne vloge pri najvišjih državnih obiskih in ponekod tudi pri razglasitvi ratificiranih mednarodnih pogodb. V večini izvenevropskih monarhij pa je monarh glavni razsodnik in usmerjevalec v zunanji politiki. Torej so evropski monarhi kot šefi držav (z izjemo mini monarhij) kot zunanjepolitični organi omejeni na predstavljanje suverenosti države, protokolarna in ceremonialna diplomatska opravila brez možnosti resneje vplivati na zunanjo politiko države.

Tudi v monarhijah v arabskem svetu in tistih, ki smo jih omenili kot njim podobne, monarh predstavlja državo, ima protokolarne in ceremonialne diplomatske funkcije, hkrati pa ima tudi odločilen vpliv na zunanjo politiko. Pomembne zunanjepolitične odločitve brez njihove udeležbe oziroma soglasja v večini primerov niso mogoče. Minister za zunanje zadeve ter tudi predsednik vlade in vlada so odgovorni predvsem vladarju, in ne izvoljenemu parlamentu, če ta sploh obstaja. V teh državah je šef države, monarh, še vedno glavni organ zunanje politike v formalnem in dejanskem pogledu. V zunanjepolitičnih vlogah monarhov teh držav so seveda posebnosti in razlike. Tako kakor obstajajo konkretne razlike na primer med kraljevino Švedsko in japonskim cesarstvom, so tudi razlike na primer med jordansko in savdsko monarhijo, med brunejskim sultanatom in butanskim kraljestvom. Te razlike je treba pri konkretnem proučevanju zunanje politike teh držav upoštevati.

V veliki večini sodobnih držav je *šef države voljeni predsednik*. Voljen je lahko na neposrednih volitvah ali v parlamentu po posebnem postopku z zahtevano kvalificirano večino in podobno. Vendar je jasno, da daje predsedniku izvolitev na neposrednih volitvah, še posebej izvolitev z jasno večino, neposredno izvoljenemu šefu države, večjo politično težo in ugled tudi v zunanji politiki, kakor če je izvoljen v parlamentu z dogovori parlamentarnih strank. V parlamentu izvoljenemu predsedniku je težje videti predstavnika ljudske suverenosti, tistega, ki predstavlja ljudstvo, voljo ljudstva.

Položaj predsednika države, šefa države in njegova zunanjepolitična pooblastila so v vsaki državi določena z ustavo in zakoni; njegov mednarodni položaj, pravice, imunitete in protokolarno obravnavo določajo običajno mednarodno pravo in pravila kurtuzije. Ureditev ustavnega položaja predsednika države je zelo različna, vendar gre v bistvu, kakor že omenjeno, vendarle za dve temeljni vrsti ureditev.⁶⁹³ V konkretnih

693 Ker gre v vseh primerih, tako v predsedniških kakor tudi parlamentarnih sistemih, za ureditev na temelju ustave, je upravičeno oboje označevati kot ustavno demokracijo.

primerih se sicer delno prekrivata, vseeno pa ju loči nekaj temeljnih razlik. Položaj predsednika – šefa države (državnega poglavarja) je **v predsedniških demokracijah** bistveno drugačen in tudi pomembnejši od predsednika – šefa države v parlamentarnih sistemih. V bistvu predsedniški sistem ustavne ureditve je v Evropi uveljavljen v Franciji in Rusiji ter na Cipru, na poseben način pa v Ukrajini, Belorusiji, Gruziji, Azerbajdžanu in Armeniji pa tudi v Srbiji. V primerih Rusije in Francije, je predsedniška ureditev posledica zgodovinske izkušnje.

Izven Evrope je že po tradiciji v večini držav uveljavljen predsedniški sistem v različnih različicah. Najstarejši in najznačilnejši je vsekakor predsedniški sistem ZDA,⁶⁹⁴ ki je bil vzor državam v Latinski Ameriki in na Karibih. Tudi v Afriki prevladujejo predsedniški sistemi, prav tako v Aziji. Izjema so nekatere pomembne države, kakor sta Indija in Šrilanka. Podobno je v Avstraliji, Kanadi, na Novi Zelandiji in še v nekaj drugih državah, kjer sta prisotna britanski vpliv in tradicija. Imamo pa tudi nekaj svojevrstnih primerov, ki so tako posebni, da jih je težko uvrstiti v enega od obeh vrst, na primer Ljudska republika Kitajska, Vietnam, Severna Koreja, Iran, centralnoazijske republike nekdanje Sovjetske zveze: Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgizistan, Kazahstan, Tadžikistan, pa tudi Nepal in Afganistan.

Značilno za predsedniško demokracijo je, da je predsednik šef države, torej tisti, ki državo in njeno suverenost predstavlja, **hkrati tudi vrh izvršne oblasti**. Dosledno je to izvedeno v ZDA in državah, ki so se zgledevale po ameriškem vzoru in je predsednik države hkrati tudi predsednik vlade. Evropski predsedniški sistemi poznajo poleg predsednika države tudi predsednika vlade, na primer v Franciji in Rusiji. Vendar sta razporeditev ustavnih pooblastil, ter ureditev razmerja med predsednikom države in predsednikom vlade taka, da so najbolj pomembne zadeve v pristojnosti predsednika države. To še posebej velja za zunanjo politiko.

V predsedniškem sistemu je predsednik, ki je v teh sistemih vedno voljen neposredno, nesporno najpomembnejši subjektivni dejavnik, glavni individualni organ v zunanji politiki, in sicer tako glede sprejemanja kakor tudi izvajanja zunanjepolitičnih odločitev. Kot šefu države mu pripadajo tudi vse naloge predstavljanja države, vse tiste formalne naloge, ki pritičejo vsem šefom držav pri diplomatskem komuniciranju med državami, na primer imenovanje in odpoklic veleposlanikov, sprejemanje poverilnih pisem tujih veleposlanikov. V omejenem obsegu imajo tudi funkcijo sklepanja in ratificiranja mednarodnih pogodb. So vrhovni poveljniki oboroženih sil in pod določenim nadzorom predstavniškega telesa oziroma parlamenta ali z njegovim soglasjem odločajo o miru in vojni. Zunanji minister oziroma državni sekretar

694 O vlogi predsednika ZDA prim. Bailey, *Art*, 3 id.

v predsedniškem sistemu je predsedniku neposredno odgovoren in mu poroča ter opravlja zunanje politične naloge predvsem po predsednikovih navodilih.

V ZDA se je po drugi svetovni vojni uveljavila praksa, ki so jo povzele tudi nekatere druge države, namreč, da se ob predsedniku v Beli hiši, in ne v ministrstvu za zunanje zadeve (*Department of State*), vzpostavi svet za nacionalno varnost (*National Security Council*), ki ga vodi od predsednika izbrani in njemu neposredno odgovorni **svetovalec za nacionalno varnost**. Naloga sveta za nacionalno varnost in še posebej naloga svetovalca za nacionalno varnost je, da zagotavlja predsedniku neposredni vpogled v strateška varnostna in zunanje politična vprašanja. Svet za nacionalno varnost in osebno svetovalec za nacionalno varnost naj bi v neposredni bližini predsednika in pod njegovim nadzorom povezovala in koordinirala vse vidike nacionalne varnosti, zlasti zunanje politične, obveščevalne in vojaške. Usmerjena naj bi bila k dolgoročnim, strateškim vprašanjem zunanje politike, ne k tekočemu vodenju zunanjih zadev. Tekočo, operativno zunanjo politiko izvaja ministrstvo za zunanje zadeve, svet za nacionalno varnost in svetovalec za nacionalno varnost pa naj ne bi bila obremenjena z vprašanji tekoče zunanje politike, temveč izrazito usmerjena k strateškim vprašanjem in dolgoročnim odločitvam. Zaradi pričakovane dolgoročne in strateške usmeritve je razumljivo, da del svetovalcev za nacionalno varnost v ZDA prihaja iz akademskih vrst, in ne iz vrst poklicnih diplomatov. Med najuglednejšimi svetovalci za nacionalno varnost sta bila Brzezinski in Kissinger, oba hkrati pomembna teoretična mednarodnih odnosov in zunanje politike.

V evropskih predsedniških sistemih, Franciji in Rusiji, gre za **hibridni sistem med predsedniškim in parlamentarnim sistemom**. Med predsedniške sisteme ju uvrščamo zato, ker imajo predsedniki prav v zadevah zunanje politike v obeh primerih odločilno vlogo. Najpomembnejša razlika med ameriškim predsedniškim sistemom ter sistemom v Franciji in Rusiji je v tem, da imajo v Franciji in Rusiji poleg predsednika države tudi vlado s predsednikom vlade in zunanjim ministrom, ki sta formalno odgovorna parlamentu in odvisna od podpore oziroma razmerja političnih sil v parlamentu. Če ima v parlamentu večino politična opcija, ki ni ista kot politična pripadnost predsednika ter zato vlada in njen predsednik politično nista iste politične opcije kakor predsednik, ima lahko šef države pri določanju in izvajanju zunanje politike težave. To se je v praksi nekajkrat zgodilo v Franciji. Zunanje politična pooblastila tako francoskega kakor tudi ruskega predsednika in njuna dejanska vloga v zunanji politiki sta taki, da ju lahko mirno uvrščamo med predsedniške sisteme. Zlasti to velja za obdobje predsednikov Mitterranda, Chiraca, Sarkozyja, še zlasti pa de Gaulla in Giscarda d'Estainga, v Rusiji pa Putina. Ob tem, ko sta si v formalnem pogledu predsedniška sistema v Franciji in Rusiji močno podobna, pa seveda ne gre prezreti različnega družbenega in političnega bistva teh dve državi. Medtem ko je Francija utrjena demokracija, je Rusija v vseh pogledih posebna država v tranziciji z močnimi in čedalje bolj prevladujočimi

značilnostmi avtoritarno urejene in vodene države, vezane na osebnost sicer izvoljenega predsednika Putina.

Večina evropskih demokracij je parlamentarnih. V njih je nosilec izvršne oblasti in zunanje politike vlada, ki je odgovorna parlamentu. Razumljivo je, da so tudi med parlamentarnimi demokracijami velike razlike, odvisno od ustavne ureditve. Tako so formalni voditelji držav, predsedniki, v nekaterih parlamentarnih demokracijah voljeni neposredno tako kakor v predsedniških. To ***tako izvoljenemu predsedniku daje tudi v parlamentarni demokraciji večjo politično težo***, kakor če je izvoljen posredno, v parlamentu. V parlamentarnem sistemu so pooblastila formalnega šefa države, predsednika, pri odločanju in izvajanju zunanje politike bistveno manjša kakor v predsedniškem sistemu. To velja zlasti za odločanje v zunanji politiki, pa tudi za njeno uresničevanje, čeprav lahko tudi v parlamentarnem sistemu predsednik s svojimi obiski v tujini in srečanji pomembno sodeluje pri izvajanju zunanje politike. Prav tako predsednik tudi v parlamentarnih sistemih predstavlja državo, je prvi in najvišji po rangu glede protokola, ceremonialnih pravic in dolžnosti.

Razlika med parlamentarnim in predsedniškim sistemom je ***predvsem v odločanju o zunanji politiki*** (kakšne so razlike, je seveda odvisno od konkretne ustavne ureditve). V predsedniškem sistemu pomembne zunanjepolitične odločitve načeloma sprejema predsednik, v parlamentarnem sistemu pa parlament in vlada. Vendar tudi v parlamentarnih demokracijah v mednarodnih odnosih državno suverenost predstavlja šef države (državni poglavar).

Šef države, predsednik, tudi v parlamentarnem sistemu bolj ali manj formalno in neformalno vpliva na zunanjo politiko, odvisno od njegove politične podpore in njegovega ugleda, pa tudi njegovega osebnega interesa in zavzetosti za zunanjo politiko. S stiki, ki jih ima z osebnostmi v mednarodnem življenju, in s stiki s predsednikom vlade in zunanjim ministrom lastne države ima lahko predsednik države tudi v parlamentarni demokraciji pomembnen vpliv na odločanje v zunanji politiki in lahko s svojimi stiki pomembno prispeva k uveljavljanju interesov države v meddržavnih odnosih.

V sodobnem mednarodnem življenju se je uveljavila t. i. ***diplomacija na vrhu***, to je srečanje voditeljev držav in vlad o različnih pomembnih vprašanjih ali ob različnih priložnostih. Nekatera izjemno pomembna mednarodna srečanja so že v zasnovi na najvišji ravni, na primer G7 oziroma G20, t. i. vrh neuvrščenih, Evropski svet in podobno. Praviloma se teh srečanj na vrhu udeležuje v imenu države šef države ali predsednik vlade, odvisno od ureditve in dogovorov v državi; praviloma naj bi bil to tisti, ki ima ustavno in dejansko najpomembnejšo vlogo v zunanji politiki. Izjemoma na takih vrhunskih srečanjih šefa države ali predsednika vlade nadomešča zunanji minister. Pogosto se šefi držav ali predsedniki vlad udeležujejo splošne razprave v Generalni skupščini OZN, izjemoma pa tudi zasedanj Varnostnega sveta OZN, kadar je

vprašanje, ki je predmet obravnave v Varnostnem svetu OZN, posebej pomembno. Šefi držav in predsedniki vlad **ne potrebujejo posebnega pooblastila** za udeležbo in nastopanje na teh srečanjih in forumih. To zgodovinsko izhaja iz t. i. *ius representati-
onis omnimodae*, ki so ga imeli monarhi.

Protokolarna pravila glede šefov držav, njihove časti, privilegijev in imunitet, ki jih določa mednarodno pravo, so praviloma enaka, saj izhajajo iz suverenosti države, ka-
tere državni poglavar so. Kadar gre za razvrščanje med njimi, imajo predvsem zaradi
tradicije prednost monarhi. Zaradi njihove dejanske vloge v zunanji politiki imajo
pogosto v praksi prednost predsedniki, ki so šefi države v predsedniški demokraciji,
pred tistimi, ki so šefi države v parlamentarnem sistemu demokracije. Pri nastopih v
mednarodnih forumih imajo pri vrstnem redu govornikov in protokolarnih časteh
dosledno prednost šefi držav pred predsedniki vlad, ne glede na to, ali gre za pred-
sedniško ali parlamentarno demokracijo. Protokolarno razlikovanje med šefi držav
predsedniških in parlamentarnih demokracij je občutljivo in tvegano ter se mu velja
izogibati. Predsedniki enih in drugih – ne glede na razlike v ustavnih pooblastilih
– predstavljajo suverenost države, zato mora tudi protokolarna obravnava izražati
enakopravnost njihovih držav.

12.3 PREDSEDNIK VLADE IN VLADA

V sodobnih evropskih ustavnih monarhijah in parlamentarnih republikah je predse-
dnik vlade,⁶⁹⁵ v Avstriji in Nemčiji imenovan kancler, najpomembnejši individualni
organ za zunanje zadeve. Vlada, ki jo vodi, sprejema temeljne zunanjepolitične od-
ločitve in jih odvisno od tega, kako je to določeno v ustavi, predlaga v potrditev par-
lamentu. V značilnih predsedniških demokracijah, zlasti v ZDA, posebne funkcije
predsednika vlade sploh ni in je šef države, predsednik, hkrati tudi vrh izvršne obla-
sti, torej *de facto* tudi predsednik vlade. V parlamentarnih sistemih **usmerjata zuna-
njo politiko vlada in njen predsednik**, ki sta hkrati odgovorna za njeno izvrševanje.
Vlada je sicer bolj ali manj vezana na soglasje in usmeritve parlamenta, odvisno od
ustavne ureditve. Vendar so to praviloma zunanjepolitične usmeritve, ki so splošne
in dolgoročne. Enako velja za parlamentarni nadzor nad zunanjepolitičnim delo-
vanjem vlade, ki poteka v obliki občasnih obravnav zunanje politike v parlamentu,
ratifikacije mednarodnih pogodb in v nekaterih državah, na primer tudi v Sloveniji,
predhodne odobritve pogajalskih izhodišč za pogajanja. Seveda je tudi operativna
zunanjepolitična dejavnost vlade pod nadzorom parlamenta, ki lahko v ta namen

695 O mednarodnopravnem statusu predsednika vlade glej Türk, *Temelji*, 198 id.; Bohte in Sancin,
Diplomatsko in konzularno pravo, 39 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 316 id.

uporabi različne postopke, na primer interpelacije in poslanska vprašanja. Praksa potrjuje, da je v evropskih ustavnih monarhijah in republikah s parlamentarno ustavno ureditvijo ***zunanja politika osredotočena v vladi in njenem predsedniku***.

Glede protokolarnih časti, imunitete in privilegijev v praksi ni bistvenih razlik med predsednikom vlade in šefom države, je pa protokolarno šef države, tudi kadar so njegova dejanska zunanjepolitična ustavna pooblastila skromna, protokolarno vedno pred predsednikom vlade. Privilegiji in imuniteta slednjega namreč ne izhajajo iz suverenosti, kakor to velja za šefa države, temveč iz funkcije, ki jo opravlja. Ne glede na to, kako podrobno je odnos med šefom države in predsednikom vlade urejen v ustavi in zakonih, v dejanskem življenju in politiki obstaja možnost zapletov in težav, zlasti pri zunanji politiki. Oba sta pomembna zunanjepolitična organa, predsednik vlade in vlada z odločilno vlogo pri odločanju v zunanji politiki, šef države pa z najvišjim protokolarnim položajem, predstavljanjem suverenosti, čeprav pogosto s skromnimi pooblastili pri odločanju in izvajanju zunanje politike. Oba pa imata dolžnost – v interesu države in uspešne zunanje politike – zagotoviti nemoteno sodelovanje in usklajevanje dejavnosti na zunanjepolitičnem področju.

Vlada, ki skupaj s parlamentom določa usmeritev zunanje politike in ima na voljo celotni zunanjepolitični aparat države, mora z informacijami, analizami, dejavnostjo diplomacije omogočati šefu države zunanjepolitično delovanje v okviru njegovih ustavnih pooblastil. Šef države pa mora pri svoji zunanjepolitični dejavnosti upoštevati usmeritve in odločitve vlade ter z njo usklajevati svoje dejavnosti. Urejeni odnos med obema pomembnima akterjema – vlado in šefom države – ***je za uspešno zunanjo politiko zelo pomemben***. Nejasnosti in neuskklajenosti lahko neugodno vplivajo na učinkovitost zunanje politike, neuskklajenost pri nastopanju, manjšo prepričljivost, lahko pa povzroča tudi težave pri delu diplomacije.

Kakor potrjuje praksa, izkazujejo države ob obisku predsednika vlade *grosso modo* enake protokolarne časti, privilegije in imunitete kakor šefu države. Razlike v protokolu in ceremonialu so bolj odvisne od vrste obiska: ali gre za neuradni, delovni obisk, uradni obisk ali t. i. državni obisk (*state visit*). Razlike med temi vrstami obiskov so včasih tudi izraz stopnje in razvitosti odnosov med državami. Na zelo splošni ravni in z zadržkom je mogoče zatrditi, da je praviloma najvišja raven obiska, torej državni obisk, pridržana za šefa države.

12.4 PARLAMENT

V parlamentarnih demokracijah tudi v zadevah zunanje politike ***najpomembnejše zunanjepolitične odločitve*** praviloma na predlog vlade ***sprejema parlament***. V parlamentarnih sistemih segajo pristojnosti parlamenta od splošnega političnega

usmerjanja, ratifikacije mednarodnih pogodb, splošnega političnega nadzora nad delom vlade in odobravanja sredstev do sprejemanja konkretnih, pomembnih, zlasti dolgoročnih odločitev v zunanji politiki. Za ukvarjanje z zunanjepolitičnimi zadevami se v parlamentih praviloma oblikujejo posebne komisije ali odbori. Vendar ostaja tudi v parlamentarnih sistemih zunanjepolitično delovanje parlamenta in njegovih teles večinoma na splošni ravni. Parlament praviloma obravnava le pomembnejše zunanjepolitične odločitve in s svojimi sklepi, resolucijami in tudi zakoni dolgoročno usmerja in nadzoruje druge organe zunanjih zadev, ki so mu politično odgovorni in mu morajo občasno poročati.

Sodobna zunanjepolitična praksa pozna tudi neposredno sodelovanje parlamentov v zunanji politiki. Pri tem sodelovanju gre predvsem za izmenjavo izkušenj in pogledov na različna mednarodna vprašanja, ne pa za dogovore o vprašanih, ki so predmet zunanje politike. V sodobni praksi je zunanjepolitični organ tudi predsednik parlamenta. Glede protokolarnih časti je predsednik parlamenta v večini držav *grosso modo* enakovreden predsedniku vlade, saj je parlament izraz volje in suverenosti ljudstva. V mednarodnih odnosih se le počasi uveljavlja praksa, ki priznava predsedniku parlamenta enake protokolarne časti, privilegije in imunitete kot »trojki« (šef države, predsednik vlade, zunanji minister).⁶⁹⁶ Priznanje enakih protokolarnih časti, privilegijev in imunitet predsedniku parlamenta – tudi kadar ni vodja ali član posebne misije – je za zdaj prej izraz dobre volje držav kakor pa jasna in čvrsta obveza mednarodnega prava.

Med najpomembnejšimi nalogami parlamenta v zunanji politiki je **ratifikacija mednarodnih pogodb**. Mednarodne pogodbe z ratifikacijo potrdi parlament (ali pa njegov del, na primer senat v ZDA, državni zbor v Sloveniji). Brez ratifikacije mednarodna pogodba praviloma ne stopi v veljavo.⁶⁹⁷ Ratifikacija⁶⁹⁸ je mednarodni akt, s katerim se država dokončno zaveže, da sprejema neko mednarodno pogodbo. Formalno je to akt, s katerim ustrezní državni organ, običajno je to parlament, lahko pa za določene mednarodne pogodbe tudi vlada ali šef države, izrazi to končno soglasje. Tako na primer v ZDA predsednik ratificira t. i. izvršne pogodbe (*executive agreements*). V Sloveniji mednarodne pogodbe ratificirata državni zbor in vlada. Slednja le tiste (manj pomembne) pogodbe, ki se sklepajo za uresničevanje že sklenjenih

696 Različni pogledi o tem so prisotni tudi v doktrini; glej ILC, *Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Memorandum by the Secretariat*, A/CN.4/596, 2008.

697 Katere mednarodne pogodbe in v kakšnem postopku ratificira parlament in katere izjemoma kakšen drug organ, je urejeno z ustavo, postopek ratifikacije pa pogosto z zakoni.

698 O ratifikaciji mednarodnih pogodb glej Türk, *Temelji*, 248 id.; Bledsoe in Boczek, *The International Law Dictionary*, 261 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 138 id.; Brownlie, *Principles*, 610 id.; Sen, *A Diplomat's Handbook*, 568 id.

pogodb ali izvajanje že obvezujočih aktov mednarodnih organizacij, ter pogodbe, ki jih sklepajo posamezna ministrstva z ministrstvi drugih držav o izmenjavi izkušenj, vzdrževanju stikov, pogodbe, ki urejajo vprašanja v zvezi s konzularnimi in diplomatskimi odnosi, ali se nanašajo na izvrševanje že prevzetih obveznosti in odločitev o mednarodnem sodelovanju Slovenije, ter pogodbe, ki urejajo kulturno, znanstveno in izobraževalno sodelovanje. Skratka, mednarodne pogodbe, ki imajo izvršni značaj in urejajo izvrševanje že sprejetih obveznosti, ali ki so vsebinsko nepolitične, funkcionalne narave.⁶⁹⁹ Brez ratifikacije, torej brez te naknadne potrditve, pogodba praviloma ne stopi v veljavo.

Zgodovinsko se je ratifikacija – prvotno kot akt suverenega vladarja – uveljavila zaradi potreb prakse. Namreč potem, ko so pogajalci ali odposlanci na primer dveh vladarjev dosegli sporazum in ga zapisali v pisni obliki, sta ga, preden je stopil v veljavo, morala naknadno videti in potrditi še vladarja. Torej gre pri ratifikaciji v bistvu **za akt vrhovnega suverena, s katerim ta potrdi tisto, kar so se pogajalci dogovorili** in zapisali kot osnutek sporazuma. Pomen ratifikacije je v tem, da vrhovnemu organu oblasti, suverenu, parlamentu, vladi – odvisno od ustavne ureditve v državi – omogoči presojo tistega, kar so se pogajalci dogovorili, da to potrdi ali zavrne.

V mednarodnem pravu je jasno stališče, da je ratifikacija mednarodne pogodbe s strani organa države, ki ga določa njena ustava, pogoj za to, da pogodba stopi v veljavo. Lahko bi rekli, da je šele z ratifikacijo pogodba dokončno sklenjena. Podpis pooblaščenih oseb oziroma pogajalcev ali parafriranje (t. i. avtentifikacija, tj. potrdilo z začetnicami pogajalcev, da besediloustreza tistemu, kar je bilo dogovorjeno) praviloma pomeni le, da so pogajalci uskladili besedilo prihodnje pogodbe in ga zapisali. Kar so se pogajalci dogovorili in parafrali (ali podpisali), postane izraz soglasja pogodbenic, torej obvezujoča pogodba, šele po tem, ko jo z ustavo določeni organi obeh držav potrdijo s posebnim aktom, z ratifikacijo. Podpis pogodbe praviloma zavezuje le, da jo bo država predložila pristojnemu organu v ratifikacijo in da si bo prizadevala v dobri veri, da bi bil podpisan sporazum tudi ratificiran. Praviloma ratifikacijo opravi parlament z razpravo o predlagani pogodbi in izrazi soglasje z glasovanjem, bodisi z navadno, bodisi s kvalificirano večino, odvisno od ustavne ureditve; torej z zakonom o ratifikaciji ali s sklepom vlade ali šefa države. Šele ratifikacija v obeh pogodbenicah pomeni, da je pogodba dejansko sklenjena in začne veljati, bodisi z izmenjavo ratifikacijskih listin bodisi z dnem, določenim v pogodbi.

Sklenitev pogodb in kdaj stopijo v veljavo, kar je zahtevno vprašanje zlasti pri večstranskih (multilateralnih) pogodbah, bomo obravnavali v poglavju o pogajanjih in

699 Ratifikacija pogodb je urejena z Ustavo Republike Slovenije (8. in 153. člen) in Zakonom o zunanjih zadevah (69.–88. člen).

izidih pogajanj ter mednarodnih pogodbah. Na tem mestu omenimo, da mednarodna pogodba izjemoma lahko začne veljati že s podpisom (ali tudi parafiranjem), vendar le, če je v pogodbi to izrecno določeno, ali pa je iz izjav ali dejanj strank pogodbenic jasno razvidna volja pogodbenic, da pogodba stopi v veljavo brez ratifikacije. Pogodba torej izjemoma lahko stopi v veljavo brez ratifikacije le, če je jasno razvidna takšna volja obeh pogodbenic⁷⁰⁰ ali če ustavni red v državi za določeno vrsto pogodb ratifikacije ne zahteva. V vseh drugih primerih je **ratifikacija nujni pogoj za to, da je pogodba dokončno sklenjena**, da stopi v veljavo, in da se stranke zavežejo, da jo bodo v dobri veri izpolnjevale.

Z ratifikacijo parlamenti držav lahko pomembno vplivajo na zunanjo politiko države in prav ratifikacija omogoča parlamentu, da ima vlogo enega najpomembnejših organov v zunanjih zadevah. Tako po prvi svetovni vojni kongres ZDA ni ratificiral Pakta Društva narodov, in sicer prav tistega, ki ga je zasnoval njihov predsednik Wilson. ZDA tako nikoli niso postale članica Društva narodov, kar je že v izhodišču okrnilo njegovo vlogo in pomen. Hrvaški sabor je leta 2001 zavrnil ratifikacijo podpisanega sporazuma med Slovenijo in Hrvaško (t. i. sporazum Drnovšek-Račan) in s tem preprečil dostojno kompromisno rešitev mejnega spora med državama. Če slovenski parlament leta 1997 ne bi ratificiral t. i. španskega kompromisa,⁷⁰¹ bi Slovenija za daljše obdobje zaostala pri vključevanju v EU. Ti in številni drugi primeri kažejo na daljnosežni pomen ratifikacije in s tem na pomembno vlogo parlamenta v zunanji politiki. Če je v parlamentu težko zagotoviti za ratifikacijo potrebno večino, se iz političnih razlogov z ratifikacijo pogosto odlašajo. Taka sta bila primera ratifikacije sporazuma s Hrvaško o maloobmejnem prometu⁷⁰² in t. i. kulturnega sporazuma⁷⁰³ z Avstrijo, ki sta zaradi politične občutljivosti na ratifikacijo v slovenskem parlamentu čakala nekaj let.

Včasih se kakšen izjemno pomemben ali sporen mednarodni sporazum pred ratifikacijo v parlamentu da na **referendum**. Ta možnost je odvisna od ustavne ureditve v državi in od politične presoje vlade oziroma politične elite v državi, da to prepusti volji ljudstva,

700 Türk, *Temelji*, 249 id., obravnava za Slovenijo pomemben primer, ko je znani Memorandum o razumevanju iz leta 1954 med Italijo in SFRJ, s katerim je bila razrešena t. i. tržaška kriza, stopil v veljavo, čeprav ga Italija ni nikoli ratificirala, je bila pa dovolj jasno razvidna volja strank, tudi Italije, da je začel veljati brez ratifikacije.

701 Priloga XIII Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni in Evropskimi skupnostmi in njihovimi članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani, 1997.

702 Sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju, podpisan leta 1997, ratificiran leta 2001.

703 Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Avstrije o sodelovanju v kulturi, izobraževanju in znanosti iz leta 2002.

namesto da bi z odločitvijo parlament sam sprejel težko odločitev. Odločitev ljudstva utegne biti marsikdaj bolj odvisna od splošnih razmer v državi, od spopada med vlado in opozicijo in podobno, kakor od dejanske vsebine mednarodne pogodbe, o kateri naj bi referendum odločal. To so leta 2005 nazorno potrdili neuspeli referendumi za Ustavo za Evropo⁷⁰⁴ v Franciji in na Nizozemskem ter neuspeli referendum na Irskem o Lizbonski pogodbi leta 2008.⁷⁰⁵ Oboji so spravili EU v resno krizo, predvsem glede razvoja njenih institucij, ter ji v mednarodnih odnosih okrnili nekaj verodostojnosti.

Ustavni red Republike Slovenije (in nekaj drugih držav) dopušča možnost, da se da sporazum, ki je predložen parlamentu v ratifikacijo, v predhodno ustavnopravno presojo Ustavnemu sodišču Republike Slovenije. Ustavnopravna presoja naj bi preprečila, da bi se država z ratifikacijo zavezala k sporazumu, ki bi se v celoti ali v delu izkazal za protiustavnega. Vlada, ki je sicer v imenu države sporazum podpisala in s tem sprejela obvezo, da bo delovala tako, da bo sporazum ratificiran, v nekaj državah sicer lahko sproži postopek za referendum o sporazumu. Bo pa težko zagovarjala potrebo po referendumu po tem, ko je bil sporazum, ki ga je sama sklenila, v parlamentu že potrjen. Bolj razumljivo je, da referendum, če ga ustavni red v državi dopušča, predlaga opozicija, in to po tem, ko ratifikacije v parlamentu ni uspela preprečiti.

Sporazum začne veljati šele, ko je postopek ratifikacije v formalnem pogledu končan; to je, ko je po potrdilu sporazuma v parlamentu tudi izdan akt o ratifikaciji. Praviloma je izdaja tega akta v pristojnosti šefa države. Šele ob izmenjavi listin o ratifikaciji oziroma po poteku v pogodbi določenega roka, nastane dvostranska mednarodnopravna obveza. Večstranska mednarodna pogodba pa začne veljati, ko je depozitarju za določeno pogodbo predloženo v pogodbi določeno število aktov o opravljeni ratifikaciji zato, da pogodba stopi v veljavo.

12.5 DRUGI DRŽAVNI ORGANI, KI POSEGAJO V ZUNANJE ZADEVE

Preden preidemo k obravnavi zunanjega ministrstva z zunanjim ministrom in diplomacije, ki so dejansko najpomembnejši organi *pri izvajanju zunanje politike in pri pripravi predlogov za zunanjepolitične odločitve*, omenimo, da v sodobnem mednarodnem življenju v zunanji politiki nastopajo tudi nekateri drugi organi in posamezniki. Marsikdaj se omenjajo ministri, zlasti na primer obrambni, gospodarski

704 Pogodba o ustavi za Evropo s sklepno listino, 2004.

705 Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti s sklepno listino, 2007.

in finančni minister – enako velja morda v manjšem obsegu tudi za druge ministre – ki so neposredno vključeni v urejanje mednarodnih zadev v pristojnosti njihovih ministrstev (obrambno sodelovanje, sodelovanje v okviru zavezništov, gospodarsko sodelovanje, kreditni in investicijski sporazumi in podobno). To še posebej velja za ministre v državah članicah EU, ki tekoče usklajujejo dejavnosti članic v okviru pristojnosti njihovih ministrstev. Vendar vsi ti novi organi zunanje politike delujejo le na omejenem področju, ki je v pristojnosti ministrstva, ter bolj občasno kakor stalno. Vsekakor pa naj bi delovali v okviru splošnih smernic zunanje politike, ki jo praviloma določa vlada (in parlament), izvaja in koordinira pa ministrstvo za zunanje zadeve. Obseg zunanjepolitičnega delovanja teh kakor tudi vseh drugih državnih organov, ki občasno vstopajo v zunanje zadeve in mednarodno sodelovanje, je odvisen od ustavne in zakonske ureditve v konkretni državi. Med državami so pomembne razlike; ni enakih ustavnih pravil, različna pa je tudi praksa.

Ministri⁷⁰⁶ se v mednarodni praksi obravnavajo bodisi kot vodje posebnih misij, kadar vodijo delegacije, bodisi jim države na temelju lastne volje priznavajo obravnavo, podobno tisti za ministra za zunanje zadeve ali vodje diplomatskih misij. Za zdaj ni ne v praksi držav ne v mednarodni sodni praksi in doktrini dovolj jasnih oporišč, ki bi jim na primer zagotavljala imuniteto pred kazensko pristojnostjo tujih sodišč. Seveda pa je jasno, da se sodišča v tuji državi za kazenski pregon teh oseb (ministrov) redko odločijo, saj bi to lahko zapletlo meddržavne odnose.

Med organe držav, ki sicer v omejenem obsegu in z omejenimi pooblastili vstopajo v mednarodne odnose in zunanjo politiko, lahko štejemo podpredsednika države, načelnika generalštaba, v federacijah pa tudi predsednike vlad federalnih enot, deželne glavarje, guvernerje nacionalnih bank in podobno. Tudi položaj teh oseb oziroma organov ni urejen z mednarodno pogodbo, pa tudi v mednarodnem običajnem pravu bi težko govorili o obstoju jasnih pravil.⁷⁰⁷

12.6 MINISTER ZA ZUNANJE ZADEVE

Minister za zunanje zadeve⁷⁰⁸ je po svoji dejanski vlogi v zunanji politiki **najpomembnejši individualni organ države za zunanje zadeve**, četudi ni najvišji v

706 O zunanjem ministru bomo govorili posebej.

707 Vprašanje, kako širok je krog državnih funkcionarjev, ki so možni upravičenci do imunitete *ratione personae*, je bilo eno od spornih tudi v ILC; prim. A/CN.4.596 in A/CN.4/601.

708 O položaju ministra za zunanje zadeve prim. Türk, *Temelji*, 199 id.; Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 40 id.; Satow in Gore, *Satow's Guide*, 12 id.; Hill, *The Changing Politics*, 76 id.; Watts, *The Legal Position*, 21-96; Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, passim.

hierarhični razporeditvi teh organov in četudi deluje po usmeritvah in pod nadzorom vlade in parlamenta, v predsedniških sistemih pa po usmeritvah predvsem šefa države, predsednika. Njegov izjemni pomen in izpostavljena vloga tako pri odločanju kakor tudi izvajanju zunanje politike temelji med drugim na tem, da je edini individualni organ države na ravni ministra, ki se v celoti, tekoče, vsakodnevno, stalno ukvarja z zunanjo politiko. Neposredno ali vsaj posredno, prek sodelavcev, je udeležen v praviloma vseh pomembnih mednarodnih stikih in pogajanjih, stalno vzdržuje stike z zunanjimi ministri držav, ki so za njegovo državo pomembni, kar še posebej velja za stike v okviru EU in NATO. Ima dostop do vseh podatkov in zunanjepolitičnih analiz in ocen. Zunanji minister je tisti, ki vlado in parlament bodisi neposredno bodisi prek vlade seznanja z izzivi zunanje politike in predlaga potrebne odločitve. Zunanji minister večinoma določa taktiko in strategijo zunanje politike lastne države. V okviru zakonov določa organizacijo in delovanje ministrstva za zunanje zadeve in celotne diplomatske službe, vključno s konzulati in predstavništvi pri mednarodnih organizacijah.

Prav to, da vodi ministrstvo za zunanje zadeve, obsežni birokratski aparat države s stotinami ali tisoči oseb, odvisno od države, ki strokovno delujejo v zunanji politiki, zbirajo in analizirajo podatke, ocenjujejo položaj in možnosti, pripravljajo odločitve ter operativno delujejo, zunanjo politiko vsakodnevno izvajajo v državi ali zunaj nje, daje ministru za zunanje zadeve izjemno vlogo pri odločanju o zunanji politiki, še zlasti pri njenem izvajanju, ter posledično izjemen status v mednarodnih odnosih. Skupaj z aparatom, ki ga minister za zunanje zadeve vodi, je ta tisti organ države za zunanje zadeve, ki ima zaradi obveščnosti o zadevah, dostopa do podatkov in analiz, usmerjanja in nadzora zunanjepolitične birokratske elite, zbrane v ministrstvu, in diplomacij, zaradi tekočih mednarodnih stikov, v normalnih okoliščinah dejansko največji vpliv na zunanjo politiko. Zaradi teh dejstev ima minister za zunanje zadeve ne glede na formalno podrejeni položaj v odnosu do parlamenta in vlade v parlamentarnih sistemih oziroma do šefa države v predsedniških, pomembno in pogosto odločilno vlogo pri določanju zunanjepolitičnih ciljev in tekočem izvajanju zunanje politike ter je pri svojem delu večinoma tudi avtonomen. Seveda je njegova dejanska vloga odvisna od ustavne in zakonske ureditve v državi in od političnega pomena, ki ga osebno ima. Če je na primer v koalicijski vladi zunanji minister hkrati vodja druge najpomembnejše koalicijske partnerice in morda hkrati celo podpredsednik vlade, mu daje to posebno politično težo in avtonomnost. Položaj, avtonomnost in dejanska vloga zunanjega ministra so odvisni od podpore, ki jo uživa v vladi ter domači in tuji javnosti. Pomemben je tudi neobremenjen, produktiven osebni odnos s predsednikom vlade in šefom države. Nenazadnje je njegova vloga odvisna od njegovega poznavanja in razumevanja mednarodnih zadev in procesov, zlasti tistih, ki so dolgoročno pomembni za varnost in blaginjo njegove države. Odvisna je tudi od njegovih strokovnih in značajskih sposobnosti, da lahko z znanjem in avtoriteto vodi zunanjepolitični aparat.

Vlogi zunanjega ministra daje poseben pomen in teži tudi to, da vodi profesionalni aparat, čigar velik del deluje zunaj lastne države, bodisi kot diplomatsko in konzularno osebje bodisi kot osebje predstavništev pri mednarodnih organizacijah ali pa so v tujini kot člani posebnih odposlanstev, delegacij in podobno. Druga posebnost pa je v tem, da danes zunanji ministri, zlasti članic EU in NATO, prebijejo že skoraj polovico časa v tujini, velik del na sedežu EU v Bruslju ter na različnih srečanjih ob raznih priložnostih s kolegi iz držav članic EU in NATO.

Minister za zunanje zadeve ***nastopa v zunanjepolitičnih stikih brez posebnih pooblastil ali poverilnic***. Pooblašča ga njegov položaj, to, da je minister za zunanje zadeve. Zato se ob nastopu novega zunanjega ministra, tako kakor ob nastopu nove vlade in njenega predsednika ter novega šefa države, to po diplomatski poti z noto sporoči drugim državam in ustreznim mednarodnim organizacijam. V sodobnem komunikacijsko povezanem svetu in ob vlogi medijev je to v informacijskem pogledu formalnost. Je pa notifikacija pomembna v pravnem pogledu glede na to, da od takrat, ko zasede položaj, ministrove izjave, podpisi in dejanja zavezujejo državo. ***Njegove izjave in dejanja so dejanja njegove države in jo zavezujejo***, tudi če bi prekoračil ustavna ali zakonska pooblastila. Drugi državi ni treba poznati ustavnih in zakonskih pooblastil tujega ministra za zunanje zadeve. Dovolj je, da ve, kaj je ta vlogi zunanjega ministra izjavil, podpisal, ukrenil.

Čeprav je minister za zunanje zadeve podrejen vladi in parlamentu oziroma v predsedniških sistemih tudi šefu države, podobno kakor šef države ali predsednik vlade ***predstavlja državo in nastopa v njenem imenu***. Sicer pa je pri ministru za zunanje zadeve v ospredju dejansko izvajanje, udejanjanje zunanje politike. Zato je izhodišče njegove imunitete, privilegijev in protokolarnih časti, ki so *grosso modo* vsebinsko sicer podobne tistim, ki jih uživata šef države in predsednik vlade, ne v suverenosti države, temveč v njegovem dejanskem delovanju v zunanji politiki, torej na funkcionalnem načelu. Njegova imuniteta in privilegiji so namenjeni njegovi funkciji, temu, da funkcijo ministra za zunanje zadeve lahko nemoteno opravlja. Zato so razlike med njim ter šefom države in predsednikom vlade predvsem protokolarne narave.

Zunanji minister pogosto sam osebno ***vodi najpomembnejša pogajanja***, bodisi dvostranska z drugo državo bodisi na pomembnih srečanjih mednarodnih organizacij in mednarodnih konferencah. Kadar so to srečanja na najvišji ravni, minister za zunanje zadeve praviloma spremlja šefa države ali predsednika vlade, čeprav je to odvisno od ustavne in zakonske ureditve, predvsem pa prakse ter razmer in potreb.

Včasih se zastavlja vprašanje, ali minister za zunanje zadeve bolj spada v krog tistih, ki o zunanji politiki odločajo, ali k tistim, ki jo izvajajo, torej med diplomate, in mu zato včasih rečejo tudi »prvi diplomat«. Kakšen je njegov dejanski položaj v zunanjepolitičnem

procesu, pri odločanju in izvajanju zunanje politike, je seveda odvisno od ustavne in zakonske ureditve, tradicij in ustaljene prakse v državi, pa tudi od političnih razmer in njegove osebnosti. Tudi v zgodovini slovenske zunanje politike smo imeli pomembne ministre, ki so veliko odločali o zunanji politiki, pa tudi take, ki so bili le izvrševalci navodil predsednikov vlad ali šefa države.

Na splošni ravni velja, da je zunanji minister med tistimi, ki zunanjo politiko določajo in izvajajo. Izjemno pomembno vlogo pri odločanju o zunanji politiki mu zagotavlja dostop do informacij, zunanjepolitična birokracija z znanjem, ki jo minister vodi, njegovi tako rekoč vsakodnevni stiki z zunanjepolitičnimi dejavniki v drugih državah in mednarodnih organizacijah – in možnost, da zunanjepolitične odločitve predlaga vladi in prek nje (izjemoma pa tudi neposredno) parlamentu.

Hkrati pa je zunanji minister bolj ali manj vključen tudi v neposredno izvajanje zunanje politike. Poleg vodenja in koordinacije diplomatskega aparata v tujini in v ministrstvu so odločilni za izvajanje zunanje politike ministri stiki, pogovori, dogovori, izjave, korespondenca. Pravzaprav gre pri ministru za zunanje zadeve za preplet odločanja o zunanji politiki in njeno izvajanje. Že skromno poznavanje zunanjepolitične prakse potrjuje, da je minister za zunanje zadeve praviloma pomemben izvajalec zunanje politike, dejansko »prvi diplomat«, in ne nekdo, ki naj bi izvajal zunanjo politiko z razdalje in jo le usmerjal ali koordiniral. Pravilna je opredelitev, da je minister za zunanje zadeve glavni diplomat (*chief diplomatic officer*) države in redni (*regular*) posrednik (*intermediary*) s tujimi vladami.⁷⁰⁹

Vloga zunanjega ministra je za državo izjemnega pomena tako glede operativnega izvajanja zunanje politike kakor tudi določanja njene usmeritve. Na to je opozarjal že Martens v zvezi z nalogami zunanjega ministra, ki v zunanjih odnosih zahteva, se dogovarja, uveljavlja, pri čemer njegove napake škodijo celi državi; napačna zahteva, napačna presoja, napačna ali tvegana kombinacija in indiskretnost lahko kompromitirajo vlado, dostojanstvo države.⁷¹⁰ Poleg splošnih intelektualnih in kakovostnih značajskih lastnosti mora imeti posluš za politične, varnostne, gospodarske interese države, razumeti mora razvoj in glavne težave sveta, pa tudi pričakovanja in interese drugih držav.

709 Prim. Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 171.

710 Povzeto po Satow in Gore, *Satow's Guide*, 14; F. Martens je bil izjemno ugleden ruski diplomat in pravnik; po njem se imenuje t. i. Martensova klavzula, ki v mednarodno (vojno) pravo uvaja načelo humanosti.

12.7 MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

Minister za zunanje zadeve vodi zunanje ministrstvo, t. i. zunanjepolitično birokracijo,⁷¹¹ uradništvo, *civil service* na področju zunanje politike. Odveč je poudarjati, da so ministrstva za zunanje zadeve v državah različno urejena in strukturirana, pri čemer je to večinoma odvisno od vloge in ambicij, pa tudi tradicije in zlasti realnih možnosti države. Zaposlenih v ministrstvih za zunanje zadeve v velikih državah je tudi več kakor deset tisoč, v majhnih nekaj sto. Jasno je, da to vpliva na kakovost dela ter tudi na razpon ciljev in nalog. Nekatere splošne značilnosti je kljub temu mogoče omeniti.

Najprej, da skoraj v vseh državah zunanja ministrstva s svojimi podatki in analizami, posebnim zunanjepolitičnim znanjem in strokovnostjo niso namenjena le lastnemu ministru, ampak tudi drugim zunanjepolitičnim organom; predvsem šefu države, predsedniku vlade, vladi in parlamentu, v manjšem obsegu pa tudi drugim ministrstvom. Ministrstvo za zunanje zadeve **daje strokovno oporo drugim organom za zunanje zadeve in njihovo zunanjepolitično delovanje v večjem ali manjšem obsegu koordinira**. V številnih državah je ministrstvo za zunanje zadeve glede statusa in organizacije – seveda z različnimi nalogami – vključeno v enotno organizacijo državnega uradništva. To tudi zato, ker na svojem delovnem področju opravlja tudi upravne dejavnosti in opravila, na primer izdaja odločbe, zlasti na konzularnem področju, vize, potne listine, potrdila. V nekaterih državah pa je ministrstvo za zunanje zadeve bolj ali manj izločeno iz celote državne uprave in je njegova notranja organizacija avtonomna.

Notranja organizacija ministrstva za zunanje zadeve⁷¹² je v različnih državah pač različna. V nekaterih državah temelji na geografsko pogojenih interesih države, na primer oddelki (ali sektorji ali uprave) za sosednje države, evropske zadeve, ZDA in Kanado, vzhodno Evropo, Afriko in podobno, odvisno pač od prednostnih interesov in ciljev zunanje politike te države. S temi geografsko opredeljenimi (regionalnimi) sektorji se praviloma dopolnjujejo vsebinsko opredeljeni sektorji (oddelki, uprave in podobno), na primer za varnostno-politične zadeve, človekove pravice, mednarodne organizacije. V državah članicah EU – *mutatis mutandis* pa to velja tudi za članice NATO – je razumljivo oddelek (sektor, uprava) za EU središčni, najpomembnejši

711 O vlogi zunanjepolitične birokracije prim. Hastedt, *American Foreign Policy*, 141 id.; Hill, *The Changing Politics*, 75 id.

712 O notranji organizaciji ministrstva za zunanje zadeve razpravlja Milan Jazbec, *Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav*, v *Diplomacija in Slovenci*, uredil Milan Jazbec (Celovec 1998), 19 id.

oddelek. Seveda so oddelki (sektorji, uprave, direktorati), odvisno od zunanje-političnih prednostnih nalog države, notranje razdeljeni na pododdelke.

V dobro organiziranih ministrstvih oddelke (sektorje, uprave) običajno vodijo osebe v rangu veleposlanika. To tudi zato, ker naj bi vodje oddelkov (sektorjev, uprav in podobno) na delovni ravni sprejemali tuje veleposlanike, akreditirane v državi. Pogosta praksa, zlasti v majhnih državah, da tuje veleposlanike praviloma (ne le kot skrajno izjemo zaradi posebnih okoliščin) sprejema minister ali celo šef države ali predsednik vlade, izgleda prijazna, *ni pa primerna*. Tujim veleposlanikom je prijetno poročati o osebnih stikih oziroma razgovoru z ministrom, šefom države in podobno, je pa ta širokogrudna praksa prej neproduktivna kakor produktivna zaradi številnih razlogov: predvsem obremenjuje ministra, saj če sprejema ene, mora praviloma tudi druge veleposlanike. Če so neposredni stiki veleposlanikov z ministrom očitni privilegij le nekaterih veleposlanikov, je to vprašljiva praksa tudi zaradi kršitve suverene enakosti držav. Še bolj vprašljiva je ta praksa zato, ker neposredni dostop veleposlanikov do ministra pomeni, da obidejo vodje oddelkov v ministrstvu. To seveda pri diplomatskem zboru nikakor ne utrjuje ugleda vodij oddelkov. Taka praksa kaže tudi na neorganiziranost ministrstva in na podrejeni položaj države, zlasti če ni enakega, vzajemnega obravnavanja deležen tudi lastni veleposlanik v državi, kjer opravlja funkcijo veleposlanika. Slabo je tudi zato, ker »preskakovanje« vodij oddelkov, tistih, ki naj bi nosili največjo odgovornost za strokovnost odločitev na svojem področju, te izloča in jih s tem tudi odvezuje odgovornosti.

Le izjemoma, zaradi pomena in značilnosti zadeve, posebnega sporočila ministra ministru ali sporočil na najvišji ravni, je upravičen in smotrni sprejem tujega veleposlanika pri namestniku ministra ali ministru. Izjema pa so seveda srečanja z ministrom ob protokolarnih prireditvah in nastopu funkcije veleposlanika (predaja poverilnega pisma oziroma kopije poverilnega pisma).

Vodje oddelkov (uprav, sektorjev) naj bi bili v stiku z lastnimi veleposlaniki v tujini, katerih delo usmerja oddelek. V urejenem zunanjem ministrstvu naj bi bili ti oddelki usmerjevalci tekočega dela lastnih veleposlaništev. Običajno delo vseh političnih (oziroma regionalnih) oddelkov koordinira in usmerja t. i. *politični direktor*, izkušeni diplomat visokega ranga. Politični direktor naj bi bil ključna strokovno-politična avtoriteta v ministrstvu in glavni svetovalec ministra v političnih zadevah. V nekaterih zunanjih ministrstvih opravlja naloge političnega direktorja državni sekretar ali namestnik ministra.

Poleg regionalnih in vsebinskih oddelkov (uprav in podobno) so v notranji organizaciji zunanjih ministrstev še t. i. funkcionalni oddelki, ki omogočajo delovanje ministrstva ter diplomatske in konzularne mreže države. To so oddelki (sektorji, uprave in podobno) za finančne zadeve, notranjo varnost, kadrovske zadeve in podobno. To so splošne strokovne službe, prirejene posebnim potrebam ministrstva; so strokovna in

upravna opora za delovanje ministrstva. Te službe naj bi delovale v skladu z njihovimi strokovnimi načeli in pravili brez vmešavanja v zunanje-politična vprašanja. Zato naj bi na primer kadrovske in finančne službe ne vodili in v njih ne delali diplomati. Strokovnjak za finance ali strokovnjak za kadrovska vprašanja, ki bo postal diplomat zato, ker dela v zunanjem ministrstvu, bo praviloma slab diplomat; diplomat na čelu izjemno zahtevne, s posebnimi vprašanji obremenjene finančne ali kadrovske službe, ki zahteva tudi *kontinuiteto vodenja*, pa bo praviloma slab vodja te službe.

V vseh zunanjih ministrstvih so ob ministru osebe, ki tvorijo njegov kabinet. Ta naj bi urejal predvsem vse zahtevne logistične in organizacijske vidike delovanja ministra za zunanje zadeve, njegova srečanja, obiske, protokolarne obveznosti, javne nastope. Kabinet naj bi ne posegal v vsebinska zunanje-politična vprašanja, saj zanje običajno ni ne pristojen ne usposobljen. To bi povzročilo nastanek ministrstva v ministrstvu, s čimer bi se razvrednotilo delo oddelkov. Strokovne odločitve se na ta način preneso v kabinet ministra, delavci v kabinetu pa pogosto nimajo ne strokovne opore ter tudi ne dovolj lastnega strokovnega znanja in pregleda nad delovnim področjem določenega oddelka (sektorja in podobno). Koncentracija strokovnega dela v kabinetu ministra pa je lahko tudi dokaz njegovega nezaupanja do tistih v ministrstvu, ki so odgovorni za strokovno pripravo odločitev. Prenos strokovnega dela v kabinet ministra vodi v improvizacijo, zaradi katere lahko pride do težav.

V notranji strukturi ministrstva so tudi organizacijske enote za posebna zunanje-politična opravila, na primer protokol, oddelek za konzularna vprašanja, sektor ali oddelek za mednarodne ekonomske odnose, kulturno sodelovanje in podobno. Za sistematično in strokovno solidno utemeljeno zunanjo politiko pa sta izjemno pomembna oddelek za dolgoročne analize in načrtovanje ter oddelek za mednarodno pravo. Ni treba poudarjati, da se za notranje organizacijske enote v ministrstvih za zunanje zadeve uporabljajo različna imena in imajo v različnih državah različno opredeljene naloge.

Kot posebej pomembni organizacijski enoti smo omenili oddelek za mednarodno-pravne zadeve ter oddelek za dolgoročne analize in načrtovanje. Mednarodnopravni vidiki zunanje politike postajajo čedalje pomembnejši. Ne gre več le za tradicionalna mednarodnopravna vprašanja v zunanji politiki, na primer mejna problematika, vprašanja v zvezi z državno suverenostjo, državljanstvom in položajem tujcev, konzularna zaščita lastnih ljudi, razlaga mednarodnih pogodb, odgovornost države za morebitna protipravna dejanja in podobno. V sodobnem svetu so močno v ospredju *razna nova pravna vprašanja med državami* ali pa med državo in tujimi pravnimi osebami, na primer glede investicijskih pogodb, vprašanja, ki so v zvezi s Svetovno trgovinsko organizacijo (WTO), Svetovno banko (WB) in Mednarodnim denarnim skladom (IMF).

Zlasti sodelovanje v okviru EU sproža številna nova mednarodnopravna vprašanja. Številna od teh novih mednarodnopravnih vprašanj seveda ne spadajo neposredno v ministrstvo za zunanje zadeve, temveč v ministrstvo za finance, gospodarstvo, v nacionalno banko in podobno, vendar je v urejenih državah znanje, potrebno za obvladovanje mednarodnopravnih vprašanj, zbrano v ministrstvu za zunanje zadeve, ki (odvisno od vprašanja) angažira tudi mednarodnopravne strokovnjake iz drugih institucij in fakultet ter hkrati zagotavlja mednarodnopravno strokovno pomoč drugim organom države.

Tudi slovenska zunanja politika se je soočala s pomembnimi mednarodnopravnimi vprašanji (vprašanja nasledstva zaradi razpada nekdanje države, mejna vprašanja s Hrvaško, zaščita premoženja in pravic slovenskih pravnih in fizičnih oseb v drugih naslednicah nekdanje države in drugo). Ker sta mednarodno pravo in na njem temelječe argumentiranje med pomembnejšimi in tudi učinkovitejšimi sredstvi zunanje politike zlasti majhnih držav, je nujno, da si ustvarijo **solidno mednarodnopravno službo, ki jo vodi priznani strokovnjak za mednarodno pravo**.

V zunanji politiki so posebej pomembne dolgoročne usmeritve, strategije. Tekoče zunanjepolitične odločitve naj bi bile usklajene z dolgoročnimi cilji, upoštevale naj bi dolgoročne možnosti in trende. Zato naj bi imelo zunanje ministrstvo poseben oddelek, ki se ukvarja z dolgoročnimi trendi in vprašanji. V njih so praviloma zbrani najbolj izobraženi kadri, vodijo pa jih visoko izobraženi diplomati, običajno taki z akademsko habilitacijo. Vendar je pomembno, da tak oddelek (sektor, uprava) za strateška, dolgoročna vprašanja ne pripravlja zgolj analiz in študij, temveč mora biti tudi **vpet v zunanjepolitično odločanje**. Vsaka pomembnejša in dolgoročnejša zunanjepolitična odločitev, ki jo pripravi in nato sprejme ministrstvo, bi morala iti tudi v presojo takega strateškega sektorja. Ta bi jo moral oceniti predvsem z vidika, ali je predlagana odločitev usklajena z dolgoročnimi cilji zunanje politike in razvojnimi trendi v mednarodni skupnosti.

Verjetno je razlog, da se temu strateškemu sektorju v slovenskem zunanjem ministrstvu ni namenjalo dovolj pozornosti, v tem, da so bili skromni kadri ministrstva vsa leta obstoja države obremenjeni s pomembnimi, nujnimi nalogami. Razpad države in boj za mednarodno priznanje, včlanjevanje v mednarodne organizacije, vojne v okolici, vprašanja nasledstva, članstvo v Varnostnem svetu OZN, prizadevanja za vstop v EU in NATO, predsedovanje različnim regionalnim organizacijam in srečanjem, še posebej pa OVSE in EU, vse to je izčrpalo tako rekoč vse vire in zaposlilo najboljše kadre ministrstva.

Posebna enota v organizaciji ministrstva za zunanje zadeve je **protokol**⁷¹³ oziroma služba za protokolarne zadeve. Zlasti v številnih evropskih državah je protokol ministrstva za zunanje zadeve hkrati državni protokol, ki izpolnjuje protokolarne zahteve ter tudi potrebe šefa države, vlade in tudi drugih organov. Prednost enotnega državnega protokola ni le v gospodarnosti in večjih možnostih za strokovno solidno protokolarno službo tudi v manjši državi, temveč tudi v lažji koordinaciji in tudi v tem, da ni prestižnih zapletov med različnimi protokoli v isti državi. Protokol običajno vodi izkušeni diplomat, saj je vloga protokola tesno povezana z diplomatsko dejavnostjo ter močno presega le naloge gostoljubja in skrbi za osebno udobje domačih in tujih državljanov. Osebe protokola je v stiku s tujimi gosti ves čas obiska in tudi ves čas obiska domačih državljanov, šefa države, predsednika vlade, predsednika parlamenta, zunanjega ministra in drugih v tuji državi. To zahteva njihovo sposobnost komuniciranja s tujimi partnerji in razumevanje mednarodnih vprašanj, ne le organizacijskih in turističnih veščin. Bistvena naloga protokola je, da je zagotovljeno **spoštovanje lastne in tuje države** in vse potrebno za uspešno delo, vključno s prijetnim, sproščnim vzdušjem brez servilnosti. Zlasti pa naj bi protokol skrbel za udobje gostov in se izogibal vsega, kar bi lahko slabo vplivalo na ugled države.⁷¹⁴ Če pride do protokolarnih spodrsjlajev, ki praviloma niso namerni, bi bilo prej smešno kakor učinkovito, če bi iz tega naredili veliko težavo ali celo zaostritev.

Izjemno pomembna za delo ministrstva za zunanje zadeve je **služba za stike z javnostmi**. Ker se je treba na zahteve medijev pogosto hitro odzvati, v večini evropskih držav nalogo vodje te službe oziroma predstavnika ali pooblaščenca zunanjega ministra za stike z mediji opravlja izkušeni diplomat, praviloma v rangu veleposlanika, ki dobro pozna zunanjepolitično področje lastne države ter tudi dogajanje, težave in procese v mednarodni skupnosti. Služba za stike z javnostmi in njen vodja morata biti ob tem, da sta v stalnem stiku z ministrom, sposobna samostojnega odzivanja na dogodke in zlasti vprašanja novinarjev. Zunanji minister naj bi samostojno nastopal v javnosti na tiskovnih konferencah ob srečanjih s tujimi državniki in ob pomembnih dogodkih z izjavami, intervjuji in tiskovnimi konferencami. Z mediji pa naj bi sproti komuniciral in komentiral dogajanja predstavnik oziroma vodja službe za stike z javnostmi. To daje nastopom ministra primerno težo, saj so njegove izjave besede države, ki zavezujejo državo pred domačo in tujo javnostjo. Nespretno, neutemeljeno, sporne izjave predstavnika za tisk je mogoče zlahka popraviti, **ministrove pa težko brez škode za ugled vlade in države**. Pogosta napaka v državah je, da služba za stike z javnostmi deluje predvsem kot služba ministra, namenjena le njegovi uveljavitvi in promociji. Naloga službe ministrstva za zunanje zadeve za stike z javnostmi je, da obvešča javnost o zunanjepolitičnih dogajanjih in ukrepih, da si prizadeva

713 O protokolu kot dejavnosti bomo govorili tudi v zvezi z diplomacijo.

714 Tako tudi Satow, cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 242.

pridobiti razumevanje in podporo zunanji politiki v domači in tuji javnosti. Zlasti sporočila tuji javnosti morajo biti politično in strokovno domišljena in utemeljena, če želijo delovati prepričljivo.

V sodobnem političnem življenju, v zunanji politiki pa še posebej, je pogosto manj pomembno tisto, kar se v resnici dogaja, kakor tisto, kar zanima javnost in kar ta dojema kot dejanskost, kot resnico. Zato je vloga službe za stike z javnostmi ministrstva za zunanje zadeve izjemno pomembna, vloga vodje te službe, ki običajno javnost tudi obvešča, t. i. uradni govorec ministrstva, pa še posebej. Prav on se mora pravočasno, utemeljeno, odmerjeno odzivati na dogodke, pogosto nepredvidljive, in na vprašanja novinarjev. Za ministra za zunanje zadeve je bolje, **da v javnosti nastopa manj kakor preveč, vsekakor pa selektivno le takrat, kadar je njegov nastop v javnosti res potreben.**

Glede na pomen, ki ga imajo v demokratičnem svetu mediji, zunanja ministrstva in osebno zunanji ministri negujejo neformalne, osebne stike s pomembnimi ljudmi iz medijev. V neformalnih pogovorih *off the record* je dana možnost seznaniti sogovornike z ozadjem določenih zunanjepolitičnih dogodkov, razlogi za določene zunanjepolitične odločitve in z ukrepi, skratka **ozadjem tistega, kar se v zunanji politiki države pred očmi javnosti dogaja**, z mnenjem in ocenami ministrstva. Taki neformalni stiki in *off the record* informiranje medijev običajno prispevajo k agrumentiranemu poročanju medijev, s tem pa tudi k njihovi podpori zunanji politiki lastne države.

12.8 NEFORMALNI DEJAVNIKI V ZUNANJI POLITIKI

Po obravnavi formalnih dejavnikov, ki smo jih imenovali organi zunanjih zadev, je na tem mestu vredno omeniti tudi tiste, ki nimajo pooblastil države ne v ustavi ne v zakonih in tudi ne posebnih *ad hoc* pooblastil za delovanje v zunanji politiki, pa vendarle delujejo v mednarodnih odnosih in tudi **vplivajo na zunanjo politiko držav**, sprejemanje odločitev in njihovo uresničevanje.

Ti **neformalni dejavniki niso del državne organizacije**, nimajo državnih funkcij, niso del zunanjepolitične birokracije in niso pooblašteni za sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev in njihovo izvajanje. Delno smo jih že omenjali, ko smo razpravljali o vplivih na zunanjepolitično odločanje in zunanjo politiko. Vendar tudi ti dejavniki delujejo v mednarodnih odnosih. Ker niso del državne organizacije, njihovo delovanje ni državno delovanje, medtem ko je zunanja politika dejavnost države *par excellence*. Bistvo zunanje politike je, da je to dejavnost države. Ker je predmet naše pozornosti zunanja politika, ti neformalni dejavniki niso predmet naše posebne pozornosti, še posebej ne v okviru proučevanja organov zunanjih zadev, torej tistih, ki delujejo v zunanji politiki za državo, v njenem imenu in z njenim pooblastilom.

Vendarle pa je treba poudariti, da imajo ti neformalni dejavniki pogosto pomemben vpliv na zunanjo politiko, zlasti to velja za nevladne organizacije (NVO), politične stranke in politična gibanja, sindikate, razne skupine pritiska, tj. razne lobije in multinacionalne korporacije, v nekaterih državah pa tudi verske skupnosti in njihove organizacije. V nekaterih državah imajo pomemben vpliv na zunanjo politiko države zlasti katoliška cerkev, pravoslavna in islam, posebej tam, kjer je islam državna vera. Hkrati pa ti neformalni dejavniki delujejo⁷¹⁵ po lastni volji in samostojno, s svojim delovanjem vplivajo na mednarodne odnose, nastopajo v mednarodnih organizacijah, vstopajo v odnose z njimi in državami.⁷¹⁶

Proučevanje vloge in delovanja teh neformalnih dejavnikov v mednarodnem življenju spada na področje sociologije mednarodnih odnosov in v politološka raziskovanja političnih procesov v mednarodni skupnosti, ne pa v proučevanje zunanje politike. Zato zadošča ugotovitev, da ***neformalni dejavniki sicer vplivajo na državne organe, ki določajo in izvajajo zunanjo politiko, vendar pa pripadata odločanje o zunanji politiki države in njeno izvajanje le državnim organom.***

715 Filzmaier, Gewessler, Höll in Mangott, *Internationale Politik*, 276 id., prišteva nevladne organizacije (NVO) med akterje (podobno kakor mednarodne organizacije) v mednarodni skupnosti, ki pa vplivajo tudi na zunanjo politiko držav.

716 Ettmayer, *Eine geteilte Welt*, 147 id., med temi novimi »igralci« našteva: NVO, medije, transnacionalna podjetja.

13. DIPLOMACIJA

S pojmom diplomacija lahko razumemo troje: *poseben del državnega aparata*, osebja, ki kot del ministrstva za zunanje zadeve, kot diplomacija, deluje v tujini; ali *kot posebno dejavnost*, ki je s tem posebnim osebjem (diplomati) in posebnimi sredstvi zunanje politike namenjena uresničevanju ciljev zunanje politike; ali kot *sinonim za pogajanja*, torej za poseben način delovanja zunanje politike ali bolje rečeno kot eno od njenih sredstev. Različni avtorji navajajo različne opredelitve pojma diplomacija,⁷¹⁷ pri čemer izhajajo iz različnih vlog oziroma dejavnosti diplomacije ali diplomatskega osebja.⁷¹⁸ Iz večine teh različnih opredelitev je razvidno, da je *bistvo diplomacije komuniciranje med državami*⁷¹⁹ s pomočjo *posebnega osebja*. V svojem jedru diplomacija pomeni komuniciranje med državami in z mednarodnimi organizacijami. To je bistvo dejavnosti diplomacije; diplomacija je namenjena predvsem komuniciranju med državami. Komuniciranje z diplomati drugih držav ter funkcionarji in zunanjepolitično birokracijo tujih držav ter funkcionarji in birokrati mednarodnih organizacij je bistvo početja diplomatov. Tudi če bi razumeli diplomacijo kot pogajanja, sta njeno bistvo in smisel še vedno komuniciranje med državami, saj je tudi bistvo pogajanj komuniciranje.

O diplomaciji kot dejavnosti, sredstvu zunanje politike, bomo razpravljali, ko bomo obravnavali sredstva zunanje politike. V okviru razmišljanj o dejavnikih, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo, pa se bomo omejili le na osebje diplomacije v najširšem pomenu. To je *ves tisti birokratski aparat zunanjega ministrstva, ki izvaja zunanjo politiko države* v tujini; vključuje diplomatsko in konzularno osebje, diplomatsko osebje v predstavnih državah pri mednarodnih organizacijah ali

717 Jazbec, *Osnove diplomacije* (Ljubljana 2009), 19 id., navaja opredelitve Satowa, Nicholsona, Barstona, Morgenthaua, Benka, Brgleza; Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo* (Ljubljana 2006), 25 id., navajata številne in pestre opredelitve pojma diplomacija, v katerih se z različnimi poudarki prepletajo diplomacija kot osebje, pogajanja, dejavnost države, komuniciranje in drugo. Ugotavljata, da »na podlagi prikaza vseh pogledov na pojem diplomacija vidimo, da sta ta pojem oziroma njegova opredelitev odvisna od strani, s katere nanju gledamo«; Vukadinović, *Diplomacija*, 110, opredeljuje diplomacijo kot »družbeno dejavnost in politični proces, katerega politični udeleženci, najpogosteje države, vstopajo v medsebojne odnose v mednarodnem okolju«.

718 Prim. Morgenthau, *Politika med narodi* (Ljubljana 1995), 660 id.

719 Barston pri opredeljevanju diplomacije poudarja, da ta ureja odnose med državami; glej Barston, *Modern Diplomacy*, 1 id.

na posebnih misijah, in to isto osebje tudi takrat, kadar dela v ministrstvu za zunanje zadeve.⁷²⁰

Diplomacija kot komuniciranje med državami oziroma vladarji obstaja, odkar obstajajo države oziroma razne druge oblike povezovanja ljudi, na primer plemena in plemenske skupnosti. Odposlanstva in pogajanja o raznih vprašanih sobivanja med prijateljskimi ali sovražnimi skupnostmi, v miru ali vojni, so bila potrebna, odkar take skupnosti, predvsem pa države, obstajajo. Kot izraz potrebe po komuniciranju je nastala zavest o spoštovanju odposlancev in njihovi nedotakljivosti, saj je bilo komuniciranje le tako mogoče.

Pri proučevanju diplomacije se kot začetki diplomacije pogosto omenjajo stiki med starogrškimi državami – polisi, ko so bile že znane tudi nekatere oblike diplomatskih opravil, predvsem pa je že obstajala zavest o nedotakljivosti odposlancev. Bohte in Sancin⁷²¹ kot začetke diplomacije (odposlanstev) omenjata državne stike na območju prvobitnih civilizacij Indije, Kitajske, Egipta in drugih ter Grčije, Rima, Bizanca, Otomanskega cesarstva, do nemških dežel in renesančne Italije. Kot primer prvih diplomatskih dejavnosti se včasih omenja prva znana pogodba med vladarjema Egipta in hetitske države Ramzesa II. in Hatušilija III., torej pogodba med dvema državama. Pogodbe o zavezi, izmenjavi ujetnikov, premirjih in miru so bile pogosta praksa v odnosih Rima z različnimi sočasnimi državami in barbarskimi skupnostmi, o čemer so zgovorni tudi opisi Cezarja o galskih vojnah. Vendar so bila to le **občasna odposlanstva** s konkretnimi nalogami, na primer skleniti premirje ali mir, postaviti določene zahteve, odgovoriti na zahteve, z izjemo odnosov med grškimi polisi, kjer je najti nekaj znakov trajne skrbi za lastne ljudi v drugem polisu, torej nekakšne prazčetke tistega, kar je danes konzularna dejavnost.

Če pa imamo v mislih diplomacijo **kot stalne, ne le občasne stike med državami**, ki zahtevajo stalno prisotnost (ne le občasna odposlanstva) predstavnika vladarja ene

720 O diplomaciji, zlasti o njeni mednarodnopravni ureditvi, je tudi v slovenščini nekaj celovitih, novejših del, prim. Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, passim; Jazbec, *Osnove*, passim. Od številnih tujih del velja omeniti Satow in Gore, *Satow's Guide*, passim; Sen, *A Diplomat's Handbook*, passim; *Diplomacy I–III*, uredila Jönsson in Langhorne (London 2004); Nicolson, *Diplomacy*, passim; Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, passim; Barston, *Modern Diplomacy*, passim; Berridge, Otte in Keens-Soper, *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger* (Basingstoke 2001); Kissinger, *Diplomacy* (New York 1994); Popov, *Sovremennaja diplomatija: Teorija i praktika* (Moskva 2006); Feltham, *Diplomatic Handbook*, 8. Izdaja (Leiden 2004); Rana, *Bilateral Diplomacy* (Geneva 2002).

721 Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 43 id.; o zgodovini diplomacije glej tudi Popov, *Sovremennaja diplomatija*, 20 id.; Berridge, Otte in Keens-Soper, *Diplomatic Theory*, passim.

države pri vladarju druge države, potem je treba iskati korenine diplomacije v poznejših obdobjih. Da je nastalo to, kar je sodobna diplomacija, stalno predstavništvo države pošiljateljice v državi sprejemnici, je moralo biti izpolnjenih nekaj pogojev. Najprej hkratni obstoj več držav na določenem geografskem območju, kar je omogočalo in zahtevalo pogoste stike med njimi. Nastati je morala tolikšna intenziteta stikov med njimi, da je postala stalna prisotnost odposlanca, predstavnika enega suverena pri drugem, potrebna. Obstajati pa sta morali tudi določena civilizacijska, kulturna skupnost in povezanost, ki sta se izražali v medsebojnem priznavanju in spoštovanju. Ti pogoji, soobstoj več držav, pogosti stiki med njimi in temeljno sovpadanje vrednot, so po 14. stoletju postopoma vodili v izmenjavo stalnih odposlancev oziroma predstavnikov med takratnimi državami, najprej na območju Apeninskega polotoka, potem pa tudi v odnosih med drugimi krščanskimi državami.

Občasna odposlanstva, ki so že zaradi razdalj trajala dolgo, so prerasla v stalna predstavništva med vladarji. Njihove temeljne naloge so bile na primer skleniti ženitvene dogovore, skleniti zaveznitvo ali obvestiti tujega vladarja o stališčih lastnega, opazovati tujega vladarja, njegovo okolico, razmere v tej državi ter o tem poročati svojemu vladarju, hkrati pa seznanjati tujega vladarja in njegov dvor o lastni državi ter pogledih in pričakovanjih lastnega vladarja. To so bili zametki temeljnih nalog, ki jih diplomacija opravlja še danes: predstavljati lastno državo, voditi razgovore in pogajanja, obveščati o lastni državi, zbirati in analizirati informacije o državi, v kateri veleposlanstvo deluje, in poročati o tem lastni državi. Da bi veleposlanik te naloge lahko opravljal, je moral biti čim dlje čim bližje dvoru – od tod praksa, da so še danes veleposlanstva obvezno v prestolnici.

Prav tako je bilo razumljivo, da je veleposlanik potreboval sodelavce, sprva predvsem strežno osebje, vključno s stražarji, pozneje z razširjanjem stikov pa tudi sodelavce za različna vprašanja, sprva na primer za splošne, politične, v sodobnosti pa tudi za gospodarske, kulturne, vojaške, znanstvene in druge zadeve. Pri tem kot najpomembnejše velja: ker je vladarjev odposlanec, ambasador predstavljal eno suverenost, enega suverena vladarja pri drugi suverenosti, pri drugem suverenem vladarju, in ker suverenost izključuje nadoblast katerekoli druge oblasti (*par in parem non habet imperium*), pa tudi zato, da bi lahko čim bolj nemoteno opravljal delo, so s prakso držav **nastala pravila mednarodnega običajnega prava, ki so urejala položaj, delovanje, zlasti pa pravice in obveznosti ter imunitete in privilegije veleposlanikov** ter tudi njihovih sodelavcev, diplomatskega osebja. Ta pravila mednarodnega običajnega prava, tj. nastajajoče **diplomatsko pravo**, so postajala zaradi čedalje večje intenzitete odnosov med državami čedalje pomembnejša.

Ker pa je v času pravno neurejenega in hitro se spreminjajočega položaja v Evropi po francoski revoluciji in med Napoleonovimi vojnami v diplomaciji pogosto prihajalo do različnih razlag pravil mednarodnega običajnega prava, so leta 1815 države na dunajskem kongresu sklenile t. i. Dunajski pravilnik, ki je prvi primer pogodbenega

urejanja diplomacije.⁷²² Ta pravilnik pomeni prvo kodifikacijo⁷²³ mednarodnega prava, prvo večstransko pogodbo o mednarodnem diplomatskem pravu. Diplomatsko pravo je bilo od mednarodnega prava najprej kodificirano zaradi velikega pomena, ki ga imajo za vse države prav pravila o komuniciranju med njimi. V njihovem skupnem interesu je, da je komuniciranje med njimi jasno urejeno.

Zaradi sprememb v mednarodnem življenju, zlasti poglobljanja in širjenja mednarodnih odnosov, je bilo treba mednarodno diplomatsko pravo, ki je temeljilo na običajnem mednarodnem pravu in Dunajskem pravilniku iz leta 1815 in Aachenskem protokolu iz leta 1818, prilagoditi novim razmeram in zahtevam. Leta 1961 je tako prišlo do kodifikacije mednarodnega diplomatskega prava z ***Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih***.⁷²⁴ K njej so pristopile tako rekoč vse države, tako da njena vsebina izraža enotno splošno prakso držav. Zato vsebina Dunajske konvencije iz leta 1961 nesporno kot mednarodno običajno pravo zavezuje tudi tiste države, ki ne bi bile stranke te pogodbe. Ta konvencija opredeljuje mednarodno diplomatsko pravo in ureja delovanje, naloge, status, pooblastila, privilegije in imunitete diplomatov, njihove pravice in dolžnosti.

Danes sta diplomatska in konzularna funkcija dve ***med seboj povezani državni funkciji***, pogosto tudi organizacijsko združeni v diplomatsko-konzularno funkcijo. Združeni sta v skupno diplomatsko-konzularno mrežo. Njune naloge se prepletajo oziroma sta dva dopolnjujoča se vidika uresničevanja zunanje politike. Zgodovinske korenine diplomatske in konzularne funkcije⁷²⁵ pa so različne. V izhodišču ju povezuje le to, da sta obe nastali zaradi povečevanja števila mednarodnih stikov. Diplomatska funkcija kot posledica stikov med vladarji, državami, konzularna funkcija pa kot posledica povečevanja trgovine, torej stikov zasebnih oseb, zlasti trgovcev in pomorščakov. Še pred nastankom diplomacije, zlasti po križarskih vojnah (13. stoletje) in zlasti v vzhodnem Sredozemlju je prišlo do intenzivnih trgovskih stikov in v številnih pomembnih mestih, na primer v Carigradu, Benetkah, Genovi, Firencah in drugje, do daljšega bivanja tujih trgovcev ter tujih trgovskih ladij in njihovih posadk. Zaradi praktičnih vprašanj in težav, ki so pogosto nastajali v odnosih med temi tujci,

722 Natančno gre za t. i. Dunajski pravilnik (1815) in Aachenski protokol (1818).

723 Ker so bili v revolucionarnem obdobju med francosko revolucijo in po njej sporni razredi, prednostni in vrstni red vodij diplomatskih misij, se je z Dunajskim pravilnikom (1815) (in pozneje Aachenskim protokolom leta 1818) skušalo urediti predvsem to vprašanje, in sicer z določitvijo razredov vodij diplomatskih misij: ambasador; poslanik (minister); odpravnik poslov.

724 *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (1961), *UN Treaty Series*, Vol. 500, str. 95, z dvema izbirnima protokoloma (o obveznem reševanju sporov in o pridobivanju državljanstva).

725 O nastanku diplomatske funkcije prim. Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 41 id.; Nicolson, *Diplomacy*, 1 id.

pa tudi v odnosih med njimi in lokalnimi oblastmi, so tujci, prebivajoči v kraju, izbrali izmed sebe ugledno in spoštovano osebnost – konzula. Ta se je zavzemal za njihove interese v odnosih in morebitnih sporih z lokalnimi oblastmi in urejal sporne zadeve v tuji skupnosti. V tem obdobju in še dolgo po njem državni, vladarjevi odposlanci, veleposlaniki niso posegali v odnose med državo in tujci na njenem območju. Navsezadnje v časih pred francosko revolucijo, delno pa še po njej, v Evropi niso ločevali tujcev od drugih podanikov vladarja. Kdorkoli je prebival na ozemlju države, je bil vladarjev podanik, pojem državljan (*citizen*) je prinesla šele francoska revolucija. Razlike so bile le glede vere in verskih opravil, a tudi te je večinoma odpravila po tridesetletni vojni (1618–1648) bolj ali manj dosledna uveljavitev načela *cuius regio, eius religio* (čigar oblast, tistega vera). Današnja vloga konzula in bistvo konzularne službe sta postala del zunanjepolitične dejavnosti države šele v modernem obdobju v 19. in 20. stoletju.

Različen zgodovinski razvoj konzularne službe⁷²⁶ pojasnjuje, zakaj je bilo mednarodno običajno konzularno pravo, ki je nastajalo s prakso držav, zlasti sklepanjem dvostranskih, t. i. konzularnih konvencij ali konvencij o trgovini in plovbi v 19. in 20. stoletju, kodificirano šele z ***Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih leta 1963***.⁷²⁷ Takrat je bil položaj že docela drugačen: v 19. stoletju je konzularna funkcija postala del državne zunanje politike in združena v ministrstvu za zunanje zadeve z diplomatsko funkcijo v enovito diplomatsko-konzularno službo in enovito mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini. Ta skupna služba države ima skupno temeljno nalogo, ščititi in uveljavljati interese države in njenih državljanov, torej fizičnih in pravnih oseb, izvajati njeno zunanjo politiko. Ostale pa so razlike med delovanjem veleposlaništev (diplomacija) in konzularno dejavnostjo. Temeljna naloga slednje je še vedno ščititi interese in pravice lastnih fizičnih in pravnih oseb v tuji državi na območju pristojnosti konzulatov. V tej temeljni konzularni funkciji se ohranja zgodovinska razlika med konzularno dejavnostjo in diplomacijo. Razlike v nalogah in različno zgodovinsko izhodišče sta vzrok, da je mednarodno konzularno pravo kodificirano v posebni konvenciji.

V modernem obdobju v 20. stoletju je prišlo v mednarodnem življenju, kakor smo že večkrat omenjali, do številnih novih, pomembnih dejavnikov v mednarodni skupnosti, zlasti do nastanka mednarodnih organizacij. Zato je nastala potreba, urediti delovanje in status predstavnikov držav pri mednarodnih organizacijah; z drugimi besedami komuniciranje med državami in mednarodnimi organizacijami. Države

726 O nastanku in razvoju konzularne službe prim. Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 211 id.; Milan Jazbec, *Konzularni odnosi* (Ljubljana 1997).

727 *Vienna Convention on Consular Relations* (1963), UN Treaty Series, vol. 596, str. 261; dodana sta ji dva izbirna protokola (o pridobivanju državljanstva in o obveznem reševanju sporov).

so pri pomembnih mednarodnih organizacijah (na primer že pri Društvu narodov v Ženevi) vzpostavljale stalna diplomatska predstavništva, t. i. stalne misije, ki so jih vodili stalni predstavniki v rangu veleposlanikov. Hkrati pa so tudi mednarodne organizacije začele vzpostavljati svoja predstavništva v državah članicah organizacije in tudi pri tretjih državah.

V tem primeru gre za **funkcionalno potrebo**, da lahko stalno predstavništvo države pri mednarodni organizaciji in obratno, predstavništvo mednarodne organizacije v državi nemoteno opravlja svoje naloge, svojo funkcijo. Zato so skušale države vprašanje lastnih predstavništev pri mednarodnih organizacijah urediti s tem, da so sklenile **Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja**.⁷²⁸ Čeprav ta konvencija ne ureja razmerja dveh suverenosti, kakor je to pri diplomatskih odnosih, temveč zaradi funkcionalnih potreb ureja **komuniciranje med državami in mednarodnimi organizacijami**, so status, pravice in dolžnosti, imuniteta in privilegiji predstavnikov držav pri mednarodnih organizacijah v glavnem, *grosso modo*, precej podobno urejeni kakor v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih iz leta 1961.

Pri obravnavi najpomembnejših organov države za zunanje zadeve, šefa države, predsednika vlade in zunanjega ministra smo zapisali, da njihov status v tujini ureja mednarodno običajno pravo. Je pa poleg njih še več državnih funkcionarjev in uradnikov, ki kot vodje ali člani državnih delegacij občasno delujejo v tujini na mednarodnih pogajanjih ali konferencah. Njihov status v tuji državi je sicer utemeljen v suverenosti njihove države, pa tudi v funkcionalnih potrebah za njihovo delovanje. Treba jim je zagotoviti varnost, spoštovanje in izpolniti vse druge pogoje za nemoteno delovanje v tuji državi. Da bi se poenotila na običajnem pravu temelječa praksa držav, je bila sklenjena **Konvencija o specialnih misijah** (1969).⁷²⁹

Tako je večina meddržavnega komuniciranja in komuniciranja z mednarodnimi organizacijami urejena z mednarodnimi konvencijami, torej mednarodnim pogodbenim

728 Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (1975) – *Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character* – glej UN Doc. A/CONF.67/16, 14. 3. 1975; še ni stopila v veljavo, zato je njen pomen omejen, vendar države večino njenih določil upoštevajo. O konvenciji in predstavništvih držav pri mednarodnih organizacijah prim. Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 203 id.; Iztok Simoniti, *Multilateralna diplomacija, v Teorija in praksa* (Ljubljana 1995), 5 id.; prim. tudi Ludwik Dembinski, *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations* (Dordrecht 1988).

729 Konvencija o specialnih misijah (*Convention on Special Missions*), stopila v veljavo 21. 6. 1985, UN Treaty Series, vol. 1400, str. 231 id.; o konvenciji in specialnih misijah prim. Iztok Simoniti, *Specialne misije, v Teorija in praksa, posebna izdaja* (Ljubljana 1995), 5 id.

pravom. Izjema so imuniteta in privilegiji državnih funkcionarjev (*state officials*), ki jih še vedno ureja mednarodno običajno pravo. Z njihovo kazenskopravno imuniteto pred sodišči drugih držav se ukvarja Komisija za mednarodno pravo (ILC).⁷³⁰ Je pa zastalo prizadevanje za kodifikacijo, ki bi uredila status diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke ter diplomatsko zaščito (*diplomatic protection*) in nudenje pomoči lastnim fizičnim in pravnim osebam v tujini.⁷³¹

Vzrok za razlike v mednarodnopravni ureditvi položaja tistih, ki za državo delujejo kot njeni organi v tujini, so različne naloge, ki jih opravljajo. Vendar se zlasti pravice do imunitete in privilegijev oseb, ki te dejavnosti opravljajo, v praksi držav manjšajo. Razlike ostajajo glede raznih formalnosti, nazivov in rangov, v načinu imenovanja, pri nastopu in koncu delovanja, protokolarnih časteh in podobno. Ker pa pooblastila, imunitete in privilegiji izhajajo iz različnega izhodišča (suverenosti ali funkcionalnih potreb), se to vendarle odraža tudi pri ureditvi nekaterih praktičnih vprašanj delovanja teh služb, pa tudi v razlikah glede obsega imunitet in privilegijev. Konkretna vprašanja, ki jih ureja diplomatsko in konzularno pravo, so izčrpno razčlenjena v slovenski mednarodnopravni doktrini, zlasti v delih Bohteta in Sancin⁷³² ter Jazbeca.⁷³³

Opozoriti velja na nekatere formalne, posledično pa tudi dejanske razlike med mednarodnim diplomatskim in konzularnim pravom. Ker se v diplomatski funkciji izraža odnos dveh suverenosti (četudi je pomemben tudi funkcionalni vidik), se to kaže najprej v imenovanju vodje diplomatske misije, običajno veleposlanika (ambasadorja). Formalno ga imenuje šef države in ga akreditira pri drugem šefu države s poverilnim pismom, s katerim šef države pošiljateljice sporoča šefu države sprejema, da določeno osebo imenuje za svojega predstavnika oziroma predstavnika njegove države in prosi šefa države sprejemnice oziroma njegovo državo, da ga naklonjena sprejme ter mu nudi pomoč in sodelovanje.

Kdo dejansko (v skladu z zakonsko ureditvijo) izbere veleposlanika ali stalnega predstavnika v rangi veleposlanika pri mednarodnih organizacijah, je urejeno različno; praviloma je to vlada, kar velja zlasti v parlamentarnih demokracijah. Da šef države veleposlanika formalno akreditira, vlada pa ga izbere in predlaga, lahko vodi v zaplete

730 Prim. poročilo ILC za leto 2008 (*Report of the International Law Commission*, 60th Session, A/63/10 (2008), str. 327 id.

731 O kodifikaciji diplomatskega prava prim. Milan Brglez, *Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava*, v *Diplomacija in Slovenci*, Milan Jazbec (Celovec 1998), 59 id.; kodifikacija diplomatskega prava v najširšem pomenu je vse obdobje obstoja ILC ena njenih glavnih nalog.

732 Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, passim.

733 Jazbec, *Osnove*, passim.

v odnosu med vlado in šefom države, kar se razrešuje politično. Prvo izbiro med možnimi predlogi za imenovanje praviloma opravi minister (oziroma ministrstvo za zunanje zadeve), seveda ob upoštevanju zakonske ureditve, nakar predlog pošlje vladi. Čeprav je samo imenovanje le formalnost, pa je težko sprejeti stališče, da šef države, ki predstavlja državno suverenost in vodjo misije imenuje ter ga pri drugi državi akreditira, ne bi imel nobene dejanske vloge pri izbiri veleposlanika oziroma vodje diplomatske misije. Sprejemljivejše je stališče, da lahko šef države predlog vlade in formalno imenovanje tudi odkloni. Odklonitev predloga vlade seveda lahko vodi v resen politični zaplet, ki ga je smotrno že prej preprečiti z dogovorom med vlado in šefom države. Vsekakor še preden se zaprosi za agreman, za soglasje države sprejemnice, da sprejme imenovano osebo kot veleposlanika oziroma vodjo diplomatske misije. Ureditev in praksa, ki bi šefa države, ki predstavlja suverenost države, popolnoma izločila iz dejanskega odločanja, kdo naj državno suverenost predstavlja v drugi državi, bi bila politično težko vzdržna, lahko pa v nekaterih državah tudi ustavnopravno vprašljiva, ***odvisno od ustavnih pooblastil šefa države***.

Postopek izbire in imenovanja lastnih veleposlanikov – postopek izbire naj bi praviloma potekal in bil končan pred zahtevo za agreman⁷³⁴ – ureja vsaka država sama. Končno imenovanje, ki naj bi bilo le še formalnost, pa se izvede po tem, ko je agreman pridobljen. Način izbire in imenovanja veleposlanikov ter tudi drugih diplomatov in konzularnih predstavnikov ureja z zakonskimi predpisi vsaka država sama.

Da bo vodja diplomatske misije (normalno je to veleposlanik) užival sodelovanje in naklonjenost države sprejema, se formalno izrazi ***z agremanom, soglasjem države sprejemnice, da imenovano osebo sprejema***. To je logično, saj bi bilo delovanje veleposlanika, ki ne bi bil zaželen oziroma vsaj sprejemljiv za državo sprejemnico, vnaprej obremenjeno oziroma onemogočeno. Kdaj država pošiljateljica prosi za agreman za določeno osebo, je sicer njena lastna odločitev, je pa nesmotrno in tudi netaktno, če to stori, preden so doma opravljeni vsi potrebni postopki dejanske izbire. Neobičajno in neprimerno je, da se za agreman zaprosi, preden je opravljeno vse potrebno usklajevanje v državi pošiljateljici. Formalno imenovanje pa se seveda opravi šele po pridobljenem agremanu.

Povedano *mutatis mutandis* velja tudi za vodje stalnih misij pri mednarodnih organizacijah in vodje konzulatov. Tudi za vodje konzulatov se vnaprej pridobi soglasje, t. i. ***eksekvatur***o države sprejema. Za vodje stalnih misij pri mednarodnih organizacijah, za vodje posebnih misij in druge diplomate oziroma konzularne uradnike pa velja praksa, da se njihovo imenovanje le notificira (uradno sporoči); ne prosi se vnaprej

734 Agreman je soglasje, dano praviloma po diplomatski poti, da je država sprejema pripravljena določeno osebo sprejeti kot predstavnika (veleposlanika).

za soglasje. To je razumljivo, saj mednarodna organizacija, katere članica je država, ki vodjo stalnega predstavništva imenuje, ne more dajati soglasja k temu, kdo bo državo članico v organizaciji predstavljal in zanjo deloval. Enako tudi vsaka država sama odloča, kdo bo vodja ali član posebne diplomatske misije na mednarodni konferenci ali pri konkretni diplomatski nalogi, ki ji je posebna misija namenjena.

Poverilno, »aktreditivno« (predstavitevno pismo) veleposlanik osebno izroči šefu države sprejema. Tudi vodja misije pri mednarodni organizaciji osebno izroči predstavitevno pismo na primer generalnemu sekretarju OZN ali najvišjim predstavnikom drugih mednarodnih organizacij (na primer generalnemu direktorju IAEA). Vodja konzularne misije pa izroči **patentno pismo** najvišjemu državnemu organu (na primer v Avstriji deželnemu glavarju) tistega območja države sprejema, ki obsega njegovo konzularno območje, ali pa v zunanjem ministrstvu, če konzularno območje obsega vso državo.

Funkcijo vodje diplomatske misije veleposlanik nastopi, ko šefu države sprejema na osebнем formalnem srečanju izroči poverilno pismo. *Mutatis mutandis* to velja tudi za vodjo predstavništva pri mednarodni organizaciji in za vodjo konzularne misije.

Vsaka država v skladu z lastno pravno ureditvijo,⁷³⁵ tradicijami in določenimi merili sama odloča, koga bo izbrala in predlagala za vodje diplomatskih misij, vodje stalnih misij pri mednarodnih organizacijah, vodje konzulatov ter drugo diplomatsko osebje. Prav tako **vsaka država sama odloča, ali bo dala soglasje** (agreman oziroma eksekvaturu) za določeno osebo. Za agreman (in eksekvaturu) se zaprosi po diplomatski poti, praviloma z noto. Prav tako po diplomatski poti sporoči tudi država sprejema svoje soglasje, agreman (eksekvaturu). Zavrnitve agremana (oziroma eksekvature) pa formalno ni dolžna sporočiti in obrazložiti. Kot zavrnitev se razume že, če se daljše obdobje na prošnjo za agreman (eksekvaturu) ne odgovori. Rok za izdajo agremana (eksekvature) v mednarodnem pravu sicer ni določen, vendar velja v praksah držav, da če več kakor kake tri mesece agreman (oziroma eksekvatura) ni dan, predlagana oseba ni dobrodošla. Državi, ki agremana (eksekvature) ne da, **ni treba navesti razlogov za njene zadržke do predlagane osebe**. Dostojno je, da država, ki je za agreman (eksekvaturu) zaprosila, ne poizveduje, vsaj formalno ne, ali bo in kdaj bo agreman (eksekvatura) dan, ali zakaj morda ni bil dan. Če agremana oziroma eksekvature ni, se kandidat umakne in izbere drug, postopek pa se ponovi. Nedostojno in medvedja usluga predlaganemu kandidatu ter tudi odnosom med državama in ugledu države pošiljateljice je vztrajanje pri kandidatu, ki več mesecev zaman čaka na agreman.

⁷³⁵ V Sloveniji to ureja Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08 in 108/09.

Ker utegne zavrnitev agremana povzročiti nejevoljo v državi pošiljateljici ali celo vplivati na odnose, je **pri odločitvi za zavrnitev potreben resen razmislek**. Sicer pa so zavrnitve agremana redke. Razlogi so običajno v predhodni dejavnosti kandidata, ki je bila neprijazna, nespoštljiva ali škodljiva za državo sprejema, ali pa gre za osebo, znano po spornih stališčih ali dejavnostih.

Država pošiljateljica lahko načeloma vodjo svoje diplomatske ali konzularne misije ali katerega drugega člana misije **kadarkoli odpokliče**. Odpoklic seveda ne sme biti arbitraren ali v nasprotju z merili in postopkom, določenim v zakonih države pošiljateljice. Ker vodje misije (in osebe) v tujini izvajata zunanjo politiko države in lastno državo predstavlja, mora biti za odpoklic, tj. premestitev v notranjo službo v državi, ministrstvo ali na drugo diplomatsko mesto, vedno **najpomembnejši interes države**. Ta je sicer omejen z zakoni, vendar je v praksi velike večine držav uveljavljeno, da če interes države premestitev zahteva, se ta izvede. Diplomatska služba je posebna služba, to pa upravičuje tudi posebne zahteve, vključno s pripravljenostjo sprejeti posebne pogoje. Možnost odpoklica ali premestitve je vsekakor med njimi. Odpoklic pa je nujen, kadar država sprejema diplomata razglasi za *persona non grata*, zahteva njegov odpoklic oziroma mu odpove gostoljubje. Ob tem ni dolžna navesti razlogov za razglasitev določene osebe za *persona non grata*.

Vsaka država sama odloča, kje in s kakšno zasedbo bo odprla diplomatsko ali konzularno predstavništvo oziroma stalno predstavništvo pri mednarodni organizaciji. Najpomembnejše pri odločanju kje, v kakšni sestavi bo odprla misijo in koga bo imenovala za vodjo misije in njegove sodelavce, je vedno oziroma naj bi vedno bil interes države. Diplomacija je v neposredni službi države, zato naj bi bilo državnemu interesu podrejeno vse, kar je z njo v zvezi. Ob tem velja pripomniti, da zlasti v mlajših državah pogosto naletimo na spolitizirani način izbire diplomatskega osebja. Naj bo prihodnji veleposlanik »naš« politično, ideološko, skratka blizu vladi, ki ga izbere in predlaga. Vendar diplomacija, tudi multilateralna in konzularna, zahteva veliko posebnega znanja, je izjemno zahteven poklic, tudi poseben način življenja. **Predvsem pa mora biti jasno, da diplomacija deluje v dobro interesom države, ne le interesom določene vlade**. Seveda diplomati delujejo po navodilih vsakokratne vlade in če bi prišlo do resnih nesoglasij med vodjo misije (veleposlanikom) in ministrstvom za zunanje zadeve, je logično pričakovati, da vodja misije odstopi ali se ga odpokliče. A to so izjemni položaji, praviloma diplomat deluje po napotilih ministrstva, kar se od njega pričakuje in je del poklicne etike, ki izhaja iz izhodišča, da je diplomacija služba države in ne konkretne vlade. To izhodišče pa hkrati pomeni, da tudi vlada diplomacijo razume kot službo države, ki deluje v interesu slednje, in je ne izrablja za strankarske koristi. Ko je v državi navedeni odnos do vloge in dela diplomacije uveljavljen, lahko govorimo o zrelosti diplomacije in zunanje politike države.

Države le izjemoma vzpostavljajo diplomatska predstavništva v vseh državah, s katerimi imajo diplomatske odnose. Celo ZDA, država z največjim številom diplomatskih misij, nimajo veleposlaništva v vseh državah, s katerimi imajo vzpostavljene diplomatske odnose. Pa tudi v Washingtonu nimajo vse države veleposlaništev. Imeti veleposlaništva v vseh državah, s katerimi ima država vzpostavljene diplomatske odnose, bi bilo predrago, pa tudi potrebno ni, kadar je obseg odnosov med državama majhen ali celo zanemarljiv. Nekatere najmanjše države imajo le nekaj veleposlaništev, in sicer pri pomembnejših sosedah in morda le še v kateri od najpomembnejših držav, na primer v Washingtonu, ali stalno misijo pri sedežu OZN. Države, primerljive s Slovenijo, imajo nekaj deset veleposlaništev, zlasti v sosednjih državah in najpomembnejših prestolnicah v Evropi in svetu, oziroma tam, kjer imajo izrazitejše interese, na primer gospodarske, zgodovinske vezi, številne izseljence in stalna predstavništva pri zanje pomembnih mednarodnih organizacijah.

V EU se je uveljavila praksa, da vse članice med seboj praviloma vzdržujejo diplomatske odnose na ravni veleposlaništev. Tako je imela Slovenija sprva **rezidenčna veleposlaništva**⁷³⁶ v veliki večini držav članic EU z izjemo Malte, Cipra, Litve, Latvije in Estonije ter Luksemburga. Ta praksa je razumljiva glede na intenziteto odnosov med članicami EU. Po drugi strani pa je vprašljiva, saj so tako rekoč vsa področna ministrstva članic EU v stalnih neposrednih stikih. Ministri se srečujejo pogosteje kakor s katerokoli drugo državo na srečanjih v Bruslju in drugje, kar še posebej velja za ministra za zunanje zadeve. Tako se je upravičeno zastavljalo vprašanje, ali je za Slovenijo smotrno imeti veleposlaništva na Irskem, v Grčiji, na Portugalskem, Finskem, ne pa v pomembnih državah, kakor so Južna Afrika, Nigerija, Mehika, Indonezija, in sploh ne imeti diplomatskih predstavništev v regijah, kakor so podsaharska Afrika, Latinska Amerika (z izjemo Argentine in Brazilije), osrednja Azija. Pomembno je, da se diplomatska mreža oblikuje **v skladu s tehtnim premislekom**, ki naj ga vodijo načelo gospodarnosti in interesi države, ter da se diplomatska mreža po potrebi prilagaja dejanskim potrebam in možnostim.

Zlasti manjše države skušajo to, da nimajo veleposlaništev v državah, s katerimi imajo diplomatske odnose, nadoknaditi s t. i. **nerezidenčnimi veleposlaniki**. Veleposlaništvo oziroma veleposlanik v neki državi (rezidenčno veleposlaništvo) je hkrati akreditiran kot nerezidenčni v še eni ali več drugih, praviloma sosednjih državah. Tako je kar nekaj deset držav svoje veleposlanike na Dunaju akreditiralo tudi v Sloveniji, med njimi tako pomembne države, kakor so Južna Afrika, Indonezija, Čile, Mehika, Avstralija, Maroko, Saudova Arabija in druge.

736 Rezidenčno veleposlaništvo je fizično prisotno v državi sprejema; nerezidenčni veleposlaniki pa prihajajo občasno in so rezidenčni (stalno prisotni) v neki drugi državi, navadno sosednji oziroma v regiji.

Postopek imenovanja in nastopa nerezidenčnega veleposlanika je enak postopku za rezidenčnega veleposlanika. Nerezidenčni veleposlanik po predaji poverilnega (akreditivnega) pisma občasno prihaja v državo sprejema, kjer je kot nerezidenčni veleposlanik akreditiran. Pogosto mu pri delu v državi, kjer je nerezidenčni veleposlanik, pomaga častni konzul. Nekaterе države odsotnost svojih rezidenčnih veleposlanikov nadomestijo z veleposlaniki, ki so sicer akreditirani v državi sprejema, vendar delajo v lastnem ministrstvu za zunanje zadeve in le občasno obiskujejo države, v katerih so akreditirani. Nerezidenčni veleposlanik lahko opravi potrebne pogovore, vzpostavi stike, zbere informacije, prenese sporočila in podobno, skratka, tisto, kar je njegova naloga, prek modernih sredstev komuniciranja in na občasnih krajših obiskih v državi sprejema, kjer je akreditiran. Država pošiljateljica je tako z njegovimi občasnimi obiski v državi sprejema prisotna, kadar in kolikor je to res potrebno, nima pa stroškov z drugim stalnim diplomatskim osebjem, tehničnim osebjem, prostori, rezidenco in podobnim, ki so zlasti za manjše države hudo breme.

Tudi to, kje bo država odprla konzularno predstavništvo, je njena suverena odločitev. Seveda pa mora o tem soglašati tudi država sprejema. Izjemoma se konzularno predstavništvo lahko odpre ali ohrani v državi, s katero so vzpostavljeni ali ohranjeni le konzularni odnosi (če so na primer zaradi zapletov v bilateralnih odnosih diplomatski odnosi prekinjeni). Države konzularna predstavništva običajno odprejo na tistih območjih držav, kjer imajo posebne interese za konzularno zaščito lastnih državljanov in pravnih oseb, kakor so velika gospodarska središča, pristanišča ali kraji, kjer živijo večje skupine njenih državljanov, izseljencev, zdomcev ali pripadnikov narodne manjšine, katerih matična država je.

Stalna predstavništva države praviloma odprejo pri tistih pomembnih mednarodnih organizacijah, katerih članice so. Večina držav članic OZN, tako rekoč vse, imajo stalna predstavništva na sedežu OZN v New Yorku, večina pa tudi pri sedežih OZN v Ženevi in na Dunaju. Države članice EU in NATO imajo svoja ločena stalna predstavništva pri obeh v Bruslju; vse članice OVSE imajo pri njej stalna predstavništva na Dunaju. Izjemoma imajo pri pomembnih mednarodnih organizacijah stalna predstavništva tudi nečlanice. Tako je Švica, preden je vstopila v OZN, že imela pri njej stalno predstavništvo. Švilne države, ki niso članice EU, pa imajo pri njej stalna predstavništva v Bruslju.

Stalna predstavništva pri mednarodnih organizacijah ***vodijo kot vodje misij stalni predstavniki (permanent representatives)***, ki imajo praviloma rang veleposlanikov. Manjše države pogosto isto osebo akreditirajo kot veleposlanika pri državi, v kateri je sedež mednarodne organizacije, in hkrati kot stalnega predstavnika pri tej mednarodni organizaciji ali pa tudi pri več mednarodnih organizacijah, ki imajo sedež v tej državi oziroma v njeni prestolnici. Tako na primer številne države veleposlanika pri Republiki Avstriji hkrati akreditirajo še kot stalnega predstavnika pri OZN na Dunaju,

pri IAEA, CTBTO, UNIDO, UNODC in OVSE, skratka pri vseh ali nekaterih mednarodnih organizacijah, ki imajo svoj sedež na Dunaju.

O velikosti veleposlaništva, stalne misije, posebne misije ali konzulata **odloča vsaka država sama**, odvisno od potreb in njenih zmožnosti.⁷³⁷ V času zaostrenih odnosov, hladne vojne sta na primer ZDA in Sovjetska zveza vzdrževali približno sorazmerje nekaj sto oseb, delujočih v veleposlaništvih v Washingtonu in Moskvi. Tudi danes je v posameznih primerih, kadar gre za veliko intenziteto in velik pomen medsebojnih odnosov, v veleposlaništvih ZDA, Kitajske in Rusije po nekaj sto oseb. Diplomatske misije držav, kakršna je Slovenija, pa le izjemoma presegajo desetino diplomatskega osebja. Izjema je, in to zaradi vsekakor izjemno široke dejavnosti, stalno predstavništvo pri EU v Bruslju.

Praksa kaže, da diplomatska predstavništva s po enim ali dvema diplomatoma ob veleposlaniku običajno niso najbolj produktivna. Taka zasedba onemogoča resno poglobitev v katerokoli vprašanje in trajno delovanje na kateremkoli področju. Taka veleposlaništva ali stalne misije se običajno omejujejo na formalno predstavljanje, brez veliko vsebinskega delovanja. Bolj smotrna – vsekakor razumnejša – in nič manj učinkovita se kaže v takih primerih nerezidenčna zastopanstvo bodisi iz države pošiljateljice bodisi iz ene od njenih večjih diplomatskih misij.

Večino pomembnih vprašanj diplomatske in konzularne dejavnosti ter dejavnosti stalnih in specialnih misij v podrobnostih mednarodnopravno urejajo že omenjeni Dunajski konvenciji o diplomatskih in konzularnih odnosih ter konvenciji o predstavljanju držav v odnosih z mednarodnimi organizacijami in posebnih odposlanskih ter pravila mednarodnega običajnega prava.⁷³⁸ V mislih imamo diplomatske in konzularne range, začetek in prenehanje misije, predvsem pa imunitete in privilegije vodij misij, diplomatskega osebja oziroma konzularnega osebja in članov njihovih družin, pomožnega osebja, nedotakljivost diplomatske pošte in arhivov, prostorov misije in prebivališč, uporabo komunikacijskih sredstev, državnih simbolov in drugo.⁷³⁹ Pravila v omenjenih konvencijah so večinoma kodifikacija, zapis skozi stoletja nastajajočega mednarodnega običajnega prava, ali pa so to postala z njihovo splošno sprejeto uporabo v novejšem času.

737 11. člen Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih vendarle – kot odraz obdobja hladne vojne – določa, da če ni posebnega sporazuma, država srejemnica lahko zahteva, da se število osebja misije giblje v mejah tistega, kar je razumno in normalno glede na okoliščine.

738 O virih mednarodnega in diplomatskega prava smo že govorili; prim. Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 63 id.

739 Mednarodnopravna ureditev vseh teh vprašanj je podrobno prikazana v Jazbec, *Osnove*, 179 id. in v Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 78 id.

Lahko zatrdimo, da je malo pravil mednarodnega prava, ki bi jih države tako dosledno spoštovale, kakor spoštujejo prav ta pravila. To je razumljivo, saj ta pravila **urejajo njihovo medsebojno komuniciranje**. Omogočajo uveljavljanje njihovih interesov in zlasti interesa, ki je vsem skupen – možnost komuniciranja, kar je bistvo diplomatske in konzularne funkcije ter funkcije stalnih misij pri mednarodnih organizacijah ter posebnih misij.

V zvezi s temi pravili velja opozoriti le na nekatera splošnejša vprašanja. Najprej, da so imunitete in privilegiji vodij diplomatskih misij izraz temeljnega izhodišča, da gre **za odnos dveh suverenosti**, ki ne moreta biti podrejeni druga drugi. To se odraža v konkretnih določilih o daljnosežni imuniteti in privilegijih vodij in osebja diplomatskih, konzularnih in drugih misij. Povedano pa ne pomeni, da jim ni treba spoštovati pravnega reda, zakonov in drugih pravnih aktov države sprejema ali da niso podrejeni njenim zakonom. Izvzeti so le iz sodne pristojnosti države sprejema, pa tudi to ne vedno. Tako v določenih primerih ne uživajo imunitete pred civilnim in upravnim sodstvom.⁷⁴⁰

Imunitete in privilegiji omogočajo diplomatski oziroma konzularni misiji in stalnim misijam pri mednarodnih organizacijah ter specialnim misijam nemoteno in učinkovito delovanje. **Imunitete in privilegiji imajo zato svoj raison d'être tudi v funkcionalnosti**. Prav zaradi funkcionalnih potreb so enake ali podobne imunitete in privilegiji v glavnem priznani tudi vodji in diplomatskemu osebju stalnih misij pri mednarodnih organizacijah, konzularnim predstavnikom in članom posebnih misij. Iz enakega razloga imajo predstavniki držav pri mednarodnih organizacijah *grosso modo* enak obseg privilegijev in imunitet v tisti državi, kjer je sedež mednarodne organizacije.

Tako Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) kakor tudi Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963) določata razrede vodij⁷⁴¹ diplomatskih⁷⁴² in konzularnih misij⁷⁴³. Države pa same določajo, kakšne nazive bodo uporabljale

740 Smisel omejitve absolutne imunitete pred civilnim in upravnim sodstvom je v tem, da diplomat v določenih primerih nastopa kot privatna oseba (dedovanje, nepremičnine v zasebni lasti na ozemlju države sprejemnice, lukrativna poklicna ali pridobitna dejavnost poleg uradnih funkcij).

741 14. člen DKDO in 9. člen DKKO; podrobneje o tem Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 106 id. in 220 id.

742 DKDO kot razrede vodij diplomatskih misij določa: veleposlanik, apostolski nuncij ali druge vodje misij enakovrednega ranga (na primer visoki komisarji med državami Commonwealtha); poslanik, minister in internuncij; odpravnik poslov.

743 DKKO kot razrede vodij konzularnih misij določa: generalni konzul, konzul, vicekonzul, konzularni uradnik.

v lastni diplomaciji⁷⁴⁴ in pogoje za pridobitev teh nazivov. V odnosu do drugih držav pa se glede vodij diplomatskih in konzularnih misij morajo držati razredov, določenih v Dunajskih konvencijah. V praksi danes diplomatske misije držav praviloma vodijo **veleposlaniki** (ambasadorji),⁷⁴⁵ konzularne pa – odvisno od tega, ali gre za konzulat ali generalni konzulat – **konzuli ali generalni konzuli**.

V urejenih diplomacijah s tradicijo je napredovanje v višje nazive zahtevno in pogosto odhajajo v pokoj prvi sekretarji, a se to ne razume kot neuspešna kariera. V mladih diplomacijah – mednje spada slovenska – pa so napredovanja hitra. Iz različnih razlogov občasno vodijo diplomatske in konzularne misije **odpravniki poslov**, na primer kadar je vodja misije začasno odsoten (na primer dopust, zdravstveni razlogi, odsotnost zaradi poročanja v domovini in podobno), ali če novi vodja misije sploh še ni imenovan ali ni prevzel vodenja misije, ali pa so odnosi iz različnih drugih razlogov na ravni odpravnika poslov. V prvem primeru se govori o začasnem odpravniku poslov (*chargé d'affaires ad interim*), v drugem pa o pravem (titularnem) odpravniku poslov (*chargé d'affaires en titre* ali *en pied*).⁷⁴⁶ Čeprav naj med vodjami misij ne bi bilo razlikovanja (razen protokolarnih razlik in prednostnega vrstnega reda), v praksi dolgotrajno vzdrževanje odnosov na ravni odpravnika poslov vzbuja občutek manjše zainteresiranosti za sodelovanje ali pa izraža dejansko nizko raven odnosov. Pa tudi sicer je pogosto delovanje odpravnika poslov, njegovi javni nastopi, vzpostavljanje stikov in podobno že *a priori* težje in manj opazno kakor delovanje veleposlanika. Zato dolgotrajno vzdrževanje diplomatskih odnosov na ravni odpravnika poslov ni smotno, kadar za to ni posebnih razlogov, tudi zato ne, ker ne pomeni nobenega bistvenega finančnega prihranka.

V številnih diplomacijah držav (ne pa vseh, na primer ZDA) je danes čedalje pogostejša praksa imenovanja **častnih oziroma honorarnih konzulov**.⁷⁴⁷ To so ugledne osebe, praviloma državljani države sprejemnice, ki pa jim država pošiljateljica, ki jih izbere in imenuje za častne konzule, zaupa, da jo predstavljajo in promovirajo zlasti pri lokalnih oblasteh ter pospešujejo gospodarske, kulturne in druge odnose; lahko

744 Po slovenski ureditvi, opredeljeni v 39. členu Zakona o zunanjih zadevah, so diplomatski nazivi: veleposlanik, pooblaščen minister, minister svetovalec, prvi svetovalec, svetovalec, I., II. in III. sekretar in ataše, konzularni nazivi pa so: generalni konzul, konzul I. razreda, konzul, vicekonzul, konzularni agent.

745 Razen kadar misijo vodi odpravnik poslov. Izjema je apostolski nuncij; poslanika kot vodje diplomatske misije v praksi ni več.

746 Stalni (titularni) odpravnik poslov je v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih predviden tudi kot posebni rang vodje misije.

747 O častnih (honorarnih) konzulih podrobno prim. Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 243 id.; Jazbec, *Konzularni odnosi*, 59 id.

opravljajo tudi določena konzularna opravila, na primer izdajajo vize in druge listine. Tudi za odprtje častnega konzulata je potrebno soglasje države sprejema. Soglasje vsebuje sedež častnega konzulata, konzularno območje in ime osebe – častnega konzula. Bistveno je, da je to **častna, neplačana funkcija**. Upravičeno se pričakuje, da častni konzul sam nosi vse stroške svojega konzularnega delovanja, saj kot protiuslugo uživa čast in ugled ter določene privilegije in imunitete ter ima možnost vzpostavljati v državi, za katero kot častni konzul deluje, gospodarske in druge stike. Častni konzul je sicer upravičen do povračila stroškov, ki mu jih neposredno povzroči delovanje konzulata, ali ki bi nastali zaradi izrecnih zahtev države, ki ga je imenovala. Vendar se častni konzuli nadomestilom tudi za te stroške marsikdaj odpovedo.

Častni konzuli naj bi delovali po navodilih države, ki jih je imenovala. Nekatere njihove naloge so navedene že v patentnem pismu in s tem sporočene državi sprejema. Nad njihovim delovanjem naj bi pristojno diplomatsko predstavništvo izvajalo nadzor, vendar so v praksi glede tega velike razlike, nadzor pa pogosto le fiktiven. Zaradi praviloma velike samostojnosti častnih konzulov je zato pri izbiri potrebna previdnost. Najpomembnejša so vsekakor konzulova osebna integriteta, finančna sposobnost nositi bremena konzularne in promocijske dejavnosti ter njegov položaj, ugled, pomembnost v okolju, kjer funkcijo častnega konzula opravlja, in njegov resni interes razvijati sodelovanje z državo, ki ga je imenovala. Izogniti pa se je treba osebam, ki jih vodijo v konzularno funkcijo pričakovanja materialnih koristi, privilegijev in podobno, in ki v lastnem okolju ne uživajo splošnega ugleda. Ne gre pozabiti, da konzul velja za predstavnika države, ki ga je imenovala, in ne na primer predstavnika lokalne migrantske skupnosti. Imunitete in privilegiji častnih konzulov so po Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih (1963) ožji kakor imunitete in privilegiji kariernih konzulov; to je razumljivo, saj so častni konzuli praviloma državljani države sprejema s stalnim bivališčem v njej. Zato jim gredo predvsem olajšave za dejavnost konzulata, uporabo simbolov (ki jim jih zagotovi država, ki jih je imenovala), zaščito prostorov konzulata, nedotakljivost konzularnega arhiva, oprostitev nekaterih davščin in carinskih dajatev ter svobode gibanja, komuniciranja, dostopa do določenih informacij in drugo. Na splošno lahko zatrdimo, da gredo častnim konzulom le pravice, imunitete in privilegiji, ki so **neposredno povezani z njihovim delom častnega konzula**. Zato je logično, da člani družine častnega konzula ali pri njem zaposleni ne uživajo privilegijev in imunitet.

V praksi zlasti manjše države, v katerih je le malo rezidenčnih veleposlaništev, tudi častnim konzulom dajejo nekatere ugodnosti (na primer carinske in davčne) ter jih obravnavajo s protokolarno pozornostjo. To še posebej velja za lokalne skupnosti, v katerih deluje častni konzul, saj je njegova prisotnost v njihovem interesu, ker lahko prispeva h gospodarskim in drugim stikom. V manjših državah, kjer ni rezidenčnega veleposlaništva, častni konzuli pogosto delujejo v prestolnici in so v pomoč nerezidenčnemu veleposlaniku. Tako je tudi v Sloveniji, ki je zlasti prva leta

po osamosvojitvi častnim konzulom širokosrčno dajala ugodnosti in jim namenjala visoko protokolarno obravnavo. Tak pristop utegne povzročiti nejevoljo akreditiranih rezidenčnih veleposlanikov, zlasti če gre protokolarno ter v obsegu privilegijev in imunitet za preveliko izenačevanje častnih konzulov z njimi.

O uporabi diplomacije kot sredstvu zunanje politike bomo govorili, ko bomo obravnavali sredstva zunanje politike, med katerimi je diplomacija – to pa je prav dejavnost diplomatov in konzulov – eno najpomembnejših. Tu pa velja omeniti še nekatera vprašanja *o diplomaciji kot osebjju*. Vsekakor je pomembna ustrezna izbira vodij diplomatskih in konzularnih misij in njihovega osebja. Pogosto gre za vprašanje izbire med t. i. poklicno (karierno) in nepoklicno (politično, pogodbeno diplomacijo).⁷⁴⁸ Vsaka država sama po lastnih merilih in pravilih izbira vodje diplomatskih misij, konzulatov, stalne predstavnike pri mednarodnih organizacijah in njihovo osebje. V veliki večini držav je *diplomatska služba poseben poklic*, za katerega se zahtevata določena, vsekakor akademska izobrazba ter izpolnjevanje drugih meril. To je pomembno že pri izbiri ob vstopu v diplomatsko službo. Izmed običajno velikega števila kandidatov se po strogi selekciji izobrazbenih, intelektualnih in značajskih lastnosti izberejo najprimernejši. Med izobrazbenimi profili, ki veljajo za primerne za diplomatsko službo, so praviloma diplomanti mednarodnih odnosov, pravniki s posebnim poudarkom na mednarodnem pravu, zgodovinarji, ekonomisti in diplomanti elitnih upravnih šol (na primer v Franciji). Veliko, zlasti evropskih, držav ima na podiplomski ravni posebne diplomatske šole, pogosto imenovane diplomatske akademije, diplomatski instituti in podobno. Prav tako nekatere države v okviru ministrstva za zunanje zadeve organizirajo resno in formalizirano interno dodatno izobraževanje.

Slovenija žal dolgo ni imela ne enega ne drugega, šele nekaj let ima na ministrstvu urejeno dodatno izobraževanje diplomatov. V njeno diplomatsko službo so vstopili ljudje najrazličnejših izobrazbenih profilov, pogosto brez potrebne selekcije, brez prej izkazanega interesa za mednarodno področje, na primer tudi diplomanti turizma, jezikoslovja, upravnih in policijskih šol, novinarstva, medicine, geografije in podobno, z ambicijo postati diplomati. Tako široko odprti dotok v diplomatsko službo je izjemen in značilen le za tranzicijske države in nekatere države (ne vse) v t. i. nerazvitem svetu. Ne poznajo ga tudi tiste države, ki sicer izjemoma dopuščajo za vodje diplomatskih misij t. i. politična imenovanja, na primer ZDA.

Ker poteka dober del diplomatske kariere v tujini, je to v večini držav, zlasti tistih z nižjimi osebnimi dohodki, relativno dobro plačani poklic. To mu daje privlačnost. Zato ne bi smelo biti težav z izbiro elitnih kandidatov ob čvrstem spoštovanju pravil

748 O tem obširno Vukadinović, *Diplomacija*, 205 id.

in meril pri izbiri. Kadrovska politika, ki brez prave selekcije, z vključevanjem »ne-profesionalcev« na različna izrazito strokovna mesta, na primer svetovalcev, opolno-močenih ministrov, prvih sekretarjev, mimo zahtevnih vstopnih meril in preizkusov, je za strokovnost diplomatske službe veliko usodnejša, kakor če se na veleposlaniška mesta imenujejo ugledne, preizkušene osebnosti iz gospodarstva, politike ali akademskih krogov.

Razumljivo je, da poteka ob nastanku novih držav, ki vstopijo v mednarodno življenje brez lastne diplomatske službe, ali ob revolucionarnih spremembah v državi graditev nove, nastajajoče diplomacije marsikdaj improvizirano. A to je sprejemljivo le kratko prehodno obdobje. V mladi diplomaciji je vprašljivo zatrjevanje, da so poklicni diplomati vsi tisti, ki so si uspeli zagotoviti službo v diplomaciji. ***Profesionalizem pomeni visoko usposobljenost in strokovno kakovostno delo; zanj ne zadošča samo dejstvo, da si je nekdo zagotovil stalno zaposlitev v zunanjem ministrstvu.***

Praksa nekaterih držav, na primer ZDA, da praviloma le na manj pomembna veleposlaniška mesta (praviloma so to tista, ki niso zahtevna, ne pa tista na primer pri mednarodnih organizacijah, na primer pri OZN, NATO, EU, OVSE, ki zahtevajo vrhunsko diplomatsko izkušnost, izobraženost o mednarodnem področju, torej pravo profesionalnost), postavljajo tudi nekarijerne diplomate, je manj vprašljiva kakor vključevanje v karierno diplomatsko službo na začetne položaje osebe brez izpolnjevanja izobrazbenih in osebnostnih meril. Ti bodo večinoma ostali v diplomatski službi kot nekakovosten in obremenjujoč kader do konca kariere, ne le eno mandatno obdobje. Z neznanjem in nesposobnostjo bodo obremenjevali diplomatsko službo in v njej ustvarjali vzdušje nestrokovnosti.

V velikih diplomacijah, kakršna je diplomacija ZDA, kjer je tudi v veleposlaništvih v za ZDA manj pomembnih državah solidna zasedba sposobnih kariernih diplomatov, lahko veleposlanik, tudi če ni »profesionalec«, ob njihovi podpori solidno deluje. On predstavlja državo, strokovno delo pa opravi drugo osebje. V diplomacijah, kjer je v veleposlaništvih le nekaj oseb in je zato tudi veleposlanik obremenjen s strokovnim diplomatskim delom, so lahko njegova nestrokovnost, neizkušnost, nepoznavanje zunanjepolitičnih vprašanj, diplomatske tehnike, lahko bi rekli diplomatske obrti, bolj težavni. Tudi ZDA na ključna veleposlaniška mesta imenujejo bodisi izkušene profesionalce z veliko mero diplomatske izkušnosti ali pa z dokazanim znanjem o mednarodnih odnosih, svetovnih vprašanjih – pogosto iz akademskih krogov. Omenim naj le Albright in Holbrooka (v OZN) ter Galbrahta (v Indiji), ki niso bili »profesionalci«, ki bi kariero začeli in preživel v zunanjem ministrstvu, bili pa so »profesionalci« po poznavanju mednarodnih vprašanj in izobrazbi. Seveda pa obstaja tudi praksa, ki ni tuja tudi v Sloveniji, da je za veleposlanika sposoben tako rekoč vsakdo. To je nesprejemljivo in škodljivo, pa naj gre za »pogodbeni« dotok v diplomacijo od zunaj ali pa za prepričanje, da je za veleposlanika najpomembnejše, da je določeno število let preživel v ministrstvu za zunanje zadeve.

V literaturi o diplomaciji najdemo številna razglabljanja o potrebnih lastnostih dobrega veleposlanika.⁷⁴⁹ Katere naj bi bile lastnosti, ki naj bi jih imela veleposlanik in diplomat, še posebej diplomat majhne diplomacije, ki za uveljavljanje zunanje-političnih ciljev lastne države nima ne velikih materialnih sredstev in drugih sredstev moči ter ne razvejane in učinkovite organizacije in predvsem ne številnega diplomatskega osebja? Najprej si velja ogledati značilnosti dobrega diplomata, kakor ga opisuje Nicolson,⁷⁵⁰ ki spada med najuglednejše pisce o diplomaciji. Izpostavlja naslednje posebne diplomatske vrline (*specific diplomatic virtues*): resnicoljubnost (*truthfulness*), natančnost (*precision*), umirjenost (*calmness*), potrpežljivost (*patience*), dobrovoljni značaj (*good temper*), zmernost (*modesty*) in lojalnost (*loyalty*). K tem diplomatskim vrlinam velja prišteti še inteligenco, strokovno podkovanost in znanje, analitičnost, gostoljubnost, šarm, marljivost, taktičnost in še kaj, kar ima Nicholson za samoumevno.

Podobno kakor Nicolson številni drugi avtorji razpravljajo o vrlinah dobrega diplomata. Omenili smo že Bohteta in Sancin, Cerarja, Jazbeca. Nicolson med drugimi omenja mnenje De Callièresa, ki posebej izpostavlja značajske lastnosti dobrega pogajalca, ki naj ne bi nikoli zagotavljal uspeha pogajanj z lažnimi obljubami (*false promises*) in verolomnosti (*breaches of faith*).⁷⁵¹ De Callières se z zahtevo po resnicoljubnosti dotika pomembnega in vedno aktualnega vprašanja, ki ga poudarja tudi Nicolson,⁷⁵² tj. vprašanja, kaj je bolj učinkovito sredstvo diplomacije – inteligenca ali značaj, zvitost ali poštenost. Odgovor De Callièresa, Nicolsona in številnih drugih, ki jih Nicolson omenja, je jasen: lažniva diplomacija, temelječa na zvitosti, prevari, je kratkega veka. Še več: strinjati se velja z De Callièresom, da je nepoštenost (laž, zavajanje in podobno, kar pogosto zmotno velja za zvitost, op. a.) dokaz majhnosti duha tistega, ki se k njej zateka.⁷⁵³ Dober, izobražen, sposoben veleposlanik ali drug diplomat bo znal sogovornike prepričevati in pogosto tudi prepričati z resničnimi dejstvi in na njih temelječih argumentih. Prepričevanje z zavajanjem in sprevrčanjem dejstev pa bo – zlasti ob odprtosti sodobnih družb in pretoku informacij – kratkega veka in nazadnje praviloma neuspešno in škodljivo. Resnicoljubnost, zanesljivost, verodostojnost

749 O tem in raznih mnenjih, kdo je dober diplomat, in potrebnih vrlinah veleposlanika prim. Jazbec, *Osnove*, 213 id.; Bohte in Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo*, 31 id.; Cerar, *Diplomacija danes: Vloga veleposlanika oziroma diplomatsko-konzularnega predstavništva*, v *Nova revija* 1999 (204/205), 28 id.; Vukadinović, *Diplomacija*, 121 id.

750 Nicolson, *Diplomacy*, 55 id.

751 De Callières, *On the manner of negotiations with Princes; on the uses of diplomacy; the choice of ministers and envoys; and the personal qualities necessary for success in missions abroad*, 1716, cit. po Nicolson, *Diplomacy*, 57.

752 Nicolson, *Diplomacy*, 57.

753 De Callières, op. cit., po Nicolson, *Diplomacy*, 57.

so kakovosti diplomata, ki zagotavljajo njegovo pravo uspešnost. Lažne informacije in lažne obljube pa so v sodobnem svetu pretoka informacij zanesljiva pot k njegovi neuspešnosti. V sodobnih mednarodnih odnosih je docela preživeta Talleyrand-Périgordu pripisana opredelitev diplomacije: diplomacija je »lagati in zanikati«. ⁷⁵⁴

Imata pa poštenost in resnicoljubnost pri delu diplomatov še drug pomen. Še zlasti to velja za vodjo misije, ki praviloma podpisuje, torej odobri vsa vsebinska sporočila za lastno ministrstvo za zunanje zadeve. Težava nastane, kadar je treba sporočiti slabo novico, novico o lastnem neuspehu ali slabo novico v zvezi s prizadevanji ali stališči lastnega ministra, vlade, njenega predsednika, ministrov ali šefa države. ***Diplomat mora poročati resnico brez olepševanja in opuščanja tistega, kar je slabo***, na primer da iz določenih razlogov nameravani obisk šefa države ni zaželen ali primeren, da izrečena stališča lastnega ministra za zunanje zadeve škodijo odnosom med državama, da je bil ministrov nastop na multilateralnem srečanju sprejet z nezadovoljstvom številnih ali večine držav. Izkušeni, izobraženi vodja misije, ki je osebnost v intelektualnem in karakternem pogledu, bo poročal v skladu z dejstvi, čeprav ve, da utegnejo njegovo sporočilo, ocena, mnenje, povzročiti nejevoljo pri predpostavljenih. Vodja misije, ki navedenih osebnostnih lastnosti nima, bo slabi del novice ali opustil ali olepšal. To pa je tisto, kar je v delu diplomatov najslabše in najbolj škodljivo – a žal pogosto. Zato je treba zavestno negovati resnicoljubnost pri delu lastne diplomacije in odklanjati oportunitizem ter pogosto težnjo po olepševanju v poročilih diplomatov.

K Nicolsonovi opredelitvi vrlin diplomata in opredelitvam De Callièrsa, Nicka, ⁷⁵⁵ Jazbeca, ⁷⁵⁶ Felthama ⁷⁵⁷ in drugih bi dodali nekaj misli, pa tudi značilnosti dobrega diplomata, kakor smo jih imeli možnost opazovati v dveh desetletjih diplomatskega dela na izpostavljenih veleposlaniških položajih. Najprej, da mora biti diplomat osebnost, še posebej to velja za vodje misij oziroma veleposlanike. Biti osebnost pomeni biti prepričljiv, biti nekdo, ki vzbuja zaupanje pri sogovornikih, ki čutijo, da govorijo z osebo, katere besede velja jemati resno, saj so utemeljene in verodostojne. Sogovorniki morajo čutiti, da so za besedami znanje, zrelost, izkušnost, osebno prepričanje. Verjeti morajo tudi, da bo tisto, kar veleposlaniku povedo, prišlo do pravih ušes in na prava mesta v domovini veleposlanika. Osebnost pomeni, da se diplomat uveljavi ne le kot prenašalec sporočil. To je žal, kakor nam kaže izkušnja, ena glavnih hib premnogih, seveda ne vseh, slovenskih diplomatov, s premalo znanja in premalo izkušnjami. Uveljaviti se mora kot izobražena, z lastno glavo razmišljujoča osebnost. Osebnost vključuje izobraženost o glavnih mednarodnih političnih, gospodarskih,

754 Cit. po Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 73.

755 Nick, *Diplomacija: Metode i tehnike* (Zagreb 1997), 16 id.

756 Jazbec, *Osnove diplomacije*, 214 id.

757 Feltham, *Diplomatic Handbook*, 22 id.

varnostnih vprašanjih, lastni državi in državi sprejema, tudi njuni zgodovini, težavah regije, aktualnih mednarodnih dogodkih. Če je temu dodano še malce karizme, osebnega šarma, kultiviranosti, družabnosti in sproščenosti, če dodamo še solidno znanje tujih jezikov, sposobnost za javno nastopanje in nastopanje v medijih, potem smo blizu podobe dobrega in uspešnega diplomata oziroma veleposlanika. Če sta njegovo delo in zavzetost utemeljena na patriotizmu kot pomembni vrednoti, smo blizu podobe odličnega diplomata oziroma veleposlanika. Veleposlanik, ki je le prenašalec sporočil, udeleženec protokolarnih srečanj, organizator obiskov, ni pa sposoben zaplesti sogovornikov v tehtni razgovor, nastopati na srečanjih izobražencev ali akademskih združenj, pred mediji in v razgovorih z medijskimi ljudmi, ni »profesionalec« ne glede na to, koliko let je kot nevidni birokrat preživel v ministrstvu za zunanje zadeve. Dovolimo si trditev, da kdor ni bil osebnost v domovini, še preden je postal veleposlanik, bo to v tujini še manj. Tisti, ki je bil neopazen v intelektualni eliti v domovini, bo še bolj neopazen v tujini, kjer naj bi predstavljal lastno državo ne le s prisotnostjo, temveč potrjevanjem in izkazovanjem predvsem intelektualnih sposobnosti.

Del omenjenih lastnosti je ali pa ni prirojen, večina pa se jih pridobi s trdim delom, izobraževanjem, vlaganjem vase in izkušnjami, ki so izjemno pomembne. Rosno mladi diplomati na visokih položajih pri sogovornikih težje vzbudijo zaupanje, še posebej, če se ne izkažejo s sposobnostjo dobro argumentirati, lastnimi razmisleki, dobro izobraženostjo. Tuji izkušeni diplomati, visoki državni funkcionarji, politiki in uradniki, še posebej pa voditelji gospodarskih korporacij in finančnih institucij, bodo sprejeli kot primerne sogovornika le izkušeno osebnost, ne pa brezosebne prenašalca sporočil. Navsezadnje gre pri pogovorih (zlasti veleposlanika) pogosto za pomembne in občutljive zadeve. Prepričljivost diplomatove argumentacije in moč njegove osebnosti sta zato izjemnega pomena. To še posebej velja za diplomate majhnih držav, za katerih besedami in argumenti ni ne vojaške ne gospodarske ne finančne ali druge moči. ***Za besedami slovenskih diplomatov ni veliko drugega kakor prepričljivost njihovih argumentov. Za njihovimi besedami so le njihova osebnost in njihovi argumenti; to je edina moč, s katero razpolagajo.***

Ob razpravljanju o vrlinah veleposlanika oziroma diplomata je vredno omeniti, da pri delu diplomata ni prostora za prepirljivost, aroganco, nevljudnost in podobno. Enako sta nesprejemljivi ideološka zagnanost in togost. Vse to že tako sporne stvari dodatno zapleta in krepi odpor, nasprotovanje in nerazumevanje namesto ustvarjanja razumevanja za stališča in pričakovanja lastne države. Sposoben diplomat se bo vzdržal vnaprejšnjih ocen ali kategoričnih zavrnitev. Treba je upoštevati, da je na drugi strani sogovornik, ki enako zavzeto zastopa stališča in interese druge strani in ki ga je treba v pogovor pritegniti, ne odbiti. Enako velja za marsikdaj omenjano odločnost diplomacije in diplomatov. Odločnosti, ki pomeni izzivajoče, za nasprotno stran težko sprejemljive izjave in kategorične zahteve, se bo vsak izkušeni diplomat

izogibal. *Njegova vloga ni ustvarjati težave v odnosih z drugo državo, temveč jih odpravljati*, in tudi ne, da odnose zaostrojuje, temveč da gradi razumevanje, potrebno za to, da pride do dogovorov o rešitvi odprtih vprašanj. Če je odločnost diplomata morda všečna medijem in javnosti, uspešni zunanji politikci zanesljivo ni, razen če je njen cilj zaostri odnose. V diplomaciji se odločnost izraža v čvrstosti argumentov, vztrajnosti prepričevanja, vztrajanju in spretnosti pri iskanju rešitev, ki bodo zadovoljile obe strani.

V diplomaciji in na splošno v zunanji politiki je treba upoštevati, da ima vsaka država svojo čast, svoje javno mnenje, svojo politično realnost, vključno s politično opozicijo. *Zato je praviloma neproduktivno o spornih zadevah drugi državi javno postavljati zahteve*. S tem sta druga država in njena vlada v težjem položaju za dogovor ali izpolnitev zahteve, tudi če bi jo hoteli izpolniti. Izpolnitev javno postavljene zahteve druge države bo razumljena kot popuščanje, diplomatski poraz in podobno. Zato je naloga diplomacije, da skuša razrešiti težavo s t. i. tiho diplomacijo, preden postane zadeva javni spor in preden se postavijo javne zahteve. Povedano potrjuje, da je delo veleposlanika ustvarjalno in zahteva vse tiste lastnosti, ki smo jih strnili v osebnost.

Zlasti v diplomacijah z majhnim številom diplomatov v diplomatskih in konzularnih misijah je pomembna prava izbira oseb za prava mesta v tujini. Primerna izbira pomeni, da je najboljše diplomate treba poslati tja, kjer so najbolj izpostavljeni politični, gospodarski in drugi interesi države. To je v primeru Slovenije poleg sedeža najpomembnejših mednarodnih organizacij (za OZN New York, Ženeva, Dunaj; za EU in NATO Bruselj) ter glavnih mest za Slovenijo pomembnih velikih sil (ZDA, Rusija, Nemčija, Francija, Velika Britanija, Kitajska) in sosednjih držav (zlasti Rim in Dunaj) tudi območje nekdanje SFRJ. To je, kakor smo že zapisali, tisti del sveta, kjer ima Slovenija pomembne konkretne politične, varnostne in gospodarske interese. To je območje, kjer imata lahko zunanja politika Slovenije in njena diplomacija pomembno, v nekaterih primerih tudi vodilno vlogo. Prav v prestolnicah držav Zahodnega Balkana bi si mogel in moral prav slovenski veleposlanik ustvariti izjemen ugled in vpliv ter biti med najpomembnejšimi sogovorniki in diplomatskimi dejavniki ne le glede dvostranskih odnosov, temveč tudi odnosov v regiji ter odnosov z EU in NATO. Moral bi biti pomembna osebnost v javnih nastopih in prisoten v medijih. Žal temu ni tako. V zadnjih dveh desetletjih je bil za diplomatsko delo prav v tem delu Evrope – tudi na najvišji ravni – izbran marsikateri neprimeren diplomat: od nepomembnih strankarskih sopotnikov do rosno mladih nezkušenih kariernih diplomatov. Taka diplomatska navzočnost je nedvomno prispevala k temu, da je v teh državah trpel ugled Slovenije.

Vsak diplomat, od vodje misije navzdol, je v službi države, nacije, naroda, ne politične stranke ali ideološke opcije ali katerih drugih, od državnih različnih interesov.

Vsakokratna vlada, vključno s šefom države in konkretno ministrom za zunanje zadeve, nosijo odgovornost za interese in usodo države. To odgovornost so jim zaupali volivci v skladu s programi in obljubami vlade in lastnimi pričakovanji. Diplomati na vseh ravneh morajo z lojalnostjo delovati v dobro vsakokratne vlade, torej lastne države, ki jo vlada vodi. Imajo dolžnost, lojalno in zavzeto izvrševati njeno zunanjo politiko. V primeru nestrinjanja z zunanjo politiko vlade v bistvenih vprašanjih je samo en dostojen odgovor – odstopiti s položaja.⁷⁵⁸

Za vzpostavitev kakovostne diplomatske službe je potrebna **sistematična kadrovska politika**, ki sega od prave izbire ob vstopu v diplomatsko službo, stalnega izobraževanja in izpopolnjevanja zaposlenih in smotrnega razporejanja do vsaj delne specializacije. Ta je koristna in potrebna zlasti v večstranski diplomaciji, ki se ukvarja z varnostnimi vprašanji, človekovimi pravicami, evropskimi zadevami, področjem dela OZN, NATO, OVSE, EU, kar vse zahteva posebna znanja, torej vsaj delno specializacijo. Še posebej to velja za delo v stalni misiji pri EU v Bruslju. Delo pri mednarodnih organizacijah zahteva dobro poznavanje področja, s katerim se ta ukvarja, in razumevanje širših vprašanj mednarodnih odnosov, pogosto pa tudi mednarodnega prava. Zato je praviloma škodljivo na delo v mednarodnih organizacijah, še posebej na mesto stalnega predstavnika, imenovati osebe brez diplomatskih izkušenj in še zlasti brez ustreznega znanja. Zlasti multilateralni diplomaciji naj bi bila zaradi pomena in narave njenega dela namenjena posebna pozornost pri izbiri diplomatskega osebja in še posebej pri izbiri vodij stalnih predstavništev.

Potrebne so tudi resne, vsaj šest mesecev trajajoče priprave vseh diplomatov pred odhodom na določeno delovno mesto v tujino. Izjema so morda lahko le izkušeni veleposlaniki z več veleposlaniškimi mandati. Tudi zanje so seveda potrebne priprave, lahko pa so omejene na posebnosti države, kamor odhajajo, in so zato lahko krajše.

Ker je v diplomatski dejavnosti izpostavljena tudi vloga soproge, so tudi zanje nujne resne priprave pred odhodom v tujino. Soproga veleposlanika, velja pa to tudi za soprogo drugega osebja, mora biti kultivirana, izobražena sogovornica in prijetna gostiteljica. Marsikdaj lahko olajša vzpostavitev stikov, ki presežejo formalne okvire in postanejo plodni za obe strani. Seveda v sedanjem času povedano velja mutatis mutandis tudi za soproge veleposlanic in diplomatk ter neporočene življenjske partnerje.⁷⁵⁹

758 V času vietnamske vojne je več ameriških diplomatov zaradi nestrinjanja odstopilo s položaja; nekaj pa tudi v času vojne v Bosni in Hercegovini, prav tako zaradi nestrinjanja z uradno ameriško politiko.

759 Ker so v diplomaciji poudarjene formalnosti zlasti v zvezi s partnerji, lahko nastanejo neprijetnosti in težave, ki jih velja obravnavati taktno in modro.

Posebno vprašanje je znanje jezika države sprejema. Tudi največje države, na primer ZDA in Kitajska, tudi ko gre za veleposlanika, med pripravami namenjajo pozornost znanju jezika države sprejema. Vsaj del diplomatov nižjih rangov pa naj bi praviloma znal jezik države sprejema. Če ima Slovenija ambicijo, da bi njeni diplomati uživali ugled, mora vztrajati in zagotoviti, da bi vsi njeni diplomati v francoskem, nemškem, ruskem, španskem in italijanskem govornem območju poleg angleščine obvladali tudi jezike teh omočij. Pozornost pri pripravah pa velja zlasti nameniti vsaj skromnemu seznanjanju z jezikom katerekoli druge države sprejema. Na območju nekdanje Jugoslavije je starejša generacija slovenskih diplomatov imela prednost zaradi poznavanja jezikov teh narodov, kar ji je bilo v korist. Glede na pomen tega dela Evrope za interese Slovenije bi v slovenski diplomaciji še naprej veljalo negovati znanje jezikov tega območja. Diplomat, tudi veleposlanik, si lažje odpre marsikatera vrata, če pokaže zanimanje za jezik države sprejema in vloži trud v znanje tega jezika. S tem izkaže spoštovanje ne le do jezika, temveč tudi do kulture in ljudi te države.

V večini diplomacij velja, da mandat vodje predstavništva in drugega osebja (z izjemo lokalnega osebja) traja določeno število let, najpogosteje štiri. Po prenehanju mandata se oseba bodisi vrne v domovino bodisi je razporejena na novo diplomatsko mesto. Enako velja za vodje predstavništev, tj. veleposlanika, stalnega predstavnika pri mednarodni organizaciji, vodjo konzulata. Vendar je to razporejanje v večini držav **odvisno predvsem od potreb države**. Odločilen mora biti interes države za učinkovito delo diplomatske službe, ne pa takšne ali drugačne osebne zahteve ali toga pravila. Če je to potrebno za delovanje službe, se mandat podaljša ali skrajša in se diplomat premesti iz enega predstavništva v drugo ali v domovino. Seveda so potrebne omejitve in garancije, ki preprečujejo arbitrarnost pri premeščanju, in seveda je smotno, da se diplomat po določenem daljšem obdobju v tujini, po enem ali nekaj mandatih, vrne v ministrstvo. Vendar sta vedno najpomembnejša interes službe in interes države. Če ta zahteva podaljšanje ali skrajšanje bivanja v tujini ali premestitev, je to treba izvesti, zakonska ureditev pa mora izjemo omogočati. To še posebej velja za manjše države, katerih diplomacija ni številčna in je zato težje zagotoviti dobro zasedbo pomembnih diplomatskih mest.

Diplomatska služba je posebna služba. Pomembna, zahtevna, očarljiva. Kot vsaka zahtevna dejavnost ima svoje posebne zahteve. Te izhajajo iz občutljivosti te dejavnosti in dejstva, da se delo opravlja v tujini. Diplomat mora biti pripravljen na zahtevo po hitri preselitvi v novo okolje; mora biti pripravljen sprejeti mesto tam, kamor ga razporejajo zahteve službe; mora se zavedati, da predstavlja lastno državo v tujini, iz česar izhajajo poleg prednosti tudi razne omejitve in zadržanost v osebnem življenju; diplomat je diplomat, ko je in ko ni v predstavništvu, in njegov delovni čas ni ne čvrsto določen in ne jasno omejen. Kdor teh in drugih posebnih zahtev diplomatske službe ne more sprejeti, v tej službi nima kaj iskati.

Sodobno mednarodno življenje, ki ga označuje internacionalizacija tako rekoč vseh vidikov družbenega življenja, globalizacija,⁷⁶⁰ ki povezuje in prepleta svet v celoto, moderne možnosti komuniciranja, vloga medijev – klasičnih in novih, postavlja zunanji politiki, s tem pa še posebej diplomaciji, nove naloge in odpira nove možnosti. Temeljne naloge diplomacije⁷⁶¹ in njen status, določene v mednarodnem pravu, so sicer še vedno tiste, ki so bile *raison d'être* te pomembne državne dejavnosti skozi stoletja. Diplomacija – vključno s konzularno službo in predstavništvu pri mednarodnih organizacijah, ki so del diplomacije – še vedno predstavlja državo, razvija odnose med državami, pospešuje stike, obvešča in informira tako državo sprejema o lastni državi kakor tudi lastno državo o dogajanjih v državi sprejema, ščiti interese lastnih državljanov in pravnih oseb, seznanja mednarodne organizacije s stališči lastne države in si prizadeva, da bi se ta stališča upoštevala. Zato da v tuji državi te in druge številne naloge opravlja, uživa po mednarodnem pravu poseben status in posebne ugodnosti, vključno z diplomatskimi privilegiji in imunitetami.

Zaradi sprememb v mednarodni skupnosti postaja diplomacija čedalje bolj tudi dejavnost, usmerjena k razreševanju praktičnih vprašanj, ki nastajajo v odnosih med državami, njihovimi organi, državljani, pravnimi osebami. Diplomacija, zlasti vodja diplomatske misije oziroma veleposlanik, sicer še vedno predstavlja lastno državo, njeno suverenost, zaradi česar je deležen posebnih časti in protokolarnih pozornosti. Vendar so daleč za nami časi, ko je bil veleposlanik edini, prek katerega je vladar države, ki jo predstavlja, komuniciral z vladarjem države sprejema in ko je veleposlanik bil, če že ne edini, pa vsaj najpomembnejši vir informacij v obe smeri, in ko se je njegovo delovanje osredotočalo le na politične zadeve.⁷⁶²

V sodobnem mednarodnem življenju delo diplomacije pomeni vzpostavljanje gospodarskih, kulturnih in znanstvenih stikov, pomoč pri neposrednih stikih med organi držav na raznih področjih, tudi vojaških, policijskih, med parlamenti. Zato so diplomatske misije številčnejše, v njihovih okvirih delajo osebe, posebej pooblaščne za gospodarsko (t. i. ekonomski svetovalci) in vojaško sodelovanje (t. i. vojaški atašeji), ter osebe, pooblaščne za druga področja sodelovanja (na primer kulturno sodelovanje, mediji), in vsekakor tudi konzularni oddelki.⁷⁶³ Vodja misije je odgovoren tudi za potek vseh teh dejavnosti, izvaja nad njimi nadzor in je vanje, kadar je to potrebno,

760 O vplivu globalizacije na diplomacijo prim. Jazbec, *Osnove*, 53 id.

761 O nalogah diplomatske službe, konzularne službe, stalnih misij in specialnih misij glej podrobno Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 89, 200, 215 id.

762 O sodobni diplomaciji in prihodnosti diplomacije prim. Jazbec, *Osnove*, 273 id.; Barston, *Modern Diplomacy*, passim.

763 Jazbec, *Osnove*, 67 id., govori o politični, vojaški in obrambni diplomaciji, parlamentarni, gospodarski, kulturni, znanstveni, vrhunski in okoljski diplomaciji.

tudi neposredno vključen. V diplomacijah manjših držav, ki si razen izjemoma ne morejo privoščiti posebnih gospodarskih predstavništev, kulturnih institutov in podobno, je smotrno, da so te dejavnosti vključene v veleposlaništvo. To omogoča medsebojno pomoč in sodelovanje, zmanjšuje stroške in je marsikdaj tudi učinkovitejše.

S povečevanjem mednarodnega gospodarskega sodelovanja, vključno s finančnim in investicijskim sodelovanjem, uresničevanje gospodarskih interesov države in pomoč lastnemu gospodarstvu v mednarodnih gospodarskih odnosih postajata čedalje pomembnejši vidik zunanje politike, s tem pa tudi ena najpomembnejših nalog diplomacije. Tako v zunanjepolitični praksi držav kakor tudi v teoretskih delih o zunanji politiki in diplomaciji⁷⁶⁴ je gospodarski (ekonomski) diplomaciji namenjene velike pozornosti.

Že v 19. stoletju je s prevzemom konzularne dejavnosti v državni okvir in s sklepanjem dvostranskih konvencij o trgovini in konzularnih odnosih pomoč lastnim trgovcem, ladjam in podobno postala pomembno področje delovanja diplomatske in konzularne dejavnosti. V sodobnem globaliziranem svetu pa si diplomacije, v kateri gospodarski vidik ne bi bil med najpomembnejšimi, ni mogoče zamisliti. Pri tem gre za podporo lastnim gospodarskim subjektom, za promocijo gospodarskih možnosti lastne države, informiranje o gospodarskih vprašanjih v obeh smereh, ugotavljanje možnosti investiranja v obeh smereh, podporo lastnim gospodarskim subjektom pri pridobivanju poslov, za pomoč pri vzpostavljanju stikov med gospodarskimi subjekti in podobno.

Način dela diplomacije na ekonomskem področju je različen, odvisno od velikosti diplomacije in materialnih možnosti, tradicij in v diplomaciji določene države uveljavljene prakse, zlasti pa od tega, koliko država s svojo aktivnostjo posega v gospodarstvo. Zlasti v državah, kjer imajo državni organi poudarjeno vlogo v gospodarstvu, je pomoč diplomacije, torej države, pri mednarodnem gospodarskem sodelovanju nujno potrebna. To velja upoštevati pri organizaciji diplomatske mreže in personalni zasedbi veleposlaništva v taki državi. Bilo naj bi usposobljeno za pomoč lastnim gospodarskim subjektom.

V praksi držav je ***gospodarska diplomacija*** urejena z ekonomskimi svetovalci ali ekonomskimi oddelki (v primeru večjih držav oziroma večjih diplomatskih misij), ali pa posebnimi gospodarskimi predstavniki. Slednje je predvsem praksa pomembnejših

764 Prim. Nicholas Bayne in Stephen Woolcock, *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (Burlington 2003); Vladimir Prvulović, *Ekonomska diplomatija* (Beograd 2006); Miroslav Raičević, *Ekonomska diplomatija* (Beograd 2006); Michel Kostecki in Olivier Naray, *Commercial Diplomacy and International Business* (Clingendael 2007).

držav, saj si manjše države poleg diplomatskih predstavništev težko privoščijo še posebna gospodarska predstavništva. So pa ta smotrna tudi za manjše države v primerih, če oziroma ko je zanje v določeni državi neko območje izjemnega gospodarskega pomena, ni pa v tej državi diplomatskega predstavništva oziroma je to v prestolnici, ki je v konkretnem primeru odmaknjena od središča gospodarske dejavnosti.⁷⁶⁵

Pri razpravljanju o gospodarski diplomaciji – njeno bistvo je pomoč pri krepitvi gospodarskih stikov, torej uresničevanje nacionalnega interesa, zagotoviti blaginjo – jo je smotrno ločevati od ekonomskih sredstev zunanje politike. Pri ekonomskih sredstvih zunanje politike gre za sredstva, ki jih zunanja politika uporablja za doseganje zunanjepolitičnih ciljev države.⁷⁶⁶ O uporabi teh sredstev (na primer gospodarski blokadi, embargu, carinskih olajšavah, kreditih, gospodarski pomoči in podobno) odločajo organi v državi, diplomacija kot taka, torej ne le njen gospodarski del, pa je vključena v uporabo teh sredstev, odvisno od potreb in možnosti za njeno vključitev.

Ne glede na to, kako je gospodarska diplomacija organizacijsko urejena in locirana (v ministrstvu za zunanje zadeve ali drugje, na primer v ministrstvu za gospodarstvo), njeno delo zahteva posebej usposobljene diplomate, saj se v tej dejavnosti diplomatsko delo prepleta z aktivnostmi, značilnimi za delovanje v gospodarstvu. Učinkovitost gospodarske diplomacije je odvisna predvsem od osebnostnih lastnosti diplomatov, ki se ukvarjajo z gospodarskimi temami, njihovega usmerjanja ter od domišljenosti mreže gospodarskih predstavništev, ne pa toliko od tega, v katerem ministrstvu je. Vendar je zlasti pri manjših državah smotrna vključenost v ministrstvo za zunanje zadeve, saj to omogoča lažjo vključitev celotne diplomatske mreže v podporo gospodarstvu in postavlja gospodarski vidik diplomacije v središče nalog celotne diplomacije. Izločitev gospodarskega vidika diplomacije bi v praksi pomenila bodisi podvajanja in celo kompetenčne nejasnosti, verjetno pa tudi manjše angažiranje diplomatske mreže pri gospodarskih vprašanjih.

Posebej pa velja poudariti – na temelju praktičnih izkušenj – pomembnost izbire diplomatov, ki se ukvarjajo z gospodarskimi temami. *Mutatis mutandis* tudi zanje velja, kar smo zapisali o diplomatih nasploh. Brez ustreznih intelektualnih in značajskih lastnosti ter izkušenj so gospodarski diplomati neprepričljivi in neuspešni so-govorniki v ministrstvih in pomembnih gospodarskih subjektih (na primer bankah, korporacijah in podobno) v državi sprejema. Ostanjejo pisci poročil o sicer znanih ekonomskih podatkih in dejstvih, organizatorji obiskov, neprepričljivi razpolagalci

765 Tako imajo številne države gospodarska predstavništva v središčih gospodarske dejavnosti, kakor so Sao Paulo, Frankfurt, Milano, Mumbaj, Bangalore, Šanghaj, Hongkong, Johannesburg, Silicijeva dolina in druga, ki niso prestolnice.

766 Sredstva zunanje politike, tudi ekonomska, so obravnavana v nadaljevanju.

gospodarskih možnosti lastne države, ne pa podporniki in utrjevalci gospodarskih možnosti lastne države.

Diplomatska dejavnost je **postala večinoma pragmatično, operativno delovanje** in že dolgo pri delu diplomacije ni več poudarek na diplomatskem protokolu, sprejemih, večerjah, banketih in podobno. Dobro uveljavljeni vodja misije in tudi drugi diplomati ne potrebujejo sprejemov in večerij za vzdrževanje stikov z uglednimi osebami v državi sprejema, še posebej pa ne s sogovorniki v ministrstvu za zunanje zadeve in v drugih vladnih organih. Če se je uspel uveljaviti kot zanimiv sogovornik, čigar sporočila so prepričljiva, razmišljanja in ocene mednarodnih dogajanj utemeljena in zanimiva, informacije o njegovi državi temelječe na dejstvih in stališča njegove države dobro argumentirana, če sogovorniki vedo, da bo tisto, kar mu sporočajo, prišlo do odgovornih organov in oseb v njegovi državi, če zna prepričljivo nastopati v javnosti in medijih, in – to je čedalje bolj pomembno – če daje zanimive pobude za sodelovanje ali je pobude pripravljen in sposoben oceniti in podpreti – potem za svoje delo ne potrebuje sprejemov, večerij in banketov ter mu ni treba trošiti velikih sredstev za t. i. reprezentanco.

Predvsem zaradi tradicije in za vzdrževanje čim širšega kroga stikov so **protokolarne in družabne dejavnosti v diplomaciji sicer še ohranile pomen**, čeprav bistveno manjši kakor nekoč, ko so bili diplomatski sprejemi in podobno najboljša možnost za komuniciranje med diplomati in z osebnostmi države sprejema. Danes je diplomatsko komuniciranje veliko bolj sproščeno in neformalno, zato pa zahteva več poznavanja vprašanj, ki so pomembna za delo v državi sprejema ali mednarodni organizaciji.

Pomembna novost je, da so v sodobnem mednarodnem življenju postali neposredni stiki med državniki, tudi najvišjimi, še posebej pa med ministri za zunanje zadeve in drugimi področnimi ministri, pogostejši. Številna so razna mednarodna srečanja, kjer se ministri neposredno srečujejo, pogosta pa je tudi uporaba sodobnih digitalnih sredstev komuniciranja, spleta, faksov in telefona. To še posebej velja za komuniciranje v okviru mednarodnih povezav, na primer EU in NATO, Arabske lige, Afriške unije in podobno. Ministri za zunanje zadeve in drugi državniki se o najpomembnejših zadevah marsikdaj **obveščajo in dogovarjajo neposredno in tudi brez predhodnega obveščanja ambasad**. Upravičeno je tudi trditi, da se danes o pomembnih, zlasti političnih vprašanjih, državniki in ministri pogosto dogovarjajo neposredno in sta v tem pogledu pomen in vloga diplomacije manjša kakor nekoč. To pa ne pomeni, da diplomacija oziroma vodja misije v državi sprejemnici ne predstavlja več svoje države in v njenem imenu javno ne nastopa, informira, se pogaja o odprtih vprašanjih v skladu s pooblastili in usmeritvami, ki jih dobi iz države, ter daje pobude za sodelovanje, zbira informacije, ščiti interese lastnih državljanov in pravnih oseb.

V sodobni mednarodni skupnosti postaja čedalje pomembnejša **multilateralna diplomacija**.⁷⁶⁷ Ta je posledica oblikovanja številnih mednarodnih organizacij v 20. stoletju in deluje predvsem v mednarodnih organizacijah z začetki v Društvu narodov in razmahom v OZN, EU, številnih drugih specializiranih mednarodnih organizacijah (specializiranih agencijah, na primer UNESCO, FAO, WHO in drugo) in regionalnih organizacijah (na primer OAS, Afriška unija, Arabska liga, ASEAN in drugo). Čedalje več mednarodnih zadev se ureja večstransko v okviru mednarodnih organizacij in mednarodnih konferenc, te pa pripravlja in v njihovem okviru deluje multilateralna diplomacija. K njej prištevamo tudi tisti del diplomacije držav, ki se ukvarja z večstranskimi vprašanji, bodisi v ministrstvu za zunanje zadeve bodisi v okviru stalnih predstavništev pri mednarodnih organizacijah. V multilateralno diplomacijo lahko štejemo tudi predstavništva mednarodnih organizacij in osebje mednarodnih organizacij, kar se sicer pogosto imenuje mednarodna birokracija.

Multilateralno diplomatsko delovanje se od bilateralnega v praksi loči predvsem glede nalog, s katerimi se ukvarja, okolja, v katerem deluje, in tehnik, ki jih uporablja, ter znanj, ki jih potrebuje. Če so pri bilateralni diplomaciji v ospredju konkretni politični, varnostni, gospodarski in drugi interesi lastne države v soočanju z državo sprejema ali v njej ter zaščita lastnih fizičnih in pravnih oseb v državi sprejema, je pri multilateralni diplomaciji v ospredju uveljavljanje interesov in stališč lastne države pri urejanju svetovnih ali regionalnih vprašanj, ki so v pristojnosti mednarodne organizacije. Interesi države se tu praviloma **uveljavljajo posredno s tem, da se sprejmejo in uveljavijo taki sklepi mednarodne organizacije, ki ustrezajo interesom in pogledom lastne države**. V delovanju multilateralne diplomacije je malo neposrednega soočanja interesov lastne države s konkretnimi interesi druge države, temveč gre za prizadevanje z *ad hoc* zaveznitvi v večstranskih pogajanjih, uveljaviti lastna stališča kot skupna stališča, ali pa vsaj preprečiti lastnim interesom škodljive in nevarne sklepe.

V multilateralni diplomaciji je veliko usklajevalnih pogajanj o osnutkih sklepov, oblikovanju skupnih stališč, priprav lastnih izjav in tudi glasovanj. Diplomata v multilateralni diplomaciji mora poznati področje, s katerim se mednarodna organizacija ukvarja, njeno ozadje, stališča ter interese lastne države in tudi drugih držav. Mora biti sposoben artikulirano zagovarjati in spretno argumentirati stališča lastne države ter najti podporo in zaveznitva s tistimi, s katerimi se stališča njegove države večinoma skladajo. Mora biti spreten pogajalec pri oblikovanju sklepov in dokumentov, na primer resolucij Generalne skupščine OZN in Varnostnega sveta OZN ter imeti »nos«, občutek za možnosti dobrih kompromisov.

767 O multilateralni diplomaciji prim. *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, uredil James P. Muldoon, 2. Izdaja (Boulder (Col.) 2005); *Multilateral Diplomacy*, uredila Michel E. Chossudovsky in Marcel A. Boisard (London 1998).

Diplomati v bilateralni diplomaciji sicer delujejo na sedežu veleposlaništva ali konzulata. Narava njihovega dela zahteva, da imajo **čim širše stike tudi izven ministrstva za zunanje zadeve države** sprejema, v vladi, uradu šefa države, parlamentu, drugih organih države, tudi izven prestolnice, v političnih strankah, civilni družbi, gospodarstvu, kulturi, znanosti in podobno. Sposoben veleposlanik ali drug diplomat se ne bo nikoli zadovoljil s predajo sporočila ali razgovorom o določenem vprašanju le v zunanjem ministrstvu. Prizadeval si bo z razgovori tudi izven ministrstva ugotoviti, kakšen je odnos v državi sprejema do določenega vprašanja in skušal ustvariti čim širše vzdušje razumevanja za stališča in pričakovanja lastne države. Veleposlanik, ki si ne zagotovi široko odprtih vrat na višji ravni v ministrstvu za zunanje zadeve, rednih delovnih stikov v kabinetu predsednika vlade in šefa države, parlamentu, pri vodstvih političnih strank, v gospodarstvu in gospodarskih združenjih, ki ostane neznan v intelektualnih in kulturnih krogih države sprejema, ne opravlja svoje funkcije in nezadovoljivo predstavlja svojo državo. Tak veleposlanik je kurir, prenašalec sporočil, ne pa predstavnik lastne države, veleposlanik.

V multilateralni diplomaciji delo diplomatov **praviloma poteka na sedežu mednarodne organizacije**, kjer so akreditirani. Večina njihovih stikov in pogovorov poteka z diplomati drugih držav članic organizacije in osebjem mednarodne organizacije. Formalni del delovanja poteka na sejah organov organizacije ali neformalnih sestankih delovnih skupin, skupin zainteresiranih ali podobno mislečih držav članic in podobno. Zlasti v času sprejemanja odločitev v organih mednarodne organizacije je potreben stalni stik z lastnim ministrstvom, pa tudi stalne konzultacije v okviru regionalne povezave, ki ji država pripada, na primer v okviru EU.

Za razliko od bilateralne diplomacije, kjer so najpomembnejši ustni pogovori v ministrstvu za zunanje zadeve države sprejema, posredovanje sporočil lastne države in seznanjanje s sporočili države sprejema in je komuniciranje z notami, demaršami, aide-mémoireji, pismi, glavni način diplomatskega delovanja, so v multilateralni diplomaciji v ospredju priprava lastnih nastopov ali nastop lastnih delegatov na zasedanjih organov organizacije, priprava osnutkov stališč in sklepov organizacije, dopolnitev in podobno. Skratka, delo bilateralne in multilateralne diplomacije je toliko različno, da je na strokovni ravni v ministrstvih za zunanje zadeve **smotrna ločitev multilateralne od bilaterale**, če naj bo delo solidno opravljeno. Taka je tudi praksa velike večine držav. Smotrna je tudi **specializacija diplomatov na bilateralni in multilateralni del**.

EU se postopno uveljavlja kot poseben subjekt, dejavnik (akter) v mednarodnih odnosih. Subjekti mednarodnih odnosov in mednarodnega prava so sicer tudi druge mednarodne organizacije, čeprav ne v enakem obsegu kakor posamezne države (na primer OZN sklepa mednarodne pogodbe, ima svoja predstavništva v številnih

državah članicah, vendar je EU edina (posnemati jo skuša Afriška unija), ki tudi oblikuje lastno **skupno zunanjo in varnostno politiko**.⁷⁶⁸

Ni naš namen poseči v razpravo o naravi skupne zunanje in varnostne politike EU. Omenimo le, da je bila pristojnost za izvajanje te posebne zunanje politike do vstopa Lizbonske pogodbe v veljavo leta 2009 razdeljena med Evropskim svetom (*European Council*), Svetom EU (*Council of the EU*), predsedstvom (rotirajočim med državami članicami EU), t. i. COREPER-jem II (Odbor stalnih predstavnikov), Političnim in varnostnim odborom (PSC), Evropsko komisijo s komisarjem za zunanje zadeve, visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko ter Evropskim parlamentom. Razporeditev pristojnosti med temi kolektivnimi in individualnimi organi EU je bila zapletena in v marsikaterem pogledu nedorečena. Navedeni vrstni red nikakor ni pomenil razvrstitve po njihovem dejanskem pomenu, lahko pa – sicer s precej zadržanosti in približnosti – zatrdimo, da so navedeni organi EU odločali o svojstveni skupni zunanji in varnostni politiki ter jo izvajali.⁷⁶⁹

Po Lizbonski pogodbi⁷⁷⁰ je izvajanje skupne zunanje in varnostne politike EU v pristojnosti **visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko**⁷⁷¹ (ki je *de facto* zunanji minister EU), ki je hkrati podpredsednik Evropske komisije in na čelu Evropske službe za zunanje delovanje,⁷⁷² ki podpira delo visokega predstavnika. Sestavljena je iz osebja generalnega sekretariata Sveta EU in Evropske komisije ter sekundiranega osebja iz držav članic. S funkcijo visokega predstavnika in Evropske službe za zunanje delovanje se je odpravilo ločevanje med prvim in drugim stebrom v zunanjepolitičnem delovanju Evropske unije. Z Evropsko službo za zunanje aktivnosti pa se je vzpostavila diplomacija EU.

768 O skupni zunanji politiki EU pred Lizbonsko pogodbo izčrpno Kajnc, *Razvoj*, 31 id.; Cameron, *An Introduction*, passim; Tonra in Christiansen, *Rethinking European Foreign Policy* (Manchester 2004); Smith, *European Union Foreign Policy*, passim; White, *Understanding European Foreign Policy*, passim.

769 O obsegu in razmejitvi pristojnosti med temi organi prim. Eeckhout, *External Relations of the European Union* (Oxford 2005), 409 id.; Filzmaier, Gewessler, Höll in Mangott, *Internationale Politik*, 257 id.

770 Pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (*Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*), podpisana v Lizboni dne 13. 12. 2007 (stopila v veljavo 1. 12. 2009); prim. Quille, *The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP, Briefing Paper – Directorate General External policies of the Union, DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014* (Bruxelles 2008); Dagand, *The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and FSDP*, v *European Security Review* No. 37/marec 2008.

771 *High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy*.

772 *European External Action Service*.

Unijo navzven (*external representation*) v zadevah skupne zunanje in varnostne politike predstavlja izvoljeni in nerotirajoči predsednik Evropskega sveta. Evropski parlament pa je okrepljen svoj splošni nadzor nad delom Evropske službe za zunanje delovanje in visokega predstavnika, ki naj bi se redno posvetoval s parlamentom in ki predseduje Svetu za zunanje zadeve.⁷⁷³

Ob tem pa še naprej obstaja zunanja politika držav članic in še naprej bodo delovale njihove diplomacije.

Ne glede na možna teoretska razglabljanja, kakšen je in bo proces razreševanja konkretnih težav glede pristojnosti teh institucij EU in protislovij v zvezi z delovanjem (operacionalizacijo) evropske zunanje politike in razvojem njene diplomacije, diplomacije EU,⁷⁷⁴ je jasno: odločilna bo politična volja držav članic; ta bo oblikovala stvarno prakso, in ne vnaprejšnji, sicer intelektualno vznemirljivi teoretski modeli.

Vsekakor pa držijo ugotovitve Jazbeca,⁷⁷⁵ da je razvoj diplomatskih instrumentov EU (njene diplomacije) ***bil in bo poseben***, kakor je posebna mednarodnopravna subjektiviteta EU; prihodnji razvoj diplomacije EU je v nekaterih pogledih še nedorečen in nejasen in za zdaj ne vodi v dejansko nadomestitev nacionalnih diplomacij. Ali bo prohodni razvoj šel v tej smeri ali pa bo diplomacija EU tudi dolgoročno ostala ena od diplomacij ob diplomacijah držav članic z možnostmi za sodelovanje z diplomacijami držav članic in dogovornim prevzemom posameznih nalog, na primer, kakor omenja Jazbec, izdajanje vizumov,⁷⁷⁶ pa za zdaj ostaja vprašanje, odmaknjeno v prihodnost. Na temelju povedanega je mogoče sklepati, da je na poti k uresničitvi zamisli o diplomaciji EU treba ***razrešiti tudi več konkretnih vprašanj***. Odgovore bo morala večinoma dati praksa, ta pa je *ultima ratio* odvisna od politične volje držav članic.

V sodobnem mednarodnem življenju se je ***bistveno spremenila vloga diplomacije tudi pri zbiranju podatkov in zagotavljanju informacij***. Z razvojem sodobnih medijev ter objavljanjem najrazličnejših uradnih in neuradnih podatkov je za razliko od preteklih obdobj podatkov o večini dejavnosti v vsaki državi na voljo na pretek. Varujejo se – in ne objavljajo – le najbolj občutljive informacije v zvezi z vojaškimi vprašanji, razvojem novih tehnologij, obveščevalno dejavnostjo in drugimi občutljivimi zadevami, na primer terorizmom. Diplomatska predstavništva tako največji del podatkov, pomembnih za razumevanje položaja v državi sprejema, pridobijo

773 *Foreign Affairs Council.*

774 O diplomaciji EU prim. Duke, *Preparing*, 849 id.; *Foreign Ministries in the EU Integrating Diplomats*, uredil Brian Hocking, 4. izdaja (New York 2005).

775 Jazbec, *Osnove*, 57 id.

776 Jazbec, *Osnove*, 62 id.

po legalni poti, tj. iz objavljenih podatkov, ali pa v razgovorih s sogovorniki države sprejema. Zlasti velike sile z razvitimi obveščevalnimi dejavnostmi pa še vedno uporabljajo diplomatsko osebje tudi za nelegalno zbiranje podatkov, predvsem tistih, ki so po legalni poti nedostopni. Čeprav se ta dejavnost tiho tolerira, prihaja vendarle občasno do zapletov, ko trčijo interesi obveščevalnih služb ali se nepričakovano in nepredvideno v javnosti razkrije določena prikrita dejavnost. Zapleti se pogosto končajo z zahtevo za odpoklic diplomatov, vpletenih v zadevo, oziroma se ti razglasijo za *persona non grata*.

Manjše države običajno lastnih diplomacij ne obremenjujejo z nelegalnimi dejavnostmi; najprej zato, ker so njihovi obveščevalni interesi omejeni in jih uresničujejo izključno njihove posebne obveščevalno-varnostne službe; ter zato, ker diplomatska predstavništva in njihovo osebje za obveščevalne dejavnosti niti niso usposobljena in so tveganja prevelika; pa tudi zato ne, ker bi vpletanje njihove diplomacije v nelegalno obveščevalno dejavnost naredilo zunanji politiki in odnosom med državami več škode, kakor bi prineslo koristi. Povedano ne pomeni, da obveščevalne službe prijateljskih držav, zlasti sosednjih, ne sodelujejo in ne izmenjujejo podatkov, zlasti pri soočanju s sodobnimi izzivi varnosti, na primer terorizmom. V to sodelovanje pa je pogosto vključena tudi diplomacija.

V zvezi z informiranjem lastne države o dogajanjih v državi sprejema velja opozoriti na še eno pomembno dejstvo, ki je posledica sodobnega življenja in razmaha množičnih sredstev obveščanja. Mediji običajno prvi in obširno obveščajo o pomembnih dogodkih. Zato je nepotrebno, včasih celo zavajajoče, če diplomatsko predstavništvo sporoča ali povzema tisto, o čemer sicer poročajo mediji. Nekakšno tekmovanje pri poročanju z mediji je brezupno početje, saj bodo, kadar gre za poročanje o dogodkih, ti vedno prvi. Od diplomacije pa se pričakujejo poglobljene, analitične informacije in informacije o dejstvih, ki so (še) nedostopna sredstvom javnega obveščanja. Predvsem pa je ob sodobni poplavi, pravi poluciji informacij, pomembna ***selektivnost diplomatskega poročanja***. Ta mora biti usmerjena na tisto, kar je dejansko pomembno za zunanjo politiko lastne države in njene interese. Povzemanje po medijih ali nepomembne in obsežne informacije lastno zunanjo službo le obremenjujejo in odvrčajo pozornost od tistega, kar je res pomembno. Dober diplomat lahko zlasti v neposrednih stikih s sogovorniki zbira informacije, ocene in analize, ki še niso ali sploh ne bodo prišle do medijev. Seveda, če zna stike vzpostaviti in zna razgovore primerno voditi, predvsem pa če se tudi sam uveljavi kot zanimiv in dobro obveščeni sogovornik.

Slovenija in njej podobne države nimajo pomembnih zunanjepolitičnih sredstev prisiljevanja, nagrajevanja in kaznovanja, nimajo vojaške moči in velikih finančnih sredstev, s katerimi bi dodatno argumentirale svoje zahteve in pričakovanja. Njihova zunanja politika ima na voljo predvsem sredstva prepričevanja, med katerimi je daleč

najpomembnejše prav diplomacija. Ta naj bi bila zato prvovrstna, elitna, in sicer ne le po statusu in materialnem položaju, temveč po usposobljenosti, znanju, učinkovitosti in nazadnje po ugledu tako doma kakor tudi v državah sprejema. Žal za zdaj še ni tako. Narobe, velik ugled, ki sta ga Slovenija in njena diplomacija nedvomno že uživali, zlasti na Balkanu in v srednji Evropi, je delno zbledel.

Pot do vrhunske diplomacije je pot od izbire tistih mladih, ki vanjo vstopajo s primerno zahtevano izobrazbo, zanimanjem za mednarodne odnose in domoljubno željo prispevati k uspešnemu zunanjepolitičnemu delovanju lastne države. Pozitivna selekcija, stalno dodatno izobraževanje, smotrna, dolgoročno načrtovana personalna politika, vključno s specializacijo ter zahtevnimi pripravami in preizkusi ob vsakokratnem prevzemu nove dolžnosti – vodijo v elitno diplomacijo. Razglabljanje o diplomaciji kot organu države za zunanje zadeve (o diplomaciji kot dejavnosti in sredstvu zunanje politike bomo razpravljali v nadaljevanju) sklenimo z ugotovitvijo, da je diplomacija – mislimo na diplomatsko in konzularno osebje ter na osebje stalnih predstavništev pri mednarodnih organizacijah in tudi na diplomate, člane specialnih misij – ***še vedno najpomembnejši organ države za zunanje zadeve***. Diplomacija je edini organ države, ki se izključno, trajno, sistematično, poklicno ukvarja z zunanjimi odnosi države. Je posebna dejavnost predvsem zaradi njenega predmeta ukvarjanja (zunanja politika oziroma mednarodni odnosi), območja, kjer deluje (v tujini), občutljivosti (zaupnost) in lastnih tehnik oziroma lastnega načina delovanja (*modus operandi*).

IV. DEL:
SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

1. OPREDELITEV SREDSTEV ZUNANJE POLITIKE

Na splošni ravni bi kot sredstva zunanje politike⁷⁷⁷ opredelili vse *materialne in nematerialne ukrepe države za doseganje svojih zunanjepolitičnih ciljev*. S temi ukrepi države oziroma njihovi organi za zunanje zadeve v skladu s svojimi ustavnimi pooblastili uveljavljajo ali branijo interese lastne države v odnosih z drugimi državami. S temi sredstvi države delujejo v mednarodni skupnosti. To so lahko ekonomski ukrepi (na primer vzpostavitev embarga, uvedba sankcij), politični ukrepi (na primer prekinitev diplomatskih odnosov, sprožitev zadeve v razpravi pred mednarodnim forumom), pravni ukrepi (na primer sprožitev zadeve pred mednarodnim sodiščem, prekinitev pogodbenih obveznosti), propagandni ukrepi (na primer nastopi pred mednarodnimi forumi, uporaba javne diplomacije), ukrepi z uporabo prisile (na primer vojaški poseg, oborožena intervencija). *Dopustnost, način in pogoje uporabe ukrepov zunanje politike, torej uporabo sredstev zunanje politike, praviloma ureja mednarodno pravo*. Mednarodno pravo ukrepe, ki jih države uporabljajo, bodisi prepoveduje bodisi dopušča in določa način njihove uporabe.

Sredstva zunanje politike lahko najprej delimo na *posredna in neposredna*. Posredna sredstva zunanje politike posebej omenjamo, čeprav se v teoriji zunanje politike kot sredstva zunanje politike praviloma omenjajo le tista sredstva, ki jih mi označujemo kot neposredna. Če izhajamo iz prakse držav, pa je očitno, da države kot sredstvo za doseganje lastnih zunanjepolitičnih ciljev uporabljajo na primer tudi svoj mednarodni status, članstvo v mednarodnih organizacijah, lastne manjšinske in izseljenske skupnosti v tujini in drugo. Švica se je na primer v svoji zunanji politiki pogosto sklicevala in opirala na svojo stalno nevtralnost, Slovenija je uporabljala svoje članstvo v EU kot sredstvo za uveljavljanje svojih interesov na Zahodnem Balkanu, uporabila pa ga je tudi za to, da je preprečila Hrvaški, da bi vstopila v EU, ne da bi se odrekla preudicem glede poteka državne meje.

⁷⁷⁷ Kajnč, *Razvoj*, 95 id., opredeljuje sredstva zunanje politike kot »konkretne mehanizme, ki se jih države poslužujejo za uresničevanje svojih ciljev v skladu z idejami, normami in vrednotami svoje zunanje politike«. O sredstvih zunanje politike prim. Holsti, *International Politics*, 130 id.; Lentner, *International Politics*, 193 id.; Reynolds, *An Introduction*, 123 id.; Couloumbis in Wolfe, *Introduction*, 150 id.; o sredstvih skupne zunanje politike EU prim. K. E. Smith, *The Instruments of European Union Foreign Policy*, v *Paradoxes of European Foreign Policy*, uredil Zielonka (Haag 1998), 67 id.

Posredna sredstva zunanje politike so izraz položaja države v mednarodni skupnosti, določajo oziroma krepijo njen mednarodni status, in jih država lahko ustrezno uporabi oziroma se nanje opira tudi tedaj, ko konkretno uveljavlja ali ščiti lastne interese. K posrednim sredstvom bi šteli mednarodni položaj države, njen mednarodni status, njeno članstvo v mednarodnih organizacijah, njena zaveznitva, njeno verodostojnost in ugled, ki ga uživa v mednarodnem javnem mnenju, in nenazadnje politično, gospodarsko, vojaško moč. Ta posredna sredstva sicer niso tisto, kar običajno pojmuje kot sredstva zunanje politike, ki jih države uporabljajo v svoji zunanjepolitični dejavnosti. So pa ta posredna sredstva temelj, okvir za uporabo tistih sredstev zunanje politike, ki jih bomo opredelili in obravnavali kot neposredna sredstva zunanje politike. Neposredna pa so tista, ki se kot sredstva zunanje politike običajno obravnavajo in opredeljujejo tako v teoriji kakor tudi praksi zunanje politike.

Neposredna, torej prava sredstva zunanje politike, se v doktrini običajno delijo na **sredstva prisiljevanja in sredstva prepričevanja**.

K sredstvom prisiljevanja spadajo tista sredstva zunanje politike, s katerimi se skuša drugo državo prisiliti, da ravna na določen način, da opusti ali spremeni določeno ravnanje, oziroma da ugotovi zahtevam države, ki prisilni zunanjepolitični ukrep ali ukrepe izvaja. Sredstva prisiljevanja države redko uporabijo; tudi tiste, ki sredstva prisile imajo. Poleg tega pa je uporaba večine sredstev prisiljevanja z mednarodnim pravom omejena ali prepovedana. Uporaba zunanjepolitičnih sredstev prisiljevanja je tudi tvegana, saj utegne voditi v zaplete v odnosih in celo v konflikt z državo, proti kateri so uporabljena, ter z njenimi prijatelji in zaveznicami.

Posledice uporabe sredstev prisiljevanja so lahko daljnosežne. Pogosto je uporaba teh sredstev ne le v nasprotju z mednarodnim pravom, temveč tudi s prevladujočimi političnimi pričakovanji in stališči doma in v tujini ter z javnim mnenjem, saj naj bi države medsebojne odnose, spore in konflikte načeloma urejale z dialogom, brez pritiskov in uporabe prisile. V sodobnem mednarodnem življenju je zato uporaba sredstev prisiljevanja kot sredstev zunanje politike prej redka izjema kakor pravilo. V preteklosti, v obdobju pred Društvom narodov in OZN, pa so države kot izraz svoje suverenosti izbirale in uporabljale ta sredstva tako rekoč neomejeno. Za doseganje zunanjepolitičnih ciljev so uporabljale tudi ukrepe, kakor so okupacija dela teritorija druge države, demonstracija moči zlasti s pomorskimi silami (na primer bombardiranje pristanišča ali pretnja z njim), kazenske oborožene ekspedicije ali napoved vojne. Države so imele t. i. *ius belli gerendi*, pravico do vojskovanja, pravico do uporabe sile, če so le imele dejanski ali namišljeni »pravični« razlog, t. i. *casus belli*.

Za uporabo sredstev prisiljevanja mora tisti, ki jih uporablja, imeti prevladujoči politični, gospodarski in vojaški položaj, skratka, **imeti mora moč**. Majhne in šibke države praviloma nimajo sredstev prisiljevanja in jih ne uporabljajo. Nimajo moči in

niso v dominantnem, prevladujočem položaju. Težava pa je tudi v tem, da zunanje-politični cilji, ki so doseženi s prisilo oziroma uporabo sredstev prisiljevanja, nosijo v sebi trajno željo druge strani po spremembi, reviziji stanja, ki je nastalo z uporabo sredstev prisile. Primer je bila desetletja trajajoča zunanje-politična naravnost Francije po letu 1871 k reviziji stanja, ki je nastalo po pruski zmagi (zlasti izguba Alzacije in Lorene). Vse do prve svetovne vojne je bila temeljna os francoske zunanje politike iskanje možnosti za *revanche* in vzpostavljanje zavezništva, ki bi omogočilo odpravo z vojno leta 1871 vsiljenih rešitev.

V sodobni mednarodni skupnosti pa so stanja, ustvarjena z uporabo oborožene sile ali grožnje z njo, nelegalna in nična, razen če se nelegalnost ne sanira s poznejšim dogovorom. V sodobnem mednarodnem življenju je ***uporaba sredstev prisiljevanja večinoma prenesena v pristojnost mednarodnih organizacij***, zlasti Varnostnega sveta OZN. To še posebej velja za uporabo oborožene sile in grožnje z njo. Po VII. poglavju Ustanovne listine OZN je edino Varnostni svet OZN – pod določenimi pogoji – upravičen zoper države uporabiti oboroženo silo. Tudi druga sredstva prisiljevanja, na primer razne sankcije ali embargi, se praviloma uporabljajo na podlagi sklepov mednarodnih organizacij, zlasti sklepov Varnostnega sveta OZN in regionalnih mednarodnih organizacij. Tak primer so bile sankcije OZN zoper rasistično politiko Južne Afrike v času apartheidja, sankcije zoper Iran zaradi nespoštovanja zahtev IAEA in Varnostnega sveta OZN glede jedrskega programa, embargo Varnostnega sveta OZN na izvoz orožja v države nekdanje SFRJ po letu 1992, tak ukrep so tudi sankcije EU zoper Rusijo po njeni agresiji na Ukrajino. Prisilni ukrepi mednarodnih organizacij so ne le učinkovitejši kakor uporaba sredstev prisile s strani posameznih držav, temveč imajo praviloma tudi nesporno oziroma večjo legitimnost.

Manjšim državam so sredstva prisiljevanja bodisi ***nedosegljiva*** ali pa bi jih njihova uporaba utegnila privedi v težave zaradi njihove skromne moči. Uporaba sredstev prisiljevanja pogosto vodi v uporabo sredstev prisiljevanja tudi na drugi strani. Če ni resnih zagotovil, da bo uporaba sredstev prisile, na primer bojkot, omejitve trgovanja, sankcije in podobno, učinkovita, se jim velja izogniti. Pa tudi sicer, kakor smo že zapisali, utegnejo biti zunanje-politični cilji, doseženi s prisilo, dvorezni in pogosto le kratkotrajni. Drugače je, če država sodeluje na primer pri sankcijah mednarodne organizacije ali širše skupine držav zoper določeno državo. Tako morajo vse članice OZN izvajati sankcije, ki jih zoper določeno državo uveljavi Varnostni svet OZN. Enako velja za izvajanje skupnih ukrepov in sklepov EU ali NATO.

Manjšim državam so kot sredstva zunanje politike na voljo pretežno le t. i. ***sredstva prepričevanja***. To so na primer diplomacija, pogajanja, sklicevanje na mednarodno pravo, uresničevanje zunanje-političnih ciljev z dialogom in sodelovanjem ali s pomočjo tretjega, na primer arbitražo ali mednarodnim sodiščem. Uresničevanje zunanje-političnih ciljev s sredstvi prepričevanja je običajno dolgotrajen proces. Vendar pa so

rešitve, dosežene po tej poti, običajno trajnejše in dolgoročno prispevajo k dobrim odnosom, ne pa take, ki odnose dolgoročno obremenijo, kar je običajna posledica vsiljenih rešitev in uporabe sredstev prisiljevanja.

O izbiri trdih (sredstva prisiljevanja) ali mehkih (sredstva prepričevanja) sredstev zunanje politike za doseg določenega cilja odločajo tisti, ki odločajo o zunanji politiki. To so tisti organi, ki smo jih opredelili kot organe zunanjepolitičnega odločanja (organi za zunanje zadeve) zlasti parlament, vlada in njen predsednik, šef države, ministrstvo za zunanje zadeve in zunanji minister. Kadar gre za sredstva prepričevanja, sprejete odločitve praviloma izvajajo ministrstvo za zunanje zadeve, diplomatska in konzularna služba, stalna predstavništva pri mednarodnih organizacijah z uporabo diplomatskih tehnik in drugih ukrepov. V uporabo sredstev prisiljevanja pa so vključeni drugi organi, vojska, tajne službe; tudi gospodarsko in finančno ministrstvo ter carinska služba, če gre za uporabo ekonomskih sredstev prisiljevanja.

Politični organ (parlament) praviloma določi splošno smer delovanja in cilje zunanje politike, izbira sredstev, s katerimi naj se cilj doseže, pa je praviloma prepuščena vladi in zunanjemu ministrstvu. Jasno je, da je odločitev o uporabi sredstev prisiljevanja pridržana političnim organom; v parlamentarnih demokracijah je to parlament. Pogosto so organi, ki naj odločijo o uporabi nekega zunanjepolitičnega sredstva, na primer prekinitvi diplomatskih odnosov ali pogajanj, uvedbi sankcij, zaostritvi odnosov in podobno, pod močnim pritiskom raznih interesov in pod vplivom javnega mnenja. Zunanjepolitični ukrepi, ki niso sprejeti po temeljiti presoji o njihovi dolgoročni smotrnosti, temveč pod vplivom notranjepolitičnih pritiskov, javnega mnenja in kratkoročnih interesov, pogosto ne vodijo v zelene zunanjepolitične rezultate (zlasti sankcije zoper posamezne osebe ali sicer pogosto uporabljeni odpoklici diplomatov, na primer srbski odpoklic veleposlanikov iz držav, ki so leta 2008 priznale Kosovo).

Sredstva zunanje politike uporabljajo tudi mednarodne organizacije. OZN in EU lahko uvedeta različne ukrepe, na primer sankcije; NATO, OVSE in druge regionalne mednarodne organizacije prav tako; Svetovna Banka (WB) in Mednarodni denarni sklad (IMF) lahko sprejmeta finačne in druge gospodarske ukrepe zoper države članice. V skladu z Ustanovno listino (VII. poglavje) je OZN v določenih primerih in pod določenimi pogoji upravičena uporabiti tudi prisilne ukrepe ali lahko zanje pooblasti regionalno organizacijo, na primer NATO. Zato je upravičena trditev, da velik del sredstev zunanje politike, kakršne uporabljajo države, lahko uporabijo tudi mednarodne organizacije. Vendar velja opozoriti, da ukrepe zunanje politike mednarodnih organizacij sprejemajo – po posebnih postopkih, določenih v njihovih ustanovnih aktih – države članice. Ukrepi mednarodne organizacije so *ultima ratio* skupni ukrepi držav članic. O tem ni dvoma, kadar se ukrepi sprejmejo s konsenzom, soglasjem. Lahko bi rekli, da gre za dvostopenjsko uporabo sredstev zunanje politike: najprej država z uporabo lastnega sredstva zunanje politike sproži

zadevo oziroma postavi zahtevo v mednarodni organizaciji. Nato pa mednarodna organizacija v skladu z lastnimi pristojnostmi in pravili uporabi sredstva, ki jih ima na voljo, in to bolj ali manj v skladu s pričakovanji tiste države članice, ki je zadevo v organih mednarodne organizacije sprožila.

Bolj zapleteno pa je, kadar o ukrepih odloča večina članic, oziroma kadar je možno, da mednarodna organizacija sprejme ukrep le z določeno večino, soglasjem ali po določenem postopku, ki je v nasprotju z voljo posamezne članice. Države, ki so uspele uveljaviti svojo politiko s sklepom mednarodne organizacije, tako uresničujejo tudi svoje zunanjepolitične cilje. Sklepi oziroma ukrepi mednarodne organizacije so torej hkrati tudi sredstvo zunanje politike držav članic. Država, zoper katero so ukrepi mednarodne organizacije uperjeni, pa je prek teh ukrepov posredno soočena z zunanjepolitičnimi sredstvi in cilji držav članic, ki so jih uspele uveljaviti kot ukrepe mednarodne organizacije. Tako so na primer članice Varnostnega sveta OZN že leta 2006 in nekajkrat kasneje uvedle sankcije zoper Iran. Te sankcije so bile formalno ukrepi OZN, hkrati pa sredstvo zunanje politike držav, zlasti nekaterih stalnih članic Varnostnega sveta OZN, zoper Iran.⁷⁷⁸

Vsaka država je načeloma **svobodna pri izbiri sredstev zunanje politike**. Izbira sredstev za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev je izraz suverenosti države. Toda čeprav je država načeloma svobodna pri izbiri sredstev zunanje politike, je nekaj omejitev, ki svobodno izbiro teh sredstev omejujejo. Najprej gre za to, da nimajo vse države na voljo vseh sredstev zunanje politike. Tako Bright in Hill⁷⁷⁹ opozarjata, da se razlike med državami pokažejo, ko pride do izbire sredstev (*instruments*). Zmožnosti držav so odločilne za določitev ciljev. Večje države imajo na voljo celoten spekter (*full portfolio*) sredstev, od najtrših do najbolj subtilnih in posrednih, kulturnih vplivov. Najmanjše in manjše države pa imajo omejeno izbiro sredstev in zato tudi omejeno izbiro ciljev.

Izbira sredstev zunanje politike je **omejena tudi zaradi razmer v mednarodni skupnosti**. Tudi močne države zaradi odzivov, do katerih bi prišlo v mednarodni skupnosti, pogosto ne morejo uporabiti sredstev, ki jih sicer imajo na voljo. Četudi bi država svoj cilj dosegla, bi bila cena zanj previsoka. Tako na primer ni dvoma, da bi ZDA in Izrael lahko bombardirala cilje v Iranu in da bi bila pri tem lahko vojaško uspešna. Vendar bi bila cena za uporabo sile previsoka in bi bila zato neprimerna ne glede na uspeh. Podobno je postalo rusko discipliniranje Ukrajine z ustavitvijo dovoda plina v letih 2008 in 2009 zaradi odzivov v EU politično predrag, saj bi lahko že takrat

778 Nov položaj je nastal s sprejetjem Skupnega celovitega načrta ukrepanja (*Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA*).

779 Bright in Hill, *Implementation*, 130 id.

povzročilo resne težave in razhajanja v odnosih Rusije z EU. Tudi če bi Slovenija leta 2008 popolnoma in dokončno zaprla Hrvaški pot v EU in NATO, bi to zahtevalo previsoko ceno. Kakšno ceno bo kratkoročno in še zlasti dolgoročno plačala Rusija za uporabo oborožene sile zoper Ukrajino kot sredstvo, da bi tej preprečila vstop v NATO, bo pokazala prihodnost. Vsekakor pa bo visoka, vključevala bo tudi odrezanost Rusije od zahodnega sveta, ki mu tudi Rusija vendarle civilizacijsko pripada.

Izbiri sredstev zunanje politike marsikdaj **omejuje notranjepolitični položaj v državi**. Lastna javnost in domače politične razmere onemogočajo uporabo kakšnega sredstva zunanje politike ali pa ga razvrednotijo. Domača javnost je na primer v času hladne vojne v več evropskih zaveznicah NATO preprečila namestitev ameriških raket srednjega dosega. V več primerih je domača javnost preprečila uporabo vojaških kontingentov v tujini ali uveljavila njihov umik. Tako je Španija zaradi domače politične realnosti umaknila svoje vojake iz Iraka. Tudi ZDA so se morale umakniti iz Vietnama bolj zaradi pritiska domače javnosti kakor zaradi vojaškega položaja v Vietnamu.

V položaju, kakršen je nastal po agresiji na Ukrajino spomladi 2022, bodo na mednarodne odnose in tudi položaj v posameznih državah zlasti v Evropi močno vplivale in že vplivajo sankcije zoper Rusko federacijo, sprejete z namenom, da ta agresijo opusti oziroma preneha s surovo vojno, da bi najprej prišlo vsaj do ustavitve sovražnosti. Ustavitev sovražnosti, ki čedalje bolj postaja sovražnost zoper civiliste, infrastrukturo, civilne objekte, celo bolnišnice, in vodi to vojno v čedalje bolj zločinsko z dolgoročnimi posledicami v srcih in glavah ljudi, je gotovo prvi in najbolj nujen cilj tudi z vidika humanosti.

Sankcije imajo vedno negativne učinke tudi za tiste, ki jih uvajajo, in praviloma prizadenejo tudi ljudi, ki ne nosije krivde za spopad, kakršen poteka v Ukrajini. Ob tako rekoč vsaki uvedbi sankcij prihaja do pomislekov zaradi cene, ki jo zahteva uvedba sankcij tudi za tistega, ki jih uvaja. Vendar sta v položaju, kakršen je nastal po agresiji zoper Ukrajino, človeštvo in še posebej Evropa pred bolečo in daljnosežno odločitvijo: bomo pristali na zločin, bomo zaradi cene, ki bo prizadela tudi nas, pristali na to, da se pohodijo temeljna načela, na katerih edino lahko temelji pravični mednarodni red, bomo pristali na vladavino nasilja v mednarodnih odnosih, na najbolj grobe kršitve človekovih pravic, kršitve načela humanosti, skratka, bomo pristali na mednarodni red, utemeljen na zločinu agresije? Sankcije so še najmanjše zlo, s katerimi se to skuša preprečiti in hkrati preprečiti, da bi z ostrejšimi ukrepi zoper agresorja zdrseli v veliko vojno.

Uporaba večine sredstev zunanje politike ureja mednarodno pravo. Tako je uporaba oborožene sile državam načeloma prepovedana. Države smejo oboroženo silo uporabiti le za samoobrambo ali v okviru oborožene akcije, ki jo odobri Varnostni

svet OZN v skladu s VII. poglavjem Ustanovne listine. Mednarodno pravo tudi podrobno ureja uporabo nekaterih drugih zunanjepolitičnih sredstev prisiljevanja, na primer blokado. Zlasti norme mednarodnega diplomatskega prava, mednarodnega pogodbenega prava, mednarodnega humanitarnega prava in prava človekovih pravic ter mednarodnopravnega varstva okolja urejajo (in omejujejo) uporabo sredstev zunanje politike. Temeljna mednarodnopravna meja, ki jo pri uporabi kateregakoli sredstva zunanje politike ne bi smela preseči nobena država, pa je *jus cogens*; to so tiste norme in načela mednarodnega prava, ki jih morajo države vedno spoštovati.

Navedene in tudi druge morebitne omejitve morajo upoštevati tisti, ki o izbiri in uporabi sredstev zunanje politike odločajo. ***Če zunanja politika ne upošteva omejitev, zlasti tistih, ki izhajajo iz razmerja moči, javnega mnenja in mednarodnega prava, se utegne zgoditi, da uporaba določenega sredstva zunanje politike ne bo vodila v uresničitev cilja, temveč v zunanjepolitični poraz.***

2. POSREDNA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

Skupna značilnost posrednih sredstev zunanje politike je, da *učinkujejo posredno in dolgoročno* ter da to praviloma niso sredstva, ki se v zunanji politiki uporabljajo za dosego konkretnih ciljev. V teoriji zunanje politike se običajno kot sredstva zunanje politike obravnavajo le neposredna sredstva zunanje politike, prezre pa se pomen tistega, kar označujemo kot posredna sredstva zunanje politike. S temi sredstvi zunanje politike razumemo predvsem različne možnosti, ki izhajajo iz položaja države in na katere se država lahko opira v svoji zunanji politiki.

Država se pri izvajanju zunanje politike opira na marsikaj, kar ji posredno omogoča, da uveljavi svoje zunanjepolitične cilje. Opira se na lastno gospodarsko, politično, vojaško moč, na svoj mednarodni status, na primer na članstvo v mednarodnih organizacijah, na članstvo v zavezništvih, na svoj morebitni formalnopravni status na primer stalno nevtralnost. Lahko se opira na svoj ugled in verodostojnost, na status v pomembnih mednarodnih dogovorih in pogodbah, iz česar izhajajo možnosti za uveljavljanje njenih zunanjepolitičnih ciljev. Na vse navedeno se država med drugim opira pri izvajanju zunanje politike. Ta posredna sredstva zunanje politike so del dolgoročne danosti države, so torej dolgoročna. Moč države, članstvo v mednarodnih organizacijah, mednarodnopravni status, verodostojnost, so, če že ne trajni, pa vsekakor dolgoročni.

O vlogi moči v mednarodnih odnosih in zunanji politiki smo že govorili. Politična, gospodarska in nenazadnje tudi vojaška moč so še vedno pomembne sestavine in temelj zunanje politike, so gotovo pomembna posredna sredstva zunanje politike. To velja upoštevati pri zastavljanju ciljev in izbiri zunanjepolitičnih sredstev. Za zunanjepolitičnimi sredstvi, ki jih država v konkretnem primeru uporablja, lahko bi rekli tudi za besedami njenih diplomatov, je večja ali manjša moč države. ***Z veliko močjo v ozadju so izbrana sredstva zunanje politike učinkovitejša*** in besede diplomatov prepričljivejše. Naj v ponazoritev navedemo opazko Kennana, da »si ne more misliti ... kako veliko prispeva k splošni vljudnosti in prijetnosti v diplomaciji, če imaš za seboj vojaško moč«. ⁷⁸⁰ Enako misel je izrazil že Friderik II. Veliki, ko je rekel, da je diplomacija brez moči kot glasba brez inštrumentov. ⁷⁸¹

780 Citirano po Barton Gelman, *Contending with Kennan: Toward a Philosophy of American Power* (New York 1984), 126 id.

781 Cit. po Rostow, *A Breakfast*, 27.

Države z veliko močjo imajo na voljo različna sredstva zunanje politike. Proti njim je uporaba nekaterih sredstev zunanje politike, s katerimi je mogoče učinkovito uveljavljati cilje proti šibki državi, neučinkovita in tvegana. Uporaba na primer sankcij, blokade, embarga lahko močno prizadene, celo zlomi šibko državo, proti močni državi pa so ta sredstva marsikdaj neučinkovita. Zato so države pri izbiri sredstev zunanje politike omejene tudi glede na moč in položaj države, zoper katero bodo sredstva uporabile. Po drugi strani pa pri državi z veliko močjo njena moč že sama po sebi vpliva na ravnanje drugih držav v odnosu do nje. Čeprav tudi močna država ni neomejena glede izbire in uporabe sredstev zunanje politike, daje moč njenim stališčem in dejanjem praviloma večjo prepričljivost, večji pomen in večjo učinkovitost. V sodobni mednarodni skupnosti, ki jo tvorijo po moči zelo različne države – od velesil do mini držav – **učinkuje moč države na zunanjo politiko že sama po sebi**, ne da bi se dejansko uporabila. Zato jo je smotrno prištevati med posredna sredstva zunanje politike. Za doseg zunanjepolitičnih ciljev države uporabijo moč seveda tudi kot neposredno sredstvo zunanje politike v različnih oblikah: kot **oboroženo silo** v večjem ali manjšem obsegu (na primer bombardiranje, blokada pristanišč, vojaški preleti, koncentracija vojaških sil in podobno), kot **ekonomsko in finančno moč** (na primer ekonomske in finančne sankcije, embargo) ali kot **politično moč** (na primer preprečitev drugi državi vstop v neko mednarodno organizacijo). V teh primerih gre za uporabo ukrepov, ki spadajo med neposredna sredstva zunanje politike. Na njihovo izbiro in učinkovitost pa pomembno vpliva moč države; in sicer tako moč tiste, ki jo uporabi, kakor tudi moč tiste, zoper katero je moč uporabljena.

Del moči države je tudi njena **verodostojnost**. Verodostojnost je tisti del moči, ki si jo država in njena diplomacija pridobita z načelno, dosledno in posledično tudi uspešno zunanjo politiko. Ta del moči, ki se izraža v ugledu države, si lahko pridobi tudi majhna država. Verodostojnost in ugled dajeta težo argumentom njene diplomacije in mednarodnemu položaju države. Nekatero manjše države in njihove zunanje politike imajo v mednarodnih odnosih večjo težo, kakor bi ustrezalo njihovi realni moči (na primer Švica, Norveška, Švedska, Finska, Nizozemska, Luksemburg, Avstrija in Belgija). Ugled in verodostojnost, ki so si jo ustvarile, so jim v pomoč pri uresničevanju njihove zunanje politike kot posredno sredstvo, na primer pri različnih kandidaturah, posredniških vlogah, s tem pa tudi pri uveljavljanju njihovih gospodarskih in drugih interesov.

Članstvo v mednarodnih organizacijah vpliva na mednarodni položaj države in je vsaj posredno del njene moči. Članstvo v OECD na primer nakazuje, da je članica gospodarsko visoko razvita država, z urejenim gospodarskim in finančnim sistemom, gospodarski odnosi v njej in z njo pa relativno zanesljivi. Članstvo v mednarodnih organizacijah nudi dodatne možnosti zunanji politiki države in njeni diplomaciji. Država lahko članstvo v mednarodni organizaciji uporablja za doseganje svojih zunanjepolitičnih ciljev. V organih organizacije lahko sproži razpravo o določenem

vprašanju, lahko vpliva na sklepe organizacije. Ob glasovanjih o pomembnih vprašanjih lahko vzpostavlja občasne povezave ter s prepričljivostjo in načelnostjo svojih stališč gradi lastno verodostojnost. Svoje članstvo v mednarodni organizaciji lahko uporabi kot podporo ali zavoro kandidatki in s tem uveljavi lastne zunanjepolitične cilje. To potrjuje vstopanje Hrvaške v EU, Severne Makedonije v NATO in EU, pa tudi Slovenije v EU. V navedenih primerih so Italija, Grčija, Bolgarija in tudi Slovenija svoje članstvo v EU oziroma NATO in s tem možnost vplivati na sprejem nove članice, uporabile kot učinkovito zunanjepolitično sredstvo za doseganje lastnih zunanjepolitičnih ciljev.

Članstvo v pomembni mednarodni organizaciji krepi mednarodni položaj države članice in ji zagotavlja prednosti, ki iz članstva izhajajo. Seveda pa članstvo v mednarodni organizaciji (zlasti na primer v EU z ambicijo njene skupne zunanje in varnostne politike) postavlja tudi omejujoče okvire in obveznosti za zunanjo politiko držav članic. Vendar pa praksa kaže (z delno izjemo EU in NATO, kjer odločanje o zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanjih praviloma temelji na soglasju), da članstvo v mednarodnih organizacijah bistveno ne omejuje avtonomnosti zunanje in varnostne politike njihovih članic. Zanesljivo ne toliko, da bi omejitve odtehtale prednosti, ki jih članstvo zagotavlja.

Članstvo v EU, ki je nedvomno po njeni gospodarski in finančni moči, potencialno pa tudi po politični vlogi v svetu, edinstvena mednarodna organizacija, zagotavlja njenim članicam ne le ugodnosti in prednosti, ki izhajajo iz članstva, temveč njihovega položaja v mednarodnih odnosih in njihovi zunanji politiki daje dodatno oporo in pomen. Hkrati pa morajo države članice EU upoštevati odločitve in usmeritve organov EU, seveda odvisno od narave teh odločitev in stopnje njihove obveznosti.⁷⁸² *Mutatis mutandis* povedano velja tudi za NATO. Članstvo v tej obrambni zvezi *sui generis*, po moči in čvrstosti povezave pa zgodovinsko enkratni, zagotavlja članicam ter njihovi zunanji in varnostni politiki oporo najmočnejše vojaške zveze, hkrati pa določa obveznosti in omejitve, ki izhajajo iz članstva in sklepov organov NATO.

Država, ki zaradi svoje skromne moči dejansko ali celo formalno nima pomembnega položaja pri odločanju v mednarodni organizaciji, lahko vpliva na odločitve v organih mednarodne organizacije in ustvarjalno sodeluje pri njenem delovanju, pa tudi preprečuje odločitve, ki bi bile v nasprotju z njenimi nacionalnimi interesi le, če ima sposobno, prepričljivo in učinkovito diplomacijo. Prav v večstranski diplomaciji se zahtevajo posebno usposobljeni in kakovostni diplomati, ki niso le opazovalci in prenašalci sporočil, temveč so ustvarjalno udeleženi pri sprejemanju odločitev v organih mednarodne organizacije.

782 O odločanju v EU prim. Neill Nugent, *Decision-Making*, v *Developments in the European Union*, uredili Laura Cram, Desmond Dinan, Neill Nugent (New York 1999), 130 id.

Zavezništva so imela v zgodovini izjemen pomen in so kot posredno sredstvo zunanje politike še vedno izjemnega pomena. S sklepanjem zavezništev si države skušajo zagotoviti dodatno moč za uveljavljanje lastnih, zlasti varnostnih interesov. Imajo pa zavezništva vlogo tudi v zunanji politiki kot sredstvo vnaprejšnjega odvrčanja. Zavezništvo vnaprej kaže državi, ki bi z njeno zunanjo politiko delovala proti temeljnim interesom države članice zavezništva, da se utegne soočiti s celotnim zavezništvom.

Diplomacije zavezniških držav naj bi bile druga drugi v oporo pri uveljavljanju njihovih interesov in interesov zavezništva v mednarodni skupnosti. Tako so se nekatere manjše države v zgodovini pogosto dolgoročno opirale na moč in oporo velikih zveznic, na primer Srbija na Rusijo, Bolgarija na Nemčijo. Zavezništvo lahko ugodno prispeva k mednarodnemu položaju zveznic, lahko pa jih privede tudi v položaje in konflikte, ki vsem zaveznicam ne ustrezajo. Zlati v 19. in prvi polovici 20. stoletja je bil čas formalnih zavezništev, sklenjenih z mednarodno pogodbo in podrobnimi določili o medsebojnih obveznostih zveznic. Antanta, pa tudi zveza centralnih sil pred prvo svetovno vojno in med njo in nekaj nanju navezanih zavezništev so krojili varnostno politiko Evrope in posredno sveta v tem obdobju.

Podobno velja za razne zavezniške povezave med obema svetovnima vojnoma, zlasti povezava sil osi (Nemčija, Italija, Japonska) in na nasprotni strani britansko-francoska povezava, pa tudi t. i. mala antanta (Romunija, Jugoslavija, Češkoslovaška). Skoraj vse manjše evropske države so bile pod pritiski pristopiti k eni ali drugi zavezniški povezavi in so se (z izjemo nevtralnih Švice, Švedske, Irske, Španije in Turčije) hočeš-nočeš vpletle v svetovni spopad.

Po drugi svetovni vojni sta v Evropi nastali vojaški zvezi: NATO in Varšavski pakt. Pri njiju ni šlo več le za zavezništvo v klasičnem pomenu, katerega bistvo je vzajemna pomoč v primeru vojaškega spopada, temveč **za trajno povezavo, utemeljeno na skupnih vrednotah, ideologiji ter dolgoročnih varnostnih, političnih in gospodarskih interesih članic.**

Po koncu hladne vojne je Varšavski pakt razpadel, kakor je razpadel tudi t. i. sovjetski blok, NATO pa v dolgotrajnem procesu prerašča iz vojaške obrambne zveze zoper sovjetsko nevarnost (ki je ni več) v obrambni mehanizem t. i. zahodnega sveta, ki pa naj bi hkrati po vsakokratnem pooblastilu Varnostnega sveta OZN lahko deloval tudi kot instrument za zaščito miru in varnosti na kriznih območjih. Iz obrambne zveze zoper vnaprej znanega sovražnika NATO prerašča v sredstvo zagotavljanja miru in varnosti v svetu. Po vojni v Ukrajini utegne NATO znova pridobiti vlogo obrambne zveze proti Ruski federaciji v Evropi in obrambnega okvira delitve Evrope, ki (ponovno) prihaja, delitve med članicami NATO na eni ter Rusijo in njenimi zaveznicami na drugi strani.

Članstvo v NATU, podobno pa bi veljalo *mutatis mutandis* tudi za druga zaveznikstva, je pomembno sredstvo zunanje, še zlasti pa varnostne politike njegovih članic. Članstvo v zvezi krepi varnost članic, pa tudi njihov zunanjepolitični položaj. S cilji in strategijo zaveznikstva pa hkrati tudi omejuje njihovo zunanjepolitično avtonomijo. Tako je na primer del strategije NATO še vedno tudi jedrsko odvračanje. Zato članice (ali kandidatke za članstvo) NATO ne morejo sodelovati v pobudah, kakršna je bila pobuda nekaterih nevtralnih in neuvrščenih držav »svet brez jedrskega orožja«. Če pa bi v prihodnje prišlo do napredka pri jedrskem razoroževanju v smeri popolne jedrske razorožitve in odprave jedrskega orožja, bi se seveda nujno spremenil tudi strateški koncept NATO. Po agresiji proti Ukrajini je to čedalje manj mogoče, verjetnejše je, da bo NATO znova predvsem obrambno zaveznikstvo zoper nevarnost z vzhoda, zoper Rusko federacijo.

Članstvo v obrambni zvezi (pa tudi druga formalna ali neformalna zaveznikstva) **krepi zunanjepolitični položaj države in njeno zunanjo politiko; hkrati pa jo omejuje** ter uokvirja v varnostno politiko in cilje zaveznikstva. Kot članica vojaške zveze ali partnerica v zaveznikstvu lahko sicer vpliva na to, da bi bili upoštevani in uveljavljeni tudi njeni interesi, mora pa se hkrati prilagajati in upoštevati skupne interese zveze oziroma zaveznikstva. Zlasti članstvo v NATO je tako rekoč zaveznikstvo na življenje in smrt. 5. in 6. člen Severnoatlantske pogodbe (*casus foederis*) določata, da je napad na katerokoli članico (ali njeno oboroženo silo, ladje in letala) v t. i. branjenem območju (teritorij držav članic, severnoatlantski prostor in Sredozemlje) napad na vse in samodejno sproži delovanje zveze z vsemi sredstvi, tudi z jedrskim orožjem. Po eni strani gre torej za izjemno močno jamstvo varnosti vsaki članici, ki jo bo, če bo napadena, zaščitila zveza NATO in vse njene članice. Hkrati pa gre tudi za izjemno visoko stopnjo zavezanosti, vnaprejšnje obveznosti, braniti drugo članico z vsemi sredstvi v skladu s sklepi in strategijo zaveznikstva.

Podobno kakor zaveznikstva lahko med posredna sredstva zunanje politike prištejemo tudi razne oblike vnaprej določenega **mednarodnega statusa države**, za katere zunanjo politiko gre, na primer stalno nevtralnost, nevtralizem, neuvrščenost. Vnaprej določeni (kot mednarodnopravno obvezujoči ali samo kot trajna zunanjepolitična usmerjenost) mednarodni status države večinoma vnaprej opredeljuje njeno zunanjo politiko, hkrati pa je sredstvo za uveljavljanje njenih zunanjepolitičnih ciljev.

Stalna nevtralnost⁷⁸³ je z mednarodnim pravom določeni status države, ki stalno nevtralno državo vnaprej zavezuje, da se bo vzdržala udeležbe v kateremkoli

783 O stalni nevtralnosti prim. Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs* (Dunaj 1977); Andrassy, Bakotić, Seršić in Vukas, *Medunarodno pravo*, 1. del (Zagreb 1995), 134 id.; Türk, *Temelji*, 114 id.; Ginther, *Neutralität und Neutralitätspolitik* (Dunaj 1975).

oboroženem spopadu. Stalno nevtralna država mora svojo nevtralnost braniti in se že v miru vzdržati dejanj oziroma politike, ki bi lahko postavila pod vprašaj njeno nevtralnost ali jo ogrozila. Hkrati pa morajo druge države, ki so stalno nevtralnost sprejele oziroma so se o njej dogovorile, njeno stalno nevtralnost spoštovati. Stalna nevtralnost je pogodbeno razmerje med stalno nevtralno državo in drugimi državami, s katerim je določen mednarodni status stalno nevtralne države.

Značilna primera stalne nevtralnosti sta Švica in Avstrija. Prvi je bila stalna nevtralnost določena na dunajskem kongresu leta 1815 po Napoleonovih vojnah.⁷⁸⁴ Takrat je bila del vzpostavljenega ravnotežja sil v Evropi in se je ohranila do danes. Stalna nevtralnost Avstrije je bila vzpostavljena kot pogoj za obnovitev njene neodvisnosti leta 1955 ob sklenitvi Avstrijske državne pogodbe s tem, da jo je z ustavnim zakonom razglasil avstrijski parlament, štiri velike sile, ki so po letu 1945 okupirale Avstrijo, in druge države pa so, potem ko jim je Avstrija svojo odločitev uradno sporočila, stalno nevtralnost Avstrije brez ugovora sprejele.⁷⁸⁵

Vsebina stalne nevtralnosti Avstrije je podobna švicarski, saj naj bi avstrijska stalna nevtralnost temeljila na švicarskem vzoru. V praksi pa sta v marsikaterem pogledu Švica in Avstrija ravnali različno. Prva vse do leta 2002 ni vstopila v OZN, doslej še ni vstopila v EU in vsekakor tudi ne v NATO. Švica svojo stalno nevtralnost, ki ji je zvesta že dve stoletji, razlaga strogo in jo je zlasti med drugo svetovno vojno z vzdrževanjem močne oborožene sile in doslednim preprečevanjem kršitev njene nevtralnosti (na primer sestrelitvijo letal, ki so vstopala v njen zračni prostor) branila pred kršitvami vojskujočih se držav. Avstrija svojo stalno nevtralnost razume širše. Vstopila je v OZN in EU, razpravljalo pa se je tudi o njenem morebitnem vstopu v NATO, a do tega ni prišlo.

V 19. stoletju in vse do prve svetovne vojne je imela status stalno nevtralne države tudi Belgija, kar pa je Nemčija leta 1914 grobo kršila in po vojni Belgija svoje nevtralnosti ni obnovila. Nasprotno, Belgija je ena od šestih držav, ki so z Rimsko pogodbo leta 1957 sprožile proces evropskega povezovanja, ki je vodila do EU. Je pa tudi ustanovna članica NATO, ki ima prav v Bruslju svoj sedež.

Nekatere države so se same enostransko odločale za nevtralnost v mednarodnih konfliktih, zlasti v prvi in drugi svetovni vojni. Tako Švedska po letu 1813 ni sodelovala v nobenem oboroženem konfliktu, Finska in Irska nista vstopili v NATO, prav tako ne Švedska. Turčija in Španija sta ostali nevtralni v drugi svetovni vojni, Nizozemska v prvi. Ko neka država daljše obdobje vzdržuje kot trajno zunanjepolitično usmeritev

784 Potrjena tudi z Versajsko mirovno pogodbo leta 1919.

785 Glej Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 237 id.

nevtralnost in ne vstopa v vojaške zveze, lahko govorimo o zunanji **politiki nevtralizma**. Take so zunanje politike Švedske, pa tudi Finske in Irske. Vendar kaže, da utegne nedavna ruska agresija omajati tudi ta vidik evropske varnosti. Finska in Švedska imata razloge, da se čutita ogroženi. Ker so vse obdobje po drugi svetovni vojni prav zunanje meje NATO pomenile varnost pred sovjetskimi vojaškimi intervencijami, zadnjih trideset let pa pred ruskimi, je razmislek o prihodnji varnosti Švedske in Finske razumljiv.

Nevtralna država, bodisi tista, ki ostane izven konflikta in razglasi nevtralnost, bodisi stalno nevtralna država, ki mora po mednarodnem pravu ostati izven konflikta, mora spoštovati obveze, ki izhajajo iz nevtralnosti in jih določa mednarodno pravo oziromatisti njegov del, ki ga označujemo kot mednarodno nevtralnostno pravo.⁷⁸⁶ Kadar gre za stalno nevtralno državo, pa mora spoštovati tudi tista določila, ki njeno stalno nevtralnost vzpostavljajo.

Stalna nevtralnost in nevtralnost kot trajna zunanjepolitična usmeritev sta praviloma posledica geopolitičnega položaja države. To velja za Švico, ki nadzira alpske prehode v smeri sever-jug, pa tudi zahod-vzhod, ki so potrdili svoj izjemni strateški pomen v času napoleonskih vojn. Za Švedsko in Finsko je odločilna njuna lega med blokoma, pri čemer je švedska nevtralnost tudi zgodovinsko utemeljena, saj traja že od leta 1813. Avstrijska stalna nevtralnost pa je bila posledica in hkrati del ravnotežja sil med vojaškima blokoma v srednji Evropi. Ali utegne neka oblika trajne nevtralnosti Ukrajine prispevati k obnovitvi miru v vzhodni Evropi, bo pokazala prihodnost, omenjene pretekle izkušnje pa to nakazujejo.

Stalna nevtralnost in politika trajne nevtralnosti sta pomembni posredni sredstvi zunanje politike. V precejšnjem obsegu vnaprej določata – to še posebej velja za stalno nevtralnost – zunanjo politiko nevtralne države in njen mednarodni status. Sta pomembni sestavini varnosti države, zlasti stalna nevtralnost. Stalno nevtralna država lahko pričakuje pomoč držav, ki njeno stalno nevtralnost spoštujejo, proti tistim, ki bi jo ogrožali. Nevtralnost širi možnosti za zunanjo politiko nevtralne države, saj ji daje poseben nevtralni status. Možnosti, ki iz nevtralnosti izhajajo, sta spretno uporabljali švicarska in švedska zunanja politika, še posebej pa avstrijska po letu 1955, ki zna svojo stalno nevtralnost uporabljati, kadar gre za prodor (zlasti gospodarski) na območja, kjer so prisotni aktualni ali latentni mednarodni konflikti, na primer Bližnji vzhod, Zahodni Balkan. Švica, Avstrija, Švedska in Finska so svoji zunanji politiki prav z uporabo statusa nevtralnosti ustvarile širok manevrski prostor in ji hkrati zagotovile večjo predvidljivost in verodostojnost. Finska pa si je po porazu v dveh

786 O mednarodnopravnih vidikih nevtralnosti prim. Tomšič, *Vojno in nevtralnostno pravo* (Ljubljana 1942); Türk, *Temelji*, 611 id.

rusko-finskih vojnah prav s posebno politiko nevtralnosti (včasih imenovano tudi finlandizacija) po letu 1945 zagotovila varnost, spoštovanje in integriteto ter velike gospodarske koristi v odnosu do močne in pogosto neprijetne sosede Sovjetske zveze.

Nevtralnost za zunanjo politiko stalno nevtralne ali nevtralne države pomeni tudi omejitve. Omenili smo že omejitve, ki jih vsebujejo pravila mednarodnega prava, ki urejajo obveznosti in pravice nevtralne države. Enako pomembne pa so tudi omejitve zunanjepolitičnega ravnanja, ki bi lahko ogrozile nevtralnost države, četudi ne bi šlo za kršitev mednarodnopravnih obveznosti, kakršne izhajajo iz statusa nevtralnosti.

V obdobju blokavske delitve sveta, bipolarnega mednarodnega sistema in hladne vojne se je v drugi polovici 50. let prejšnjega stoletja izoblikovala **politika neuvrščenosti oziroma t. i. gibanje neuvrščenih (Non-Aligned Movement – NAM)**.⁷⁸⁷ Formalno obstaja in deluje še zdaj, je pa po koncu hladne vojne in blokavske delitve sveta izgubilo na pomenu in po mnenju mnogih tudi svoj *raison d'être*. Nastalo je kot izraz prizadevanja številnih novih, zlasti dekoloniziranih neodvisnih držav, za lastno avtonomno zunanjo politik, ki naj bi upoštevala njihove interese, in ne interesov blokov in njihovih vodilnih sil. Bila pa je tudi izraz ideološke pestrosti in ideološke neopredeljenosti številnih držav, ki so izkazovale zadržanost tako do klasičnega kapitalizma kakor tudi sovjetske različice socializma. V gibanju neuvrščenosti so našle svoje mesto države, med katerimi so bile tudi velike ideološke in tudi zunanjepolitične razlike, kakor na primer Kuba in Singapur, Irak in Kuvajt, Libija in Egipt, Filipini in Demokratična republika Vietnam. Ta pestrost je seveda pomembno in hkrati omejujoče vplivala na povezanost in učinkovitost gibanja, ki je delovalo po načelu konsenza. Gibanje je sicer večinoma zmoglo na načelni ravni oblikovati skupna stališča tudi o najpomembnejših vprašanjih in jih z močjo lastne številčnosti marsikdaj tudi izglasovati v Generalni skupščini OZN, je pa le redko celo v lastnih vrstah zmoglo zagotoviti spoštovanje sprejetih stališč. Različni interesi izjemno pestrega članstva, hkrati pa vedno prisotna ločnica med tistimi, za katere je bilo gibanje izraz naravne povezanosti s Sovjetsko zvezo in njenim socializmom (na primer Kuba, Angola, PLO, Irak), ter tistimi, ki so izražali težnjo po ekvidistanci do obeh blokov, bili pa so pogosto ideološko in zunanjepolitično bliže ZDA in zahodu (na primer Kuvajt, Jordanija, Singapur, Mehika), je preprečevala, da bi gibanje, ki je formalno vključevalo več kakor polovico članic OZN, zmoglo biti pomemben dejavnik ne le v verbalnih nastopih, temveč pri dejanskem urejanju najpomembnejših mednarodnih vprašanj. Povedano ne pomeni, da gibanje neuvrščenosti s tem, da je preprečilo popolno blokavsko razdelitev sveta in s svojo naravnostjo med blokoma ter dejavnostjo, zlasti v okviru OZN, ni nič prispevalo k ohranitvi miru in k temu, da hladna vojna ni prerasla v oboroženi spopad med blokoma.

787 O neuvrščenosti glej Benko, *Mednarodni odnosi*, 443 id.

Članstvo v gibanju neuvrščenih je širilo prostor zunanji politiki njenih članic, lahko so se opirale na stališča gibanja. V okviru gibanja so lahko tudi iskale rešitve medsebojnih težav. Zlasti v Generalni skupščini OZN je gibanje pogosto delovalo kot učinkovit glasovalni stroj. Tako je imelo gibanje neuvrščenih pomembno vlogo v procesu dekolonizacije, saj je o tem med članicami gibanja obstajala enotnost. Vsekozi je tudi izvajalo verbalni pritisk na Izrael in izražalo podporo PLO ter uspelo uveljaviti nekatere koncesije za PLO v sistemu OZN. Imeti enotno podporo neuvrščenega gibanja je pomenilo imeti sto in več glasov v Generalni skupščini OZN in specializiranih agencijah OZN. Položaj predsedujočega gibanja je zunanji politiki države, ki je to vlogo opravljala, dal dodatni prestiž in težo ter krepil njen mednarodni položaj. Hkrati pa je v resnici neuvrščeno gibanje le redko uspelo pomembno vplivati na urejanje mednarodnih vprašanj. To še posebej velja danes, ko je gibanje neuvrščenih ostalo združba sicer širokega kroga držav, a **brez notranje koherentnosti in kohezivnosti** (razen verbalnih stališč) in skoraj brez vidnejšega vpliva na mednarodna dogajanja.

Članstvo v mednarodnih organizacijah, zavezništvih, status nevtralnosti in navsezadnje tudi članstvo v gibanju neuvrščenosti utrjuje mednarodni položaj države. Omogoča, da država svoje zunanjepolitične odločitve in cilje uveljavi kot stališča organizacije ali zavezništva, s čimer ta stališča praviloma dobijo široko podporo članic organizacije ali zavezništva. Zato ne glede na hkratne omejitve, ki jih za zunanjo politiko pomeni članstvo v mednarodni organizaciji, zavezništvu ali njen nevtralni ali neuvrščeni status, ta krepijo mednarodni položaj države in so lahko v oporo njeni zunanji politiki. Vsekakor pa velja ob odločitvi o članstvu v mednarodni organizaciji, zavezništvu, opredelitvi za nevtralnost ali neuvrščenost pretehtati, kakšna je za državo dolgoročna strateška prednost, če se organizaciji pridruži, in kakšna, če ostane zunaj nje.

Slovenija se je iz strateških, političnih, gospodarskih in varnostnih ter tudi vrednostnih razlogov odločila za članstvo v EU in NATO. To sta bili glede na njene nacionalne interese, geopolitični položaj in konkretne politične, gospodarske in varnostne interese ne le logični, temveč tudi smotrni odločitvi.

K posrednim sredstvom zunanje politike lahko prištejemo tudi razne **zunanjepolitične doktrine**, ki so jih občasno razglašale nekatere države. Z zunanjepolitičnimi doktrinami se podobno kakor s stalno nevtralnostjo ali razglasitvijo nevtralnosti vnaprej opredeli zunanjepolitična naravnost s pričakovanjem, da bodo druge države to sprejele in v svoji zunanji politiki upoštevale. Značilen primer je Monroejeva doktrina, s katero so se ZDA že leta 1823 opredelile zoper vzpostavljanje novih ali obnovo nekdanjih kolonij evropskih držav na ameriški celinii. Hkrati so zavzele izolacionistično in nevtralnno stališče do evropskih zadev in sporov med evropskimi velikimi silami. Brežnjeva doktrina, s katero so Sovjetska zveza in njene zaveznice v

Varšavskem paktu po letu 1968 razglašale, da bo tudi z vojaškim posegom branile socialistično ureditev v državah članicah varšavske zveze, če bo ta ogrožena, pa je značilen primer blokovske zunanje politike. Z razglasitvijo določene doktrine država vnaprej napoveduje svoje zunanjepolitično stališče in ravnanje. Zato doktrine vplivajo na zunanjo politiko države, ki doktrino razglasi, posredno pa tudi na druge, ki so z doktrino soočene. Država, ki doktrino razglasi, jo tudi uporablja v svoji zunanji politiki, se nanjo sklicuje in z njo utemeljuje svojo zunanjo politiko; torej je smotrno, da doktrine omenjamo med posrednimi sredstvi zunanje politike.

Nasprotje urejenim odnosom z drugimi državami, zlasti sosedami, članstvu v mednarodnih organizacijah, zavezništvih in podobno, so **neurejeni odnosi in mednarodna osamitev države**. Zunanja politika države, ki povzroči oziroma dopusti, da se država znajde v osamitvi, jo izpostavi resnim tveganjem pri uresničevanju interesov države, kar še posebej velja za majhne države. Država, ki se znajde v osamitvi, praviloma plača dolgoročno visoko ceno na političnem, še posebej pa na gospodarskem področju, tveganjem pa je izpostavljena tudi njena varnost. Osamitev vpliva na zunanjo politiko, omejuje njene možnosti, učinkovitost, verodostojnost in zlasti njen manevrski prostor. Osamitev, odmik od svetovnih dogajanj, nekakšen pasivni nevtralizem, so si v preteklosti občasno lahko privoščile velike države, na primer ZDA v 19. stoletju v skladu z Monroejevo doktrino in v obdobju med obema svetovnima vojnoma, Japonska nekako do sredine 19. stoletja in Sovjetska zveza v prvem obdobju po revoluciji leta 1917 do njenega vstopa v Društvo narodov. V sodobnem globaliziranem svetu pa je za vsako državo k osamitvi usmerjena zunanja politika, na primer Severna Koreja in v zadnjem obdobju Mjanmar, zanesljiva pot v zaostajanje, revščino in nestabilnost.

K posrednim sredstvom, na katera se lahko opre zunanja politika, spada **negovanje odnosov s pripadniki njenih manjšin in izseljenskih skupnosti v tujini**. Narodne (pa tudi druge, na primer verske) manjšine in njihov položaj so lahko most sodelovanja in dobrih odnosov med državami, v primeru njihovega neurejenega položaja pa tudi ovira za dobre odnose. Lahko vplivajo na zunanjo politiko matične države, ki čuti dolžnost, skrbeti za pravice lastnih manjšin. Podobno *mutatis mutandis* velja za tuje manjšine v državi, katerih položaj lahko posredno vpliva na odnose z njihovo matično državo, torej v obeh primerih na zunanjo politiko.

Praviloma si države prizadevajo ohraniti obstoj, razvoj in spoštovanje pravic lastne manjšine v tuji državi, saj utegne manjšina tako kakor tudi izseljenska skupnost z dejavnostjo v državi, v kateri živi, pomagati pri uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev države njihovega porekla. Tak primer je bila pomoč slovenskih narodnih manjšin in izseljenskih skupnosti v času osamosvajanja ter še posebej v prizadevanjih za mednarodno priznanje Slovenije.

V zgodovini ni malo primerov, ko je neurejeno manjšinsko vprašanje vodilo v konflikte med državami ali pa bilo zlorabljeno za druge zunanje politične cilje. Teritorialne zahteve zlasti zoper Češkoslovaško, ki so leta 1938 vodile v Münchenski sporazum in posredno v drugo svetovno vojno, je nacistična Nemčija utemeljevala z neurejenim položajem sudetskih Nemcev. Zato lahko upravičeno vprašanje narodnih manjšin in izseljenstva ter politiko do njih vidimo v povezavi z zunanjo politiko in kot eno od posrednih sredstev zunanje politike.

Skupna značilnost posrednih sredstev zunanje politike je, da posredno vplivajo na zunanjo politiko države in na njen mednarodni položaj. Nudijo možnosti za zunanjo politiko ali pa ji postavljajo omejitve. Zunanja politika jih ne more prezreti, lahko pa jih uporabi kot sredstvo za doseganje lastnih ciljev. Lahko se opre na mednarodno organizacijo, katere članica je, na zaveznštvo, na njen mednarodnopravni in dejanski status, lahko se sklicuje na določeno doktrino, lahko uporabi manjšinske in izseljenške skupnosti za lastne zunanje politične cilje.

Zato je smotno opozoriti na ta posredna sredstva zunanje politike. Nanje se opira zunanja politika, dajejo ji dodatno moč in prepričljivost, nudijo ji možnosti in širijo prostor za njeno delovanje. Posredna sredstva zunanje politike si država gradi dolgoročno. Moč, verodostojnost, mednarodni status, članstvo v mednarodnih organizacijah in zaveznštvih, urejeni odnosi z drugimi državami, opora v prebivalstvu drugih držav, zlasti med pripadniki lastne narodne manjšine in izseljenških skupnosti v tujini, si država s premišljeno politiko gradi postopno. Posredna sredstva zunanje politike so opora zunanji politiki, nanjo torej vplivajo posredno.

3. NEPOSREDNA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

Neposredna sredstva zunanje politike se uporabljajo v zunanji politiki in diplomaciji, da bi dosegli konkretne kratkoročne in dolgoročne zunanjepolitične cilje. Z uporabo teh sredstev se skuša doseči, da bo druga stran pristala na zahteve in pričakovanja ter da bodo dosežene konkretne koristi v odnosih z drugo državo ali državami in se okrepi lastni mednarodni položaj.

V teoriji se sredstva zunanje politike ob temeljni ločnici med sredstvi prisiljevanja in sredstvi prepričevanja ločijo na politična, ekonomska, propagandna in vojna (Vukadinović⁷⁸⁸), na diplomacijo, ekonomska sredstva in sredstva prisile (Benko⁷⁸⁹), na propagando, diplomacijo, ekonomska in vojaška sredstva (Baldwin⁷⁹⁰), na diplomacijo, propagando, ekonomska sredstva, prikrite (tajne) dejavnosti (*clandestine actions*), vojaško intervencijo in vojno (Holsti⁷⁹¹), na diplomacijo, ekonomska sredstva, propagandna sredstva, uporabo vojaške moči (Lentner⁷⁹²). Pri proučevanju zunanje politike ZDA Hastedt⁷⁹³ kot sredstva (*tools*) ameriške zunanje politike omenja diplomacijo, prikrite dejavnosti (*covert actions*), ekonomske instrumente in vojaška sredstva.

Če izhajamo iz vsebine sredstev zunanje politike oziroma dejavnosti, v okviru katere se uporabljajo, potem jih je smotrno ločiti na sredstva z uporabo vojaške sile, na sredstva na področju gospodarstva in gospodarskih odnosov, na sredstva na področju politike, na sredstva vplivanja na javno mnenje v lastni in še zlasti v drugi državi, na sredstva mirnega reševanja sporov in verjetno na najpomembnejše sredstvo zunanje politike – diplomacijo. Bistvo slednje so dialog, prepričevanje in uporaba različnih diplomatskih tehnik. Navedena sredstva spadajo bodisi med sredstva prisiljevanja bodisi sredstva prepričevanja. Pogosto se ***v istem sredstvu zunanje politike prepletata tako prisiljevanje kakor tudi prepričevanje***. Meja med prisiljevanjem, izvajanjem pritiska in prepričevanjem, ki je marsikdaj v bistvu že tudi prisiljevanje, je

788 Vukadinović, *Diplomacija*, 173 id.

789 Benko, *Znanost*, 255 id.

790 Baldwin, *Economic Statecraft*, 13 id.

791 Holsti, *International Politics*, 130 id.

792 Lentner, *International Politics*, 193 id.

793 Hastedt, *American Foreign Policy*, 201 id.

pogosto zabrisana. Nekatera sredstva zunanje politike je mogoče uporabiti tako kot sredstvo prisiljevanja in kot sredstvo prepričevanja.

Bistvo nekaterih sredstev, na primer uporabe vojaške sile za zunanjepolitične cilje, je prisiljevanje. Diplomatski dialog pa je značilno sredstvo prepričevanja. Prekinitev na primer vojaškega ali gospodarskega sodelovanja pa je težko uvrstiti bodisi med sredstva prisiljevanja ali prepričevanja. Podobno je tudi na primer pri prekinitvi diplomatskih odnosov težko prezreti vidik prisiljevanja, čeprav gre za diplomatski ukrep. Zato je razmejevanje sredstev zunanje politike na sredstva prisiljevanja ali sredstva prepričevanja včasih težko. Isto sredstvo se lahko uporabi kot eno ali kot drugo ali oboje, torej kot prisiljevanje in kot prepričevanje, saj prepričevanje lahko preraste v pretnje in prisiljevanje. Omeniti velja tudi, da se običajno v praksi **uporablja več sredstev zunanje politike hkrati**, oziroma da se marsikdaj prehaja od mehkejših k tršim, od sredstev prepričevanja k prisiljevanju.

Vse države nimajo enakih ali vseh sredstev zunanje politike. Močne, velike države imajo praviloma vsa sredstva zunanje politike in so jih tudi zmožne uporabiti. Manjše države imajo sicer načeloma vsa sredstva zunanje politike, vendar so redko v takem položaju, da lahko uporabijo tudi sredstva prisiljevanja in nagrajevanje. Uporaba sredstev prisile s strani majhne in šibke države je zaradi njene skromne moči praviloma neučinkovita in zaradi možnih povračilnih ukrepov tudi tvegana. Zato velja znova poudariti, da imajo države, kakršna je tudi Slovenija, praviloma na voljo le sredstva prepričevanja. Le izjemoma, na primer pri reševanju mejnega spora s Hrvaško, je Slovenija uporabila prednost lastnega članstva v EU za blokado hrvaških pristopnih pogajanj. Vendar je bilo tudi to na meji med prepričevanjem in prisiljevanjem, saj je ostala vseskozi odprta tudi možnost za dogovarjanje oziroma so potekala pogajanja ob pomoči EU, ki so privedla do sporazuma o *ad hoc* arbitraži za rešitev mejnega vprašanja.

Prepletanje prisiljevanja in prepričevanja je značilno pri ultimatu. V formalnem pogledu spada med sredstva diplomacije tudi **ultimat**. Vsebinsko gre pri ultimatu za element prisile, lahko tudi pretnja z uporabo sile, včasih z jasno napovedjo, da bo uporabljena tudi sila, če tisto, kar se z ultimatom zahteva, ne bo izpolnjeno, na primer Avstro-Ogrski ultimati Srbiji leta 1914, ki je vnaprej najavil vojno napoved, če zahteve ne bodo izpolnjene.

Razlika med prisiljevanjem in prepričevanjem je pogosto zabrisana oziroma je v istem sredstvu zunanje politike vsebovano eno in drugo. Pomemben za presojo, ali gre za prisiljevanje ali prepričevanje, je učinek uporabljenega sredstva na tistega, kateremu je njegova uporaba namenjena oziroma zoper katerega je uporabljena; torej za to, kako neko sredstvo zunanje politike dojema država, v odnosu do katere je uporabljeno, oziroma tisti, ki v njej o zunanji politiki odločajo, pa tudi to, kaj je bistvo

vsebine konkretnega sredstva zunanje politike. Tako bi na primer pretnjo z uporabo oborožene sile lahko uvrstili tudi med sredstva prepričevanja, vendar je poudarek pri tem sredstvu pretnja z uporabo oborožene sile in tisti, ki mu je pretnja z uporabo oborožene sile namenjena, zanesljivo sprejema to kot pritisk. Torej je smotrno v pretnji z uporabo oborožene sile videti sredstvo prisiljevanja; seveda pa se v tem sredstvu kakor v številnih drugih prepletata prisila in prepričevanje. Podobno velja na primer za prekinitvev pogajanj ali diplomatskih odnosov. Težko bi tema sredstvoma zunanje politike, ki spadata med sredstva diplomacije, torej praviloma med sredstva prepričevanja, pripisali značilnosti in vlogo prisiljevanja. Vendar lahko pomeni prekinitvev pogajanj ali diplomatskih odnosov v določenem kontekstu tudi pretnjo in pritisk, predvsem pretnjo z morebitnimi nadaljnjimi koraki.

Na temelju povedanega velja opozoriti, da je razlikovanje med sredstvi prisile in sredstvi prepričevanja bolj *metodološkega kakor stvarnega pomena*, saj se v istem sredstvu pogosto prepletata prisiljevanje in prepričevanje, pogosto pa je odvisno od konkretnega položaja, v katerem je sredstvo uporabljeno, ali gre za prepričevanje ali prisilo.

4. SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE Z UPORABO SILE

Med sredstvi prisiljevanja najprej omenjamo tista sredstva zunanje politike, ki ***vključujejo uporabo oborožene sile***. Mednje spadajo t. i. sredstva *short of war*, tajne vojaške operacije, podpiranje upornikov, vojaške operacije s pomočjo plačancev, vojaška pomorska blokada, pretnja s silo, bodisi verbalna bodisi z neposrednim prikazom vojaške moči, vojaška intervencija, agresija in seveda vojna v klasičnem pomenu.⁷⁹⁴ Vsa sredstva zunanje politike, pri katerih gre za dejansko uporabo sile ali grožnjo z oboroženo silo,⁷⁹⁵ spadajo med zunanjepolitična sredstva prisiljevanja. Z njimi se skuša z uporabo najbolj radikalnega sredstva v odnosih med državami, z oboroženo silo ali grožnjo, da bo oborožena sila uporabljena, prisiliti drugo državo k določenemu ravnanju ali opustitvi določenega ravnanja.

Sredstva zunanje politike, pri katerih gre za uporabo sile ali grožnjo z oboroženo silo, imajo nekatere skupne značilnosti. Najprej, da so to huda sredstva, katerih uporaba ***utegne imeti daljnosežne in dramatične posledice*** v odnosih med državama, pogosto pa tudi širše v odnosih v regiji in svetu. Z njihovo uporabo se utegnejo sprožiti daljnosežni procesi s težko predvidljivimi posledicami. Avstro-ogrski ultimatum, ki je bil v bistvu značilna grožnja z uporabo sile (če zahteve v ultimatu ne bodo izpolnjene), je vodil neposredno v mednarodno krizo in nato prvo svetovno vojno, ki je do temeljev spremenila svet ter evropsko in svetovno ravnotežje moči. Podobno je napad nacistične Nemčije leta 1939 na Poljsko sprožil drugo svetovno vojno s še globljimi in še bolj katastrofalnimi posledicami za človeštvo.

Kakšne posledice utegne za mednarodni red, mednarodne odnose, navsezadnje za življenje ljudi povzročiti agresija Rusije na Ukrajino spomladi leta 2022, je še težko konkretno napovedovati. Gotovo pa svet in še zlasti Evropa že vstopata v nekakšno novo hladno vojno, mednarodni stiki in sodelovanja se trgajo, obetajo se težave zlasti glede energetske oskrbe, tudi oskrbe s hrano v nekaterih delih sveta, obeta se obo-roževalna tekma, Rusija že rožlja z jedrskim orožjem, poteka čedalje bolj groba in

794 Holsti, *International Politics*, 192 id., med sredstvi z uporabo ali grožnjo s silo omenja prikrito politično delovanje (*clandestine political action*), terorizem (podprt od države), prikaz moči, subverzijo, vojaško intervencijo in kolektivno intervencijo.

795 O uporabi oborožene sile in grožnje s silo prim. Stürchler, *The Threat of Force in International Law* (Cambridge 2007); Westra, *International Law and the Use of Armed Force: The UN Charter and the Major Powers* (London 2007).

lažniva propaganda, grozo in gnus vzbujajo vojni zločini in zločini zoper človečnost, storjeni po vsem sodeč s strani ruske vojske v Ukrajini, vse to nakazuje zloveščča in tvegana prihodnja leta. Hkrati pa je to jasen dokaz, kako tvegana je v zunanji politiki uporaba sredstev prisiljevanja z uporabo oborožene sile, zlasti pa agresija.

Tudi manj intenzivna uporaba oborožene sile, na primer grožnja z njeno uporabo, lahko povzroči daljnosežne procese in odzive v mednarodni skupnosti in javnem mnenju ter sklepe in ukrepe Varnostnega sveta OZN in drugih mednarodnih organizacij. Predvsem pa uporaba oborožene sile ustvari težko in dolgotrajno hipoteko za odnose med v spor zapletenimi državami. Uporaba sredstev prisile je tudi tvegana, saj praviloma povzroči daljnosežne protiukrepe tistih, zoper katere so uporabljena, pa tudi ukrepe mednarodne skupnosti. Zlasti države s skromno močjo se izpostavljajo velikim tveganjem in protiukrepi, če se odločijo za uporabo kateregakoli sredstva prisile. Protiukrepi utegnejo biti hudi, še zlasti, če gre za pomembnejšo državo z enako ali celo več moči in boljšim mednarodnim položajem, zoper katero je šibkejša država tvegala uporabiti prisilo ali z njo pretiti. Pogosto se omenja primer argentinske invazije na Falklandske otoke, ki se je končal s hudim vojaškim in diplomatskim porazom, ki je sprožil daljnosežne procese tudi v Argentini, vključno s padcem generalne diktature.

Povedano ne pomeni, da uporaba oborožene sile in grožnja z njo nikoli nista uspešni. Nacistična Nemčija je z grožnjo z uporabo sile in njeno dejansko uporabo uspela spremeniti Versajsko pogodbo glede statusa Posarja, anektirati Avstrijo (t. i. anšlus leta 1938), izsilila je Münchenski sporazum istega leta in podobno. Sovjetska zveza je z uporabo oborožene sile v letih 1939 in 1940 od Finske izsilila odstop obsežnih ozemelj, preprečila je samostojnejšo zunanjo in notranjo politiko Madžarske leta 1956 ter Češkoslovaške v letih 1968 in 1969. Tudi Ruska federacija je uspela vsaj začasno, morda pa za vedno, pridobiti ozemlja Ukrajine (Krim in Donbas), Gruzije, Moldove. Münchenska zgodba se ponavlja, človeštvo pa lahko le upa, da se ne bo ponovila v celoti.

Skupna lastnost sredstev prisiljevanja, ki vključujejo uporabo oborožene sile ali grožnjo z njo, je tudi, da so ta sredstva zunanje politike oziroma njihova uporaba **močno omejena z mednarodnim pravom**. Mednarodno pravo uporabo oborožene sile v mednarodnih odnosih prepoveduje⁷⁹⁶ in omejuje države glede načina uporabe, če do nje pride.⁷⁹⁷ Ustanovna listina OZN prepoveduje uporabo oborožene sile in grožnje z njo. Pravico do vodenja vojne, *ius ad bellum*, ki je v obdobju pred prvo svetovno

796 Prim. Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford 2004); Stürchler, *The Threat*, passim.

797 Uporabo oborožene sile, če do nje kljub prepovedi pride, omejuje mednarodno vojno pravo; glej Tomšič, *Vojno in nevtralnostno pravo*, passim; Jogan, *Mednarodno vojno (humanitarno) pravo*,

vojno še bila izraz državne suverenosti, je v sodobnem mednarodnem pravu zamenjala prepoved uporabe oborožene sile.⁷⁹⁸ Torej so v odnosih med državami prepovedane vojna ter tudi vsaka druga uporaba oborožene sile in grožnja z njo.

Vojna (po Clausewitzu »nadaljevanje politike z drugimi sredstvi«) kot sredstvo zunanje politike je **z mednarodnim pravom prepovedana**. Zato razprava o »pravični« in »nepravični« vojni ni potrebna. To vprašanje je bilo pomembno z vidika zunanje politike, dokler je bila vojna oziroma uporaba oborožene sile legitimno in pogosto uporabljeno sredstvo zunanje politike. Zadovoljimo se lahko z ugotovitvijo, da je v zunanji politiki države »pravična« le tista uporaba oborožene sile, ki jo mednarodno pravo, konkretno Ustanovna listina OZN, kot izjemo dopušča. To pa sta individualna ali kolektivna samoobramba v skladu z 51. členom Ustanovne listine OZN in uporaba oborožene sile po sklepu Varnostnega sveta OZN v skladu s VII. poglavjem Ustanovne listine OZN.

Še več, agresijo, tj. napadalno vojno, in priprave nanjo je že Londonski statut Nürnberškega sodišča⁷⁹⁹ (in nato tudi tokijsko sodišče) spoznal za zločin zoper mir.⁸⁰⁰ Agresija⁸⁰¹ je po mednarodnem pravu prepovedana, čeprav še vedno ni splošno sprejete mednarodnopravne opredelitve pojma agresije. Vendar pa je agresija dovolj jasno opredeljena kot eden od zločinov po mednarodnem pravu (genocid, zločini zoper človečnost, vojni zločini in agresija) v Rimskem statutu Mednarodnega kazenskega sodišča (8. bis člen), v posebni resoluciji Generalne skupščine OZN leta 1974,⁸⁰² v

passim; David Kennedy, *Of War and Law* (Princeton 2006); Arnold in Hildbrand, *International Humanitarian Law*, passim.

798 O prepovedi uporabe oborožene sile in grožnje z oboroženo silo prim. Türk, *Temelji*, 511 id.; Gray, *International Law*, passim; Neuhold, *Internationale Konflikte – verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung* (Dunaj 1977).

799 *Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal*. Ta načela je sprejela ILC leta 1950 in jih posredovala Generalni skupščini OZN (prim. *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II in *The Work of the ILC*, leto 2007, 264 id.). Pomembno je 6. načelo, ki uvršča agresijo med zločine zoper mir.

800 Podobno je tudi v ustanovnem aktu tokijskega sodišča (*Charter of the International Military Tribunal for the Far East*) med zločini zoper mir, zlasti v 5. členu opredeljena agresija oziroma *war of aggression*.

801 Agresija je sicer opredeljena že leta 1974 s posebno resolucijo Generalne skupščine OZN (Res. GA 3314/XXIX) in v Rimskem statutu ICC (8. bis člen), vendar kodificirane opredelitve agresije v občem mednarodnem pravu za zdaj še ni; prim. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* (Cambridge 2001); vendar na temelju prakse držav ni težko ugotoviti, da je opredelitev agresije dovolj jasno opredeljena v običajnem mednarodnem pravu.

802 Res. GA 3314/XXIX.

sodbah mednarodnih sodišč, v delu Komisije OZN za mednarodno pravo v osnutku opredelitev agresije in zločinov zoper mir in varnost vse od leta 1950⁸⁰³ ter v opredelitvah agresije v notranjem pravu večine držav, tudi slovenskem.⁸⁰⁴

Agresijo kot zločin po mednarodnem občem pravu (in slovenskem pravu) je zato mogoče zanesljivo opredeliti kot uporabo oborožene sile države ali plačancev ali paravojaških enot zoper suverenost, ozemeljsko celovitost in politično neodvisnost druge države. Konkretna dejanja agresije so nedvomno *inter alia* invazija ali oboroženi napad na ozemlje, morje, ladje, letala, zasedba ali nasilna priključitev ozemlja, bombardiranje ali obstreljevanje, blokada pristanišč. Iz zločina agresije izhaja odgovornost države agresorja in po mednarodnem kazenskem pravu tudi odgovornost in posledično kaznivost oseb, ki ta zločin načrtujejo, vodijo, organizirajo, izvajajo ali podpirajo. Za državljane držav, ki so stranke Mednarodnega kazenskega sodišča ali so kako drugače pristale na njegovo pristojnost, izhaja subsidiarna pristojnost tega sodišča v primeru, kadar jim ne sodijo sodišča lastne države. Sicer pa je nedvomno za sojenje za zločin agresije pristojna tudi država, zoper katero je bil ta zločin izvršen ali na katere ozemlju je bil izvršen, saj gre za zločin ne le po mednarodnem, temveč tudi po notranjem pravu.

Sodobno mednarodno pravo, temelječe na Ustanovni listini OZN, dopušča uporabo oborožene sile le kot ***pravico do individualne in kolektivne samoobrambe***,⁸⁰⁵ kot kolektivno akcijo pod okriljem OZN in na temelju sklepov VS, sprejetih po VII. poglavju Ustanovne listine OZN. S procesom dekolonizacije in številnimi resolucijami OZN ter prakso držav je bil za legitimnega spoznan tudi oboroženi protikolonialni boj, kar je mogoče razumeti in utemeljevati tudi za oboroženi boj za uresničitev pravice narodov do samoodločbe. Vendar je v tem primeru in v primeru boja zoper kolonializem jasno, da je v nasprotju z mednarodnim pravom, če bi tretja država uporabila oboroženo silo ali grožnjo z njo kot sredstvo lastne zunanje politike, s katerim bi od zunaj posegla v prizadevanje za dekolonizacijo ali uresničitev pravice do samoodločbe.⁸⁰⁶

803 Glej *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, document A/CN.4/25.

804 103. člen Kazenskega zakonika Republike Slovenije.

805 51. člen Ustanovne listine OZN; prim. Sean Goggin, *Self-Defence, The Security Council and Judicial Review*, v *Sri Lanka Journal of International Law*, vol. 17 (2005), 138 id.; Natalia Ochoa-Ruiz in Ester Salamanca-Aguado, *Exploring the Limits of International Law Relating to the Use of Force in Self-Defence*, v *European Journal of International Law*, 16 (3) 2005, 499 id.; Dinstein, *War*, passim.

806 O pravici do samoodločbe glej Petrič, *Pravica*, passim; Cassese, *Self-Determination of Peoples* (Cambridge 1995); McWhinney, *Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in*

Pri uporabi oborožene sile se države pogosto z bolj ali manj čvrstimi utemeljitvami sklicujejo na pravico do samoobrambe kot na tisti način uporabe oborožene sile, ki ga mednarodno pravo (51. člen Ustanovne listine OZN) dopušča. Vendar je tudi pravica do samoobrambe omejena. Država (ali obrambno zavezništvo, na primer NATO) se lahko zateče k uporabi pravice do individualne ali kolektivne samoobrambe le, če je zoper njo že izveden napad z oboroženo silo ali ji napad neposredno grozi. Ko se država ali zavezništvo zateče k samoobrambi z uporabo oborožene sile, mora o tem obvestiti Varnostni svet OZN ter se podrediti njegovim sklepom in zahtevam, sicer ni mogoče govoriti o samoobrambi. Oborožena sila, uporabljena v primeru samoobrambe, mora biti sorazmerna napadu in usmerjena k preprečitvi oziroma zavrnitvi napada. Seveda je tudi v primeru samoobrambe treba spoštovati vsa pravila mednarodnega prava, ki urejajo oziroma omejujejo uporabo oborožene sile (*ius in bello*). Glede na povedno je razumljivo, da je legitimnost oboroženega posega ZDA in t. i. koalicije voljnih v Irak, sklicujoč se na pravico do samoobrambe, vprašljiva.

V sodobnih mednarodnih odnosih se kot aktualno zastavlja vprašanje posegov (tudi) z oboroženo silo v primeru, ko se v državi izvajajo genocida, zločini zoper človečnost⁸⁰⁷ in civilno prebivalstvo, t. i. etnično čiščenje, množične, na nasilju temelječe kršitve človekovih pravic,⁸⁰⁸ pa tudi v primeru naravnih katastrof velikih razsežnosti.⁸⁰⁹ Upravičenost posegov in mednarodnopravna dopustnost v teh primerih naj bi

Contemporary International Law: Failed States, Nation-Building and the Alternative, Federal Option (Leiden 2007); Buchanan, *Justice*, passim.

- 807 Zločini zoper človečnost v mednarodnem pravu sicer (še) niso opredeljeni s posebno konvencijo, so pa opredeljeni v Rimskem statutu Mednarodnega kazenskega sodišča (ICC); za zločine zoper človečnost so bili sojeni in obsojeni vojni zločinci po drugi svetovni vojni pred nürnberškim in tokijskim mednarodnim sodiščem ter mednarodnimi *ad hoc* kazenskimi tribunali za zločine v nekdanji SFRJ (ICTY), Ruandi (ITCR) ter Sierra Leoneju (SCSL); vendar je leta 2019 ICL predložila Generalni skupščini OZN in državam osnutek konvencije oprepedi in kaznovanju zločinov zoper človeštvo (*Prevention and Punishment of Crimes against Humanity, A/CN.4/L.935*).
- 808 To je vprašanje t. i. humanitarne intervencije oziroma odgovornosti zaščititi (*responsibility to protect*) lastno prebivalstvo pred temi zločini; Generalna skupščina OZN je leta 2009 z resolucijo *The responsibility to protect* (GA Res. 63/308 z dne 14. 9. 2009) potrdila pravico do intervencije glede na odgovornost zaščititi v primeru zločinov genocida, zločinov zoper človečnost, etničnega čiščenja in vojnih zločinov, vendar le ob soglasju Varnostnega sveta OZN. Prim. Mani, V. S., *Humanitarian Intervention Today*, v *Recueil des Cours* (2005), volume 313, 9 id.; F. R. Teson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality* (Ardsley (NY) 2005); Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects* (Copenhagen 1999); Ramesh Thakur, *Theorising the Responsibility to Protect*, (Cambridge 2015); *The Oxford Handbook of Responsibility to Protect*, ur. Alex Bellamy in Tim Dunne (Oxford 2016).
- 809 Osnutek konvencije o pravici prizadetih oseb do pomoči v primeru naravnih katastrof, s čimer se je ukvarjala ILC do leta 2016, je Generalna skupščina z resolucijo *Protection of persons in the event*

temeljila na sklepih Varnostnega sveta OZN ali regionalnih organizacij s pooblastilom Varnostnega sveta OZN in na izjemni nujnosti. Tak poseg naj bi bil izveden v večstranskem okviru, in ne v interesu posamezne države ali skupine držav, temveč v interesu žrtev zločinske dejavnosti oziroma za zaščito žrtev naravnih katastrof. Z drugimi besedami, po genocidu v Ruandi in Srebrenici, po etničnem čiščenju na Kosovu v letih 1999 in 2000, se je pred mednarodno skupnostjo zastavilo vprašanje, kako se spoprijeti s temi položaji in zlo preprečiti oziroma zaustaviti.

Če bi se neka država odločila uporabiti oboroženo silo kot sredstvo za doseg nekega zunanjepolitičnega cilja, bi trčila ne le ob mednarodnopravno prepoved uporabe oborožene sile, temveč tudi ob vsa tista določila, ki v sodobnem mednarodnem pravu z vidika humanosti postavljajo okvire uporabi oborožene sile, to so t. i. ***mednarodno humanitarno pravo in pravila vojnega prava*** (*ius in bello*). V vsakem primeru uporabe oborožene sile morajo države spoštovati pravila mednarodnega vojnega in humanitarnega prava, temelječa predvsem na Haaških (1899 in 1907) in Ženevskih konvencijah (1949) ter dodatnim protokolom k njim in na drugih mednarodnih instrumentih, ki določajo ravnanje in omejitve glede uporabe sredstev in načina bojevanja ter odnosa do civilnega prebivalstva, ranjencev, bolnikov, brodolomcev, vojnih ujetnikov in tudi naravnega okolja.⁸¹⁰ Prav tako morajo države spoštovati določila o spoštovanju človekovih pravic, vključno s spoštovanjem človekovega dostojanstva in prepovedjo mučenja, ter vsa kogentna pravila mednarodnega prava.⁸¹¹

Navedeno lahko strnemo v sklep, da je uporaba sredstev zunanje politike, ki vključujejo uporabo oborožene sile ali grožnjo z njo, ne le ***skrajno tvegana***, temveč tudi ***z mednarodnim pravom prepovedana***. Če pa se vendarle uporabljajo, to lahko pomeni tudi individualno kazensko odgovornost pred mednarodnim sodiščem, če bi pri uporabi sile prišlo do zločinov po mednarodnem pravu.

of disasters (GA Res. 71/141 z dne 13. 12. 2016 in GA Res. 73/209 z dne 20. 12. 2018) vzela na znanje in je stvar odločitve držav o nadaljnji usodi tega osnutka konvencije. Glej tudi Edith Brown Weiss, *Environmental Disasters in International Law*, v *Anuario Juridico Interamericano* (1986).

810 Varstvo okolja med oboroženim spopadom je bil zadnjih nekaj let predmet obravnave na ILC, ki je leta 2022 sprejela načela (*principles*) o varstvu okolja v primeru oboroženih spopadov (*Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts*), A/CN.4/L.968.

811 O mednarodnem kogentnem pravu (*jus cogens*) prim. Miha Pogačnik, *Jus cogens v mednarodnem pravu* (doktorska disertacija) (Ljubljana 1997); Ernest Petrič, *Principles of the Charter of the United Nation – jus cogens*, v *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, vol. 7, Praga 2016; Ernest Petrič, *Jus Cogens v mednarodnem pravu – dejstvo ali iluzija*, v *Izgradnja ustavne demokracije: Liber amicorum Peter Jambreka*, ur. Matej Avbelj (Ljubljana 2019); glej tudi leta 2022 sprejete sklepe (*Conclusions*) ILC o *jus cogens: Identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)*, A/CN.4/L.967.

Do obdobja Društva narodov in zlasti do vzpostavitve OZN je bila uporaba oborožene sile, vojna, zadnje sredstvo zunanje politike. V zunanji politiki v našem času pa je uporaba oborožene sile, zlasti vojne v klasičnem pomenu, le redka izjema – čeprav še vedno mogoča. To potrjujejo osem let trajajoča iraško-iranska vojna v 80. letih prejšnjega stoletja, iraška invazija v Kuvajt leta 1990, že omenjeni argentinsko-britanski konflikt za Falklandske otoke, eritrejsko-etioipski spopad, tri indijsko-pakistanske vojne in nekaj vojn na Bližnjem vzhodu ter najbolj nedavno agresija Ruske federacije na Ukrajino, ki je prerasla v vojno med njima. Čeprav je bil svet po drugi svetovni vojni nekajkrat blizu spopadu med supersilama in s tem novemu svetovnemu konfliktu, na primer berlinska kriza v letih 1948 in 1949, kubanska kriza leta 1962, do tretje svetovne vojne vendarle ni prišlo. Upamo lahko, da se bo našla pot do miru tudi v primeru agresije zoper Ukrajino, čeprav je tveganje izjemno veliko.

Po padcu blokofske delitve sveta in koncu ideološke konfrontacije med blokoma ni bilo videti realne možnosti za spopad med državami, zlasti ne v Evropi. Vendar še vedno obstoječe in za uporabo pripravljene zaloge jedrskega in klasičnega orožja kažejo, da v varnostnih doktrinah in strategijah številnih držav še niso izključene vojne širših razsežnosti. Razglabljanje, ali bi to lahko bile vojne in spopadi za omejene naravne vire, na primer energetske vire, vodo in podobno, ali pa spopad civilizacij v skladu s Huntingtonovo tezo⁸¹² ali kak drug razlog, bi nas vodilo v območje futurologije in čez okvire razprave o sredstvih zunanje politike. Agresija na Ukrajino pa nas nasprotno postavlja na realna tla, da je veliki, tudi svetovni oboroženi spopad tudi v naši eri še mogoč. To utegne pri iskanju izhoda iz sedanjega kritičnega položaja za ohranitev miru in varnosti v svetu ter še posebej v Evropi voditi v pobude za reformo Varnostnega sveta OZN kot stebra kolektivne varnosti in za prenovno varnostnega sistema v Evropi, saj očitno ne Varnostni svet OZN ne OVSE nista kos izzivom, kakršen je nastal z agresijo na Ukrajino.

Več kot vojn ali primerov odkrite agresije je primerov **omejene ali prikrite uporabe oborožene sile**. To so bili primeri, ki bi jih lahko opredeliti kot mejne incidente, vojaške intervencije z omejenimi cilji, prikrito uporabo oborožene sile, ukrepe t. i. *short of war*. Tudi v teh primerih uporabe oborožene sile gre za to, da bi se z njihovo uporabo dosegel nek cilj zunanje politike. Najprej velja omeniti **intervencijo z oboroženo silo**.⁸¹³ Za razliko od vojne ali agresije, katere cilj je zlomiti voljo druge države, si jo podrediti, ji vsiliti določeno stanje in obveznosti, ki ustrezajo državi, ki je vojno kot sredstvo zunanje politike uporabila, ima oborožena intervencija

812 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York 1996).

813 O intervenciji oziroma njeni mednarodnopravni nedopustnosti prim. Türk, *Načelo*, passim.

lahko različne in praviloma ožje cilje. Oborožena intervencija je največkrat poseg v notranje zadeve druge države, bodisi kot pomoč prijateljskemu režimu, ki ga ogrožata revolucija, državljanska vojna in podobno, ali pomoč upornikom. Oborožena intervencija je lahko tudi poseg v spopad med dvema državama oziroma odgovor na intervencijo druge države, na primer ko dve državi na različnih straneh posežeta v državljansko vojno. Pri oboroženih intervencijah gre tako rekoč vedno (ne glede na javne utemeljitve in opravičila države, ki z oboroženo silo intervenira) za lastne zunanjepolitične cilje, na primer preprečiti ustoličenje njenim interesom sovražnega režima, preprečiti padec njenim interesom ustreznega in naklonjenega režima in podobno. Jasno je, da so oborožene intervencije, izvedene bodisi odkrito ali prikrito, z lastno redno vojsko ali t. i. specialnimi enotami ali plačanci, ***v nasprotju z mednarodnim pravom***. Iz povedanega izhaja, da je pogosto težko ločiti agresijo od intervencije, saj je pogosto intervencija le sredstvo, s katerim se uresničuje agresija. Izjema sta le poseg s pooblastilom Varnostnega sveta OZN ali na temelju prošnje države za pomoč, pa še to je v številnih konkretnih primerih vprašljivo in sporno.

Intervencija z oboroženo silo je tvegano sredstvo zunanje politike. To so izkusile številne države, tudi najpomembnejše. Intervencija utegne državo vplesti v dolgotrajni konflikt s številnimi neugodnimi posledicami. Primeri za to so intervencija ZDA v Vietnamu in Afganistanu, Sovjetske zveze v Afganistanu, Indije na Šrilanki, Etiopije v Somaliji in Ruske federacije v Gruziji in Moldovi ter zadnja leta v Ukrajini. Z intervencijama v Vietnamu oziroma Afganistanu sta se obe supersili vpletli v izčrpljujočo vojno in jo nazadnje izgubili, kar je povzročilo daljnosežne posledice za obe supersili.

Včasih države vnaprej razglasijo pripravljenost intervenirati, če bodo nastali določeni razlogi ali zanje nesprejemljivi položaj. Tak primer je Monroejeva doktrina, ki je vsebovala implicitno napoved ameriške intervencije, če bi evropske sile hotele obnoviti ali vzpostaviti nove kolonialne posesti v Latinski Ameriki. Podobno je t. i. Brežnjeva doktrina napovedovala možnost intervencije, če bi bil v kateri od držav socialističnega bloka ogrožen socialistični družbeni red, tj. vladajoči prososvjetski režim.

Vprašljivo je, kdaj lahko že napoved intervencije označimo kot grožnjo z uporabo oborožene sile v nasprotju z mednarodnim pravom. Hipotetična napoved intervencije v primeru, da bi nastalo neko stanje, ki je tudi le hipotetična možnost, bi bilo vprašljivo opredeliti kot dejansko grožnjo z uporabo oborožene sile ter v nasprotju s prepovedjo uporabe oborožene sile in grožnje z oboroženo silo v Ustanovni listini OZN. Ko pa je napoved intervencije konkretizirana, namenjena določeni državi in v konkretnih, že nastalih ali nastajajočih okoliščinah, gre za protipravno grožnjo z oboroženo silo. Ko do intervencije dejansko pride, pa gre ne glede na utemeljitve in obrazložitve intervencije – razen če bi šlo za intervencijo s pooblastilom Varnostnega

sveta OZN – za kršitev temeljnih načel sodobnega mednarodnega prava o prepovedi uporabe oborožene sile in načela nevmešavanja.⁸¹⁴

Intervencija je lahko prikrita in v stvarnem mednarodnem življenju pogosto tudi je. Včasih se je z intervencijo pretilo v diplomatskih izjavah ali v izjavah predstavnikov države; včasih se je intervencija nakazovala s prikazovanjem oborožene sile, vojaškimi manevri in koncentracijo oboroženih sil ob meji, z vdori vojaških letal v zračni prostor in podobnim. Zlasti v obdobju pred drugo svetovno vojno in tudi po njej so bila to pogosto uporabljena zunanjepolitična sredstva, zlasti velikih sil, predvsem tistih, ki so se dejansko pripravljale za agresijo.

Prikazovanje vojaške moči v raznih oblikah spada po svojih ciljih in pričakovanih učinkih med tista sredstva zunanje politike, ki imajo (podobno kakor propaganda) namen vplivati na javno mnenje v državi, zoper katero so usmerjena, na javno mnenje v lastni državi kot psihološka priprava za morebitno dejansko uporabo oborožene sile. Predvsem pa je njihov namen s pretinjami in prikazovanjem vojaške moči vplivati na tiste, ki odločajo o zunanji politiki v drugi državi, in doseči, da bodo njihove odločitve sprejemljivejše za državo, ki pritisk izvaja.

Za prikrita sredstva uporabe oborožene sile v zunanji politiki je mogoče šteti **subverzivne dejavnosti, uporabo plačancev, specialnih agentov**, katerih cilj je oslabiti, destabilizirati družbeni red in s tem doseči spremembe v položaju in delovanju druge države. Bistveno za subverzivna sredstva je, da so organizirana od zunaj. Pogosto so bila uporabljena v obdobju hladne vojne. Med subverzivna sredstva vsekakor spadajo tudi razna že sama po sebi protizakonita sredstva, kakor so podkupovanje, politični umori, izsiljevanja, ugrabitve in podobno, kadar jih država uporablja za doseganje svojih zunanjepolitičnih ciljev. Pri uporabi raznih subverzivnih sredstev gre pogosto za to, da država dopušča njihovo pripravo na svojem ozemlju ali pa so vanjo posredno ali neposredno vpleteni njeni organi, zlasti obveščevalne službe. Vpletenost države v uporabo subverzivnih sredstev je praviloma težko ali nemogoče dokazati.

Uporaba kateregakoli sredstva zunanje politike, v katero je vključena uporaba oborožene sile, je ne le v nasprotju z mednarodnim pravom, temveč za državo, ki ga uporabi, skrajno tvegana, učinki pa vprašljivi. Uporaba teh sredstev pogosto vzbudi še večji odpor tistih, zoper katere so uporabljena, povzroči tudi odziv mednarodne skupnosti, ki lahko vključuje različne sankcije, bodisi OZN bodisi regionalnih

814 O načelu neintervencije prim. Türk, *Načelo*, passim; Talentino, A. K., *Military Intervention After the Cold War: The Evolution of Theory and Practice* (Athens (OH) 2005); Trachtenberg, *Intervention in Historical Perspective*, v *International Politics*, uredila Art in Jarvis (New York 1996), 509 id.

organizacij, na primer EU, posameznih držav, ter negativno vpliva na javno mnenje v svetu in tudi lastni državi.

Posebno vprašanje v zvezi s prisilnimi sredstvi zunanje politike so *sankcije*,⁸¹⁵ bodisi sankcije posamezne države bodisi skupine držav, sankcije regionalne mednarodne organizacije ali sankcije OZN. Sankcije – vendar ne sankcije z uporabo oborožene sile – so v sodobnih mednarodnih odnosih pogosto uporabljeno sredstvo zunanje politike. Države in mednarodne organizacije se odzovejo na dejavnost druge države, s katero ta krši sprejete pogodbene obveznosti ali obveznosti po občem mednarodnem pravu, s političnimi, najpogosteje pa gospodarskimi sankcijami.

Sankcije, pri katerih ne gre za uporabo oborožene sile ali grožnje z njo, temveč le za upravne in politične ter gospodarske ali finančne ukrepe, uvedbo omejitev potovanj, omejitev ali prekinitev diplomatskih odnosov, spadajo med zunanjepolitična sredstva prisiljevanja, a praviloma niso v nasprotju z mednarodnim pravom. Sankcije z oboroženo silo s strani posamezne države ali skupine držav brez pooblastila Varnostnega sveta OZN pa so po mednarodnem pravu prepovedane, razen če gre za samoobrambo. Izjemoma lahko Varnostni svet OZN odobri tudi sankcije z uporabo oborožene sile. Taki primeri so bili bombardiranje vojaških ciljev v Republiki Srbski ter Bosni in Hercegovini, uvedba vojaškega nadzora nad plovbo v Jadranu v istem obdobju, uvedba območja s prepovedjo letenja in – čeprav z naknadno, ne vnaprejšnjo odobritvijo, kar je bilo sporno – bombardiranje izbranih ciljev na Kosovu in v takratni Zvezni republiki Jugoslaviji, da bi zaustavili etnično čiščenje in prisilili Zvezno republiko Jugoslavijo v umik njene vojske in paravojaških enot s Kosova.

Med sredstva zunanje politike spadajo tudi *represalije in retorzije*. Namen obojih je državo, ki krši svoje obveznosti, s protiukrepi prisiliti, da kršitve opusti, in so torej sredstvo samopomoči.⁸¹⁶ Pri represalijah gre za ukrepe, ki bi bili sami po sebi v nasprotju z mednarodnim pravom, če njihov namen ne bi bil zagotoviti spoštovanja prava in obveznosti. Če torej hočemo, da represalije niso v nasprotju z mednarodnim pravom, morajo imeti namen zagotoviti spoštovanje mednarodnega prava in sprejetih obveznosti. Pogoj za pravnost represalije z uporabo oborožene sile pa je tudi pooblastilo Varnostnega sveta OZN. Represalije ne smejo biti nesorazmerne in v

815 Prim. Djacobina Liva Tehindrazanarivelo, *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires* (Paris 2005); Peter Wallensteen in Carino Staibano, *International Sanctions: Between Words and War in the Global System* (London 2005); Vera Gowlland-Debbas, *United Nations Sanctions and International Law* (Haag 2001).

816 O sredstvih samopomoči, represalijah in retorziji glej Shaw, *International Law*, 785 id.; Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 907 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 813 id.; Türk, *Temelji*, 294 id. in 505 id.

nasprotju z *jus cogens*, kar velja tudi za sankcije. Tako na primer represalije in sankcije z oboroženo silo v nobenem primeru ne morejo biti v skladu z mednarodnim pravom, če se izvajajo zoper civilno prebivalstvo. Represalije morajo imeti namen zagotoviti spoštovanje prava in sprejetih obvez ter morajo prenehati, ko je to doseženo. Pri retorziji pa gre za ukrepe v okviru prava, torej za ukrepe, ki sami po sebi niso kršitev prava, tudi če se ne bi uporabljali kot retorzija. Retorzija je sredstvo zunanje politike, ko se z neprijaznim ukrepom odzove zoper neprijazen ukrep. V praksi bi bil tak primer, ko se država zoper kršitev pravil kurtoazije odzove z enakim ali podobnim neprijaznim ukrepom. Ali ko bi država zoper drugo državo, ki bi znižala raven diplomatskih odnosov, prav tako znižala raven odnosov. Ali ko bi država uvedla omejitve gospodarskega sodelovanja z državo, ki je pred tem uvedla omejitvene ukrepe zoper državo, ki se na te ukrepe odzove z retorzijo.

Poseben vidik uporabe oborožene sile v mednarodnih odnosih so **mirovne (peacekeeping) operacije**,⁸¹⁷ tj. posegi OZN, regionalne organizacije ali izjemoma tudi posamezne države, ki imajo namen, da se na kriznem območju ali po oboroženem spopadu vzdržuje mir s prisotnostjo tujih oboroženih sil pod zastavo OZN (oziroma regionalne organizacije, na primer EU ali AU). V večini mirovni operacij so to oborožene sile, sestavljene iz vojaških kontingentov, ki jih prispevajo države članice OZN oziroma države članice regionalne organizacije. Zato je mirovne operacije oziroma udeležbo v njih mogoče uvrstiti tudi med sredstva zunanje politike.

Če naj bodo mirovne operacije legitimne, se jih je treba lotiti s pooblastilom OZN, tudi v primeru, ko gre za poseg regionalne organizacije ali posamezne države (kar je redko in je tedaj legitimnost vedno vprašljiva). Tem operacijam dajeta mednarodno-pravno legitimnost pooblastilo Varnostnega sveta OZN in namen mirovne operacije, ki je zagotavljati mir in varnost ter preprečiti obnovo sovražnosti. V svojem bistvu so mirovne operacije intervencije z različno intenziteto, različno opredelitvijo mandata in pooblastil, ki se izvajajo po sklepu, v imenu in s pooblastilom mednarodne skupnosti, izraženem v sklepu Varnostnega sveta OZN.

Udeležba držav v mirovni operacijah ni obvezna. Zahtevati obvezno udeležbo bi bilo v nasprotju s suverenostjo držav, kar je praktično neuresničljivo. Države se same odločajo, ali bodo sodelovale v mirovni operaciji in v kakšnem obsegu, in sicer

817 O mirovni operacijah glej Danilo Türk, *Temelji*, 530 id.; William J. Durch, *The Evolution of the UN Peacekeeping* (London 1994); Nigel White, *Keeping the Peace* (Manchester 1998); John T. O'Neill in Nick Ress, *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era* (London 2005); L. M. Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars* (Cambridge 2008); Carol Macqueen, *Peacekeeping and the International System* (London 2008); Andrzej Sitkowski, *UN Peacekeeping: Myth and Reality* (Westport (CON) 2006).

predvsem v skladu z lastnimi zunanjepolitičnimi interesi in skupnim, širšim interesom zagotavljati mir in varnost v svetu ali na območju, ki je pomembno za državo. Ker je zagotovitev miru na določenem območju pomembna za varnost države, ta z udeležbo v mirovni operaciji uresničuje bolj ali manj tudi lastni varnostni in zunanje-politični interes. Udeležba Slovenije v mirovnih operacijah v Bosni in Hercegovini in na Kosovu je bila nedvomno tudi v njenem interesu, saj je stabilnost tega območja v njenem varnostnem in gospodarskem interesu.

Po letu 1945 so bile mirovne operacije pogoste, imele so različen obseg in različna pooblastila: od namestitve opazovalcev (na primer v južnem Libanonu, na Golanski planoti, na t. i. zeleni črti na Cipru in podobno) do napotitve več tisoč pripadnikov oboroženih sil za vzdrževanje miru in preprečevanje ponovnih oboroženih spopadov, da bi zagotovili dogovorjeno razorožitev v spopad vpletenih strani, zagotovili umik na določene položaje, omogočili dostavo humanitarne pomoči in podobno.

Praviloma pride do namestitve mirovnikov, ko je spopad že prenehal. Bistvo njihove vloge (konkretno je ta opredeljena v vsakokratnem sklepu o njihovi napotitvi, mandatu) je ohranjati mir z bolj ali manj omejeno pristojnostjo, da lahko uporabijo silo. Ta uporaba je večinoma omejena na osebno samoobrambo ali zaščito določenega območja, na primer begunskih taborišč ali t. i. varnih con, kakršne so bile vzpostavljene med vojno v Bosni in Hercegovini, pa žal ne dovolj varovane, kar je vodilo v genocid v Srebrenici. Le izjemoma je bila naloga mirovne operacije ne le ohranjati in nadzirati dogovorjeno premirje ali mir, temveč pod določenimi pogoji tudi poseči v spopad, na primer v primeru Zaira in Katange ter nekaterih drugih mirovnih operacij v Afriki. Poseben primer, ki bi ga težko šteli za mirovno operacijo, je bil poseg v korejsko vojno leta 1950, ko so se Združeni narodi z oboroženo silo (pretežno je bila to vojska ZDA) zoperstavili agresiji Severne Koreje.

V nekaterih primerih je mirovne operacije težko ločiti od intervencije, zlasti kadar gre za poseg ene države ali le ožje skupine držav, kakor smo že razglabljali v zvezi s t. i. humanitarno intervencijo. V vsakem primeru je za presojo legitimnosti posegov z oboroženo silo, tudi v primeru mirovnih operacij, najpomembnejše pooblastilo Varnostnega sveta OZN. Pooblastilo Varnostnega sveta OZN je bistveno za odgovor na vprašanje, ali je bila v konkretnem primeru mirovna operacija legitimna.

Za vsa sredstva zunanje politike, pri katerih gre tudi za uporabo oborožene sile ali grožnjo z njo, velja, da jih države uporabijo le v izjemnih primerih, ko z drugimi sredstvi niso uspele ali ne kaže, da bi lahko uspele. Oborožena sila se v večini primerov uporabi po daljših neuspešnih prizadevanjih, da bi se cilji dosegli z drugimi, milejšimi sredstvi zunanje politike. Uporaba oborožene sile je praviloma rezultat daljšega zaostrovanja v medsebojnih odnosih in zadnja, izjemna faza po neuspešnem prizadevanju, da bi se cilji dosegli z drugimi, milejšimi, manj tveganimi in manj

spornimi sredstvi zunanje politike, saj so *v sodobni mednarodni skupnosti sredstva zunanje politike z uporabo oborožene sile ali grožnje z njo praviloma v nasprotju z mednarodnim pravom, torej prepovedana in dopustna le izjemoma.*

5. EKONOMSKA SREDSTVA ZUNANJE POLITIKE

V sodobnih mednarodnih odnosih, ko je uporaba oborožene sile za doseganje zunanjepolitičnih ciljev prepovedana, hkrati pa je vzpostavljeno močno mednarodno gospodarsko sodelovanje, pa tudi drugo sodelovanje med državami, so pridobila pomen prav ekonomska sredstva zunanje politike. Države pogosto skušajo uresničiti svoje zunanjepolitične cilje tudi **z uporabo ekonomskih sredstev, ki segajo od prisiljevanja do prepričevanja**, vključno z možnostjo nagrajevanja. Gospodarsko in drugo mednarodno sodelovanje seveda ni samo po sebi sredstvo zunanje politike. Razvoj gospodarskega sodelovanja je cilj zunanje politike, ki naj bi prispeval k zagotovitvi blaginje in varnosti države, torej k uresnitvi temeljnih nacionalnih interesov. Vendar pa so spodbude za gospodarsko sodelovanje in njegovo omejevanje pogosto uporabljena kot sredstva zunanje politike.

Gospodarska sredstva, ki jih države uporabljajo za doseganje zunanjepolitičnih ciljev, so številna in različna po svojih učinkih. V teoriji zunanje politike se kot gospodarska sredstva (*economic tools*) zunanje politike omenjajo številni in različni ukrepi. Skupno vsem je, da na eni strani uvajajo ukrepe (sredstva), ki pomenijo spodbudo gospodarskemu sodelovanju, so nagrada, na drugi strani pa tista, ki ovirajo sodelovanje in naj bi državi, zoper katero so usmerjeni, škodili. Kajnc⁸¹⁸ podobno kakor Baldwin⁸¹⁹ k negativnim gospodarskim (ekonomskim) sredstvom prišteva naslednje trgovinske ukrepe: embargo, bojkot, zvišanje carin, carinsko diskriminacijo, ukinitev statusa MFN (*most favored nation clause*), uvrstitev države oziroma njenih proizvodov in podjetij na črni seznam, izvozne in uvozne kvote, zavrnitev uvoznih in izvoznih licenc, dumping, preprečevalni nakupi in grožnje z navedenimi ukrepi. Kot pozitivne pa navaja znižanje carin, pozitivno carinsko diskriminacijo, uvedbo statusa MFN, podeljevanje licenc za uvoz in izvoz, uvozne in izvozne subvencije, neposredne nakupe in obljubljanje navedenih pozitivnih ukrepov. Med kapitalskimi ukrepi pa kot negativne omenja nadzor nad izvozom in uvozom, neugodno obdavčenje, zamrznitev premoženja, razlastitve, zamrznitev članarin mednarodnim institucijam in pretnjo s temi ukrepi. Na pozitivni strani pa neposredno pomoč, investicijska jamstva, spodbujanje uvoza in izvoza zasebnega kapitala, ugodno obdavčenje in obljube teh ukrepov. Mastanduno⁸²⁰ kot

818 Kajnc, *Razvoj*, 101.

819 Baldwin, *Economic Statecraft*, 41 id.

820 Mastanduno, *Economic Statecraft*, v *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield in Tim Dunne. (Oxford 2008), 178 id

ekonomska sredstva (*tools of economic statecraft*) zunanje politike omenja splošni in selektivni embargo, zamrznitev sredstev na finančnih računih, omejitve neposrednih investicij, dumping tuje valute, omejitve gospodarske pomoči ali njeno povečanje, preferenčne trgovinske dogovore, podporo tuji valuti, pospeševanje investicij. Holsti⁸²¹ omenja tarife, kvote, bojkot, embargo, kredite, manipulacije z valuto, črne sezname, licence, zamrznitev finančnih sredstev, nudenje ali ukinitvev pomoči, vključno s prodajo orožja, razlastitev, neplačevanje članarine mednarodnim organizacijam. Hastedt⁸²² kot ekonomska sredstva zunanje politike ZDA (*economic instruments of foreign policy*) omenja bojkot, kartel, dumping, embargo, kontrolo izvoza, gospodarsko in drugo pomoč, vključno z vojaško, svobodno trgovino, kvote, tarife.

Gospodarska sredstva zunanje politike so ***bodisi spodbude bodisi omejitve gospodarskega in drugega, na primer tehničnega, sodelovanja***.⁸²³ Uporabljajo se kot razne olajšave ali omejitve, na primer carinski ukrepi, določanje kvot, razni finančni ukrepi, na primer krediti, podaljšanje ali odpis kreditov ter t. i. nepovratna gospodarska, finančna in druga pomoč. Na drugi strani pa so na primer ukinitvev ali omejitev pomoči, zaostritev kreditnih pogojev in podobno, vse do trdih ukrepov omejevanja gospodarskega sodelovanja, kakor so gospodarska blokada, embargo, bojkot, razne prepovedi uvoza in izvoza ter gospodarske sankcije.⁸²⁴ Vse to so ukrepi, ki jih lahko država uporabi bodisi kot sredstva prisiljevanja bodisi kot sredstva prepričevanja in nagrade, da bi uresničila določene lastne zunanjepolitične cilje.

Čprav so gospodarska sredstva zunanje politike pestra in po intenziteti različna, imajo nekatere pomembne skupne lastnosti. Najprej velja poudariti, da gre pri njih za posege v gospodarstvo, ki je v sodobnem tržnem gospodarstvu avtonomna in za blaginjo države izjemno pomembna dejavnost, v katero pa naj bi država čim manj in le izjemoma posegala. Še zlasti pa naj ne bi posegala zaradi določenih drugih ciljev, na primer zunanjepolitičnih. Posegi naj ne bi prizadeli uspešnega razvoja lastnega gospodarstva, vključno z razvojem gospodarske menjave, trgovine in drugih oblik gospodarskega sodelovanja, kar vse pomembno prispeva k blaginji države. Razvoj gospodarskega sodelovanja je pomembna vrednota, cilj in naloga zunanje politike ter pomemben vidik uresničevanja nacionalnih interesov. Zato je prostor za omejevalne posege države na gospodarsko področje za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev skrajno omejen.

821 Holsti, *International Politics*, 168 id.

822 Hastedt, *American Foreign Policy*, 238 id.

823 Prim. Reynolds, *An Introduction*, 142 id.

824 O gospodarskih sankcijah prim. Mastanduno, *Economic Statecraft*, 175 id.; Lentner, *International Politics*, 197 id.

Uporaba raznih gospodarskih sredstev zunanje politike je smotrna le izjemoma in je vedno tvegana. Vsak omejitveni poseg v mednarodno gospodarsko sodelovanje namreč vedno *učinkuje v obe smeri*. Zato je treba imeti pri uporabi gospodarskih sredstev zunanje politike, preden se odločimo za določen ukrep, vedno pred očmi ne le uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev, temveč tudi njihove negativne učinke na lastno gospodarstvo in drugo škodo ter neugodne posledice za lastne interese. V obdobju, ko so gospodarstva držav močno povezana in soodvisna in ko utegnejo posegi v gospodarstvo povzročiti predvidljive in nepredvidljive, vsekakor pa neugodne posledice tudi za lastno gospodarstvo, naj bi bila uporaba gospodarskih sredstev zunanje politike redka, izjemna in preiščljena.

Dvoreznost gospodarskih sredstev zunanje politike pa je še posebej izpostavljena pri državi, ki je močno odvisna od vpetosti v mednarodno gospodarsko sodelovanje, mednarodno trgovino, nima pa ne gospodarske ne finančne moči, da bi lahko z uporabo gospodarskih ukrepov drugo državo prisilila k določenemu zunanjepolitičnemu ravnanju oziroma jo prepričala o njem. Države, ki so močno odvisne od raznih oblik gospodarskega sodelovanja, od trgovine in drugih oblik menjave ter imajo majhno gospodarsko in finančno moč, so močno ranljive za gospodarske ukrepe zunanje politike drugih držav. Zato je v njihovi zunanji politiki nujen temeljni premislek, kako se izogniti, da bi se zaradi zunanjepolitičnih težav in neurejenih političnih odnosov znašle v primežu posrednih ali neposrednih gospodarskih ukrepov drugih držav, ki bi lahko prizadeli njeno gospodarstvo.

Večjo možnost uporabiti gospodarske ukrepe zunanje politike imajo države z veliko gospodarsko in finančno močjo ali ki imajo močan ali celo monopolni položaj v določenih vejah gospodarstva in nad pomembnimi surovinskimi viri, še posebej energetskimi, ali pa imajo velik vpliv v mednarodnih organizacijah s pomembnim vplivom na gospodarsko življenje, na primer WB, IMF, WTO, OPEC in ne nazadnje tudi EU. Take države so sposobne z lastnimi finančnimi ali gospodarskimi ukrepi ali s tem, da uveljavijo ali preprečijo določene sklepe mednarodne organizacije, bistveno vplivati v dobro ali v škodo gospodarskih in tudi drugih interesov drugih držav. Tako lahko uresničujejo zunanjepolitične cilje države OPEC ter druge izvoznice nafte in drugih energetskih virov s politiko črpanja in politiko cen (čeprav ne v neomejenem obsegu, saj gre tudi pri energetiki za dvostranski odnos med proizvajalci in uporabniki). To so nekajkrat tudi storile, drastično zlasti leta 1973 po takratni izraelsko-egiptovski vojni. Povzročile so pravo energetsko krizo svetovnih razsežnosti, ki pa je prizadela tudi njih same. Rusija je na področju energetike nekajkrat, tudi v najnovjšem obdobju, sprejela ukrepe, pri katerih ni bilo mogoče prezreti, da gre za uporabo prisile, na primer nenadno nesorazmerno zvišanje cen energetskih virov ali drastično zmanjšanje obsega dobave energentov od nje energetsko odvisnim državam, zlasti Ukrajini in Gruziji. Očitni so tudi trgovinski spori v WTO, in sicer tudi med tradicionalnimi političnimi in vojaškimi zaveznicami EU in ZDA.

Gospodarska, finančna in razvojna pomoč ZDA številnim državam, zlasti pa nekaterim tradicionalnim zaveznicam, na primer Izraelu, Pakistanu, Egiptu ter po letu 1951 tudi SFRJ, je bila vse obdobje hladne vojne pomemben del ameriške zunanje politike s temeljnim namenom v teh državah ohranjati stabilnost, regionalna ravnotežja sil ter njihovo navezanost na strateške zunanjepolitične in varnostne interese ZDA. Gospodarska in finančna pomoč ZDA delu Evrope, zlasti v okviru t. i. Marshallovega načrta po letu 1948, je bila odločilna za evropsko gospodarstvo in finančno moč evropskih držav, evropsko in svetovno ravnotežje ter preprečitev socialnih pretresov, ki bi v zahodni Evropi lahko povzročili daljnosežne posledice. Ravnotežje sil v Evropi, s tem pa tudi v svetu, zlasti prva desetletja po drugi svetovni vojni, je večinoma temeljilo na uporabi gospodarskih zunanjepolitičnih ukrepov ZDA, pozneje pa tudi drugih zahodnih držav. Uporaba gospodarskih sredstev zunanje politike je bistveno prispevala tudi k zmagi v hladni vojni.

V obdobju hladne vojne ***sta oba bloka v velikem obsegu uporabljala gospodarska sredstva zunanje politike***. Gospodarska pomoč (poleg vojaške pomoči) zaveznicam je imela pomembno vlogo pri uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev obeh voditeljic vojaških blokov: na primer nepovratna pomoč Sovjetske zveze lastnim zaveznicam po svetu, od Kube do Angole, Vietnama in drugih, pa tudi drugim državam, na primer Egiptu, Siriji, Libiji, Etiopiji, ter že omenjena gospodarska in finančna pomoč ZDA. Nekajkrat so bila uporabljena tudi trda gospodarska sredstva zunanje politike, na primer gospodarske in finančne sankcije, blokade, embargo: ZDA zoper Kubo, Irak, Iran, Libijo, pa tudi sankcije oziroma blokada Sovjetske zveze zoper Jugoslavijo v obdobju informbiroja (po letu 1948).

Po hladni vojni je bila uporaba gospodarskih ukrepov, ki imajo naravo sankcij oziroma omejevanja gospodarskih stikov, redkejša, a še vedno prisotna. Še vedno obstajajo na primer gospodarske sankcije ZDA zoper Kubo ter občasne sankcije OZN, ZDA in tudi EU zaradi kršitev človekovih pravic ali kršitev drugih obveznosti, na primer zoper Sudan, Mjanmar, Iran in Severno Korejo. Pri zadnjih dveh gre tudi za sankcije zaradi nespoštovanja zahtev Varnostnega sveta OZN glede njenih jedrskih programov. V preteklosti so mednarodna skupnost in posamezne države desetletja izvajale gospodarske sankcije zoper Južno Afriko, dokler ni padel sistem apartheidja. Gospodarske in druge sankcije so se izvajale tudi zoper Miloševićevo Jugoslavijo zaradi vojn in zločinske dejavnosti na območju nekdanje Jugoslavije.

Že po nasilni priključitvi Krima, še zlasti pa po agresiji na Ukrajino spomladi 2022 se zoper Rusijo izvajajo *inter alia* ekonomske in finančne sankcije, kakršne so bile redke tudi v najtrših obdobjih hladne vojne. Videti je, da močno vplivajo na gospodarski in finančni položaj Ruske federacije, neugodne pa so tudi za države, ki sankcije uvajajo in izvajajo, in tudi za tretje države. Ali bodo sankcije prispevale k zaustavitvi ruske agresije ter ohranitvi evropskega in svetovnega miru, bo pokazala prihodnost.

Uporaba prisilnih gospodarskih sredstev zunanje politike nima vedno zaželenih učinkov. Pogosto povzroči protiukrepe države, proti kateri so ukrepi usmerjeni, lahko pa tudi protiukrepe tretjih držav in mednarodnih organizacij. Te utegnejo nuditi pomoč lastni članici, izpostavljeni gospodarskim, finančnim in drugim ukrepom. Ukrepi Rusije zoper Ukrajino so na primer povzročili resne zaplete v odnosih Rusije z EU. Sankcijski ukrepi zoper katero od članic Arabske lige so marsikdaj povzročili, da so članico, proti kateri so bili ukrepi usmerjeni, podprle druge članice Arabske lige.

Tako v zunanjepolitični praksi kakor tudi v teoriji zunanje politike se pogosto zastavlja **vprašanje o učinkovitosti sankcij**, tudi tistih, ki so določene s sklepi Varnostnega sveta OZN.⁸²⁵ Ni dvoma, da so dolgoletne sankcije zoper Južnoafriško unijo pripomogle k padcu rasističnega režima in apartheidu. Tudi ni mogoče prezreti, da so gospodarske in druge sankcije vplivale na spremembo odnosa Srbov do sprva priljubljenega Miloševićevega režima in pospešile njegov padec. Po drugi strani pa v nekaterih drugih primerih sankcije niso uspele, vsaj vidnega vpliva na zunanjo in notranjo politiko v državi pod sankcijami ni bilo. Značilna sta primera Irana in Severne Koreje, ki kljub sankcijam vztrajata pri svojih jedrskih programih.

Odgovor o učinkovitosti sankcij ni enoznačen. Vsekakor je njihova učinkovitost odvisna od kakovosti in obsega sankcij, torej od tega, kako domišljene so in kakšna je politična volja držav za njihovo dosledno izvajanje. Zaradi različnih interesov držav, predvsem gospodarskih, se sankcije redko izvajajo dosledno, pogosto se kršijo ali obidejo. Poleg tega je treba vedeti, da so že pri odločanju o sankcijah interesi različni. Tako so sankcije pogosto kompromis med tistimi, ki se zanje zavzemajo, in tistimi, ki imajo do njih zadržke, in imajo torej že v izhodišču le malo možnosti, da bodo res učinkovite. Tak primer so sankcije zoper Iran, ki sta se jim v Varnostnem svetu OZN Rusija in Kitajska sicer nekajkrat pridružili, hkrati pa pri iskanju konsenza o njih dosegli, da so bile veliko milejše, kakor so to predlagale tiste države, ki so se za uvedbo sankcij zavemale (ZDA, Francija, Velika Britanija, Nemčija). O sankcijah zoper Rusko federacijo je kjub nekaterim razlikam med članicami EU oziroma v t. i. transatlantski skupnosti za zdaj velika enotnost, verjetno tudi zaradi brutalnih kršitev mednarodnega prava, ki jih pomeni ruska agresija na Ukrajino. Ker boljšega sredstva za zaustavitev ruske agresije od sankcij ni videti, je pomembno, da enotnost glede teh sankcij zdrži čim dlje.

Vprašljivost sankcij je tudi v tem, da pogosto učinkujejo na že tako težek socialni položaj prebivalstva, ne pa na tiste, ki odločajo o zunanji in notranji politiki države pod sankcijami. Režim, ki grobo krši človekove pravice (in so bile prav zato uvedene sankcije), se praviloma malo meni za težave lastnega prebivalstva zaradi sankcij. Še več,

825 Rostow, *A Breakfast*, 83 id., omenja, da sankcije, pa tudi embargo in drugi ukrepi omejevanja stikov »nikoli niso naredili kaj dobrega, pogosto pa veliko škode«.

gospodarske težave prikazuje kot posledico sankcij, torej vmešavanja tujine, in skuša na temelju domovinskih čustev strniti prebivalstvo v podporo režimu. To je precej dobro uspevalo Sadamu Huseinu v obdobju, ko so bile za Irak uvedene sankcije (med prvo in drugo zalivsko vojno), režimu v Severni Koreji, Mugabeju v Zimbabveju, določeno obdobje pa tudi Miloševiću in za zdaj tudi Putinu. Res pa je, da je država oziroma vladajoči režim, zoper katerega so uvedene sankcije, zlasti sankcije OZN, večinoma-politično in moralno diskvalificiran, kar vpliva na odnos do tega režima v mednarodni javnosti ter na javno mnenje tudi v s sankcijami kaznovani državi, kar lahko vpliva na to, da režim svojo politiko, zaradi katere so bile sankcije uvedene, spremeni.

Zlasti kadar ne gre za sankcije OZN ali širše mednarodne skupnosti (na primer EU), temveč sankcije posamezne države, na primer dolgoletne sankcije ZDA zoper Kubo, so te lahko vprašljive. V takem primeru drugim državam sankcij ni treba spoštovati in so torej že v izhodišču vprašljive tako glede učinkovitosti kakor tudi upravičenosti, saj ni mogoče prezreti, da se izvajajo kot del zunanje politike, in glede uresničevanja lastnih interesov tiste države, ki je sankcije uvedla.

Vsekakor je pri odločanju o sankcijah potreben tehten vnaprejšnji razmislek o njihovi učinkovitosti, o tem, koga bodo prizadele (ali ne bodo vodile v poslabšanje že tako težkega položaja prebivalstva ali celo v humanitarno katastrofo), kakšne so možnosti, da bodo sankcije dosledno spoštovane in da bodo po potrebi dolgotrajne; ali imajo dejansko, ne le verbalno podporo širše mednarodne skupnosti in najpomembnejših držav, da se bodo torej izvajale. Predvsem pa mora biti očitno, da niso le v interesu ene države ali ožje skupine držav. Prav to pa je vprašljivo zlasti pri sankcijah, ki niso sprejete v organih OZN.

Očitno je, da lahko učinkovite gospodarske sankcije izvajajo same le gospodarsko in finančno najmočnejše države, ali tiste, ki imajo monopolni položaj nad določenim pomembnim naravnim virom. Gospodarske sankcije, ki bi jih sprejela država, ki teh pogojev ne izpolnjuje, bi z njimi škodila predvsem sebi in lastnemu gospodarstvu. Kadar gospodarske in druge (na primer omejitve potovanj) sankcije izvaja velika sila ali skupina pomembnih držav, na primer EU, se zmanjšajo možnosti sodelovanja njihovega gospodarstva z gospodarstvom v državi pod sankcijami, kar pa utegnejo izkoristiti tiste države, ki sankcij ne izvajajo. Tak primer so bile na primer sankcije zoper Sudan (in tudi Iran), kjer sankcije ZDA in EU za svoj gospodarski prodor uspešno izkorišča zlasti Kitajska.

Veliko tveganje pomenijo zlasti tista gospodarska sredstva zunanje politike, pri katerih je v ospredju prisila oziroma prisiljevanje. Tak ukrep je ***blokada***,⁸²⁶ ki je v bistvu

826 O blokadi prim. Weigall, *International Relations*, 32; prišteva jo med sredstva omejene vojne (*limited warfare*).

zapora, preprečitev dostopa do druge države ali njenega dela. Ker je blokada praviloma izvedena z uporabo oborožene sile, spada med prisilna sredstva zunanje politike z uporabo oborožene sile; zato je z vidika mednarodnega prava sporna.⁸²⁷ Blokada onemogoči ali ovira ne le trgovino, temveč sploh dostop do gospodarskih dobrin, tudi hrane, energetskih sredstev in podobnega. Država, izpostavljena blokadi, bo zato sama ali z zavezniki skušala blokado zlomiti z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Blokada utegne voditi v uporabo oborožene sile in konflikt, zato je skrajno tvegana in tudi dvorezna, saj njeni učinki prizadenejo tudi državo, ki jo izvaja, in tudi tretje države, ki utegnejo zoper blokado odkrito nastopiti in jo skušati odpraviti ali izigravati. To lahko pripelje do spora države, ki blokado izvaja, s tretjimi državami, ki jih blokada prizadene. Rusko nespoštovanje Napoleonove celinske blokade Velike Britanije po letu 1805 je vodilo v francosko-rusko vojno v letih 1812 in 1813 in posledično v padec Napoleona. Pomorska blokada Kube, ki so jo uvedle ZDA med t. i. kubansko krizo leta 1962, je bila učinkovita in v danem položaju verjetno najboljša izbira, vendar je pomenila tudi veliko tveganje za jedrski spopad med supersilama.⁸²⁸

Med trda gospodarska sredstva zunanje politike vsekakor spadajo tudi bojkot,⁸²⁹ embargo,⁸³⁰ določanje omejitvenih kvot za uvoz ali izvoz določenega blaga. Namen **embarga** je preprečiti, da bi država, proti kateri je embargo uperjen, prišla do določenih dobrin ali proizvodov. Embargo lahko načeloma izvaja ena država, skupina držav, regionalna mednarodna organizacija ali OZN. Jasno je, da bo ena sama država težko izvajala učinkoviti embargo, preprečevala dostop do določenih dobrin v državo, zoper katero je embargo uperjen. Učinkoviti embargo lahko same izvajajo le najmočnejše države, če uspejo pridobiti sodelovanje drugih držav, na primer sosed države pod embargom, ali pa z blokado preprečiti letalski, rečni in pomorski promet z njo. Embargo redko izvajajo posamezne države, pogosteje pa mednarodne organizacije: na primer nekajletni embargo OZN na uvoz orožja v države naslednice nekdanje SFRJ, tudi Slovenijo, po letu 1992. Zahodne države skupaj z ZDA so v času hladne vojne izvajale embargo zoper Sovjetsko zvezo in Kitajsko, in sicer na izvoz nekaterih strateško pomembnih surovin, zlasti pa tehnološko občutljivih proizvodov in tehnologij. Pogosto se embargo izvaja le glede določenih proizvodov, na primer orožja ali sestavnih delov zanj, tehnološko občutljivih predmetov in podobnega. Tudi ko gre za embargo OZN na temelju za države obvezujočih sklepov Varnostnega sveta OZN, se ta pogosto krši, saj je ilegalna trgovina z orožjem v sodobnem svetu

827 Sporna ne bi bila, če bi bila na primer uvedena s sklepom Varnostnega sveta OZN.

828 O odločanju med kubansko krizo prim. Allison, *Essence*, passim; Allison, *The Cuban Missile Crisis*, passim.

829 O bojkotu glej Holsti, *International Politics*, 169.

830 O embargu glej Holsti, *International Politics*, 169.

pomemben in izjemno donosen del gospodarske aktivnosti in pogosto povezana s strateškimi interesi velikih sil.

Posebno vprašanje je **preprečevanje trgovine z jedrskim gorivom** in proizvodi, ki bi bili lahko namenjeni širitvi jedrskega orožja. Države so s Pogodbo o neširjenju jedrskega orožja (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* – NPT),⁸³¹ katerega članica je velika večina držav, žal pa med njimi ni štirih jedrskih sil (Indija, Pakistan, Izrael, Severna Koreja), zavezanih preprečiti promet s predmeti in snovmi, ki bi lahko vodili v širitev jedrskega orožja. Nadzor izvaja Mednarodna agencija za jedrsko energijo (*International Atomic Energy Agency* – IAEA)⁸³² s posebnimi inšpekcijami na podlagi posebnih sporazumov med njo in državami članicami,⁸³³ ki pa žal (še) niso univerzalni. IAEA v veliki večini držav izvaja nadzor nad njihovimi prijavljenimi jedrskimi dejavnostmi in materiali, nad neprijavljenimi dejavnostmi in materiali pa komaj v polovici držav; v priznanih jedrskih silah (na temelju NPT so to ZDA, Ruska federacija, Francija, Velika Britanija in Kitajska) pa le nad izbranim delom njihove miroljubne jedrske aktivnosti, ki je inšpektorjem dostopen.

Nadzor nad trgovino z jedrskim gorivom, tehnologijo in proizvodi ter nad jedrskimi programi držav, ki bi bili lahko namenjeni širitvi jedrskega orožja, je pomembno prispeval, da za zdaj ni prišlo do obsežnejše širitve jedrskega orožja. Izvaja ga IAEA (kolikor gre za t. i. predmete dvojne uporabe, pa tudi NSG⁸³⁴). Nekaj držav, ki je bilo na poti k njemu (na primer Južna Afrika, Libija), so se vojaškemu jedrskemu programu odrekle ali pa so svoj jedrski oborožitveni program zaustavile (na primer Irak). Z očitnim novim zanimanjem in novimi načrti za uporabo jedrske energije utegne biti nadzor nad uporabo jedrske energije tudi v prihodnje ena od pomembnejših mednarodnih dejavnosti in s tem posredno tudi zunanje politike.

Namen **bojkota**⁸³⁵ je z raznimi ukrepi, na primer neizdajanjem izvoznih dovoljenj preprečiti, da bi se izvažalo določene proizvode v državo, zoper katero je bojkot uveden. Tovrstni bojkot je zelo podoben embargu, v bistvu pa gre v obeh primerih za izvozne sankcije. Pogosteje pa gre pri bojkotu za obratni ukrep, preprečevanje uvoza določenega tujega blaga ali drugačno bojkotiranje proizvodov iz države, zoper katero je bil bojkot usmerjen. Države so bojkot ali pretnje z njim uporabljale kot odziv na ukrep

831 Objavljen na uradni spletni strani UN Treaty Series.

832 Njeno delovanje temelji na statutu, ki je stopil v veljavo 29.07.1957.

833 *Safeguards Agreements; Additional Protocol*, na primer *Protocol Additional to the agreement between the Republic of Slovenia and the IAEA for the application of safeguards in connection with the Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons*; objavljen na uradni spletni strani UN Treaty Series.

834 Skupina držav dobavitelj jedrskega blaga (*Nuclear Suppliers Group*).

835 O bojkotu glej Weigall, *International Relations*, 32.

ali politiko te države. Bojkot blaga iz določene države je včasih navidezno ali dejansko spontano dejanje javnosti, je posledica nenaklonjenega razpoloženja v javnem mnenju zoper državo, za katere proizvode gre. Odveč je poudarjati, da je bojkot v zunanji politiki dvorezno, tvegano in le redko učinkovito sredstvo. Utegne povzročiti protiukrepe, učinkuje tudi na lastno prebivalstvo in njegovo razpoloženje ter ga je težko učinkovito vzdrževati daljši čas. Kot primer bojkota omenimo v času razpadanja nekdanje SFRJ nekajkratne neuspešne poizkuse bojkotirati slovenske proizvode v Srbiji.

Izvozne in tudi uvozne kvote so kvantitativna omejitve, ki se uporablja za zaščito lastnega gospodarstva in trga pred tujo, pogosto dumpinško konkurenco. Včasih pa se kvantitativno omejuje izvoz pomembnih surovin za ohranitev cen na mednarodnem trgu. Svojestveni primer kvantitativnih omejitev je, ko OPEC izvoznicam določa količine in kvote pri črpanju nafte, kar naj bi preprečevalo neustrezna in nenadzorovana gibanja cen nafte na svetovnih trgih. Omeniti velja tudi kvote, ki so določene v številnih državah, zlasti tistih z visoko stopnjo imigracije, na primer ZDA, Kanadi, Avstraliji, s katerimi se skuša nadzorovati in uravnotežiti dotok imigrantov, pri čemer se te kvote lahko uporabijo tudi kot sredstvo zunanje politike tako kakor tudi sicer migracijska politika.

Poleg raznih omejevalnih gospodarskih ukrepov med gospodarska sredstva zunanje politike spadajo tudi gospodarski in finančni ukrepi, s katerimi se skušajo kakor s spodbudo ali nagrado doseči določeni zunanjepolitični cilji. Tudi pri teh sredstvih je treba vedeti, da ni nujno, da bodo vedno učinkovita. Ameriška gospodarska in druga pomoč ni uspela preprečiti padca režimov v številnih državah, na primer Iranu leta 1975. So pa **gospodarska in finančna pomoč** ter razne druge ugodnosti praviloma pomemben del graditve dobrih odnosov med državami in načeloma v obojestransko korist. To še posebej velja v sodobni mednarodni skupnosti, ki je ne razdvajajo več ideološka nasprotja, temveč globok prepad med t. i. razvitim svetom in deželami v razvoju. V tem položaju so nekatera gospodarska sredstva zunanje politike pomemben prispevek pri odpravljanju nasprotij sodobnega sveta in uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev držav. Ta sredstva so: gospodarska, finančna in razvojna pomoč, odprava kvantitativnih (kvote) in drugih omejitev v trgovini, trgovinske olajšave (tako večstranske kakor tudi pri dvostranskih odnosih), tehnično sodelovanje in pomoč, vse navedeno zlasti v okviru regionalnih in podregionalnih povezav.

V sodobnih mednarodnih gospodarskih odnosih in zunanji politiki imajo izjemno pomembno vlogo **investicije**. Ena temeljnih nalog zunanje politike izvoznik kapitala je v tekmi med ponudniki kapitala pridobiti pomembne investicijske možnosti za ponudnike iz lastne države. Prizadevanje za pritegnitev tujih investorjev pa je ena glavnih nalog zunanje politike držav, ki skušajo pridobiti tuje investicije. Pridobljene pomembne investicije seveda pogosto pomenijo tudi utrditev političnega vpliva države investitorja v državi, kjer se investicija izvaja. Tekma med investitorji

in državami je trda, zlasti če gre za investicije v pridobivanje in izkoriščanje strateško pomembnih surovin in energetskih virov (koncesije za črpanje nafte in plina, nahajališč strateških kovin, urana in podobno). Odločanje med investicijskimi tekmeči je pomembno in daljnosežno sredstvo zunanje politike, ki ga velja uporabljati z vidika dolgoročnih interesov lastne države. Pri tem je pomembna tudi presoja strateških interesov investitorjev in njihovih držav.

Tuja investicijska vlaganja so pomembna za gospodarski in siceršnji razvoj, hkrati pa je treba upoštevati tudi politične in varnostne vidike. Vsekakor sta prizadevanje za pritegnitev tujih investicij in podpora lastnim investitorjem pomembni in daljnosežni dejavnosti sodobne zunanje politike. Zagotavljanje privlačnih pogojev tujim investitorjem – ali pa povzročanje težav in zavračanje – je pomembno sredstvo zunanje politike, katerega uporaba zahteva temeljito strokovno presojo in spretno diplomacijo.

Različna gospodarska sredstva zunanje politike se pogosto uporabljajo povezano in marsikdaj tudi skupaj z drugimi sredstvi zunanje politike, odvisno pač od konkretnih mednarodnih razmer in zastavljenih ciljev zunanje politike, ki jih ta skuša doseči. Nudenje gospodarske pomoči ter raznih gospodarskih ugodnosti in investicij je pomembno sredstvo zunanje politike pri prizadevanju za zgraditev in utrditev prijateljskih odnosov in partnerstev z drugo državo. Izvajanje gospodarskih sankcij ali drugih gospodarskih sredstev prisiljevanja, prekinitev gospodarske pomoči, uvedba carin in podobno pa so namenjeni prisiljevanju druge države k določenemu ravnanju ali opustitvi določenih dejanj. Normalno je, da se v zaostrenih odnosih, ko se uporabljajo zunanjepolitična sredstva prisiljevanja, uporabijo tudi trša gospodarska sredstva zunanje politike, na primer embargo, sankcije in podobno. Na splošno pa je mogoče trditi, da se trda gospodarska zunanjepolitična sredstva uporabljajo le izjemoma, in to praviloma le v obdobjih slabih odnosov med državama.

Gospodarska sredstva zunanje politike držav so posredno tudi ***gospodarske in finančne sankcije mednarodnih organizacij***. Države skušajo gospodarske sankcije uveljaviti z ukrepi mednarodnih organizacij. Na ta način sta doseženi večja učinkovitost sankcij in večja politična prepričljivost. Pa tudi sicer je v sodobnem svetu, v obdobju številnih mednarodnih organizacij, v eri OZN in multilateralizma, unilateralno uveljavljanje sankcij in drugih prisilnih ukrepov neobičajno in neprimerno, v številnih primerih pa tudi mednarodnopravno sporno. Dialog, ne prisiljevanje, multilateralizem namesto unilateralizma, razvoj, pospeševanje in ne omejevanje stikov bi morali biti temeljno napotilo tistim, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo.

Zastavlja se vprašanje o dopustnosti oziroma prepovedi gospodarskih sredstev zunanje politike z vidika mednarodnega prava. Kolikor gre za sredstva prepričevanja, dajanje gospodarske in druge pomoči, investicijsko politiko in odločitve o pospeševanju

gospodarskih odnosov in podobno, bi bilo težko utemeljevati njihovo protipravnost, razen kadar bi šlo za kršitev ali izigravanje pogodbenih obveznosti, na primer klavzule največjih ugodnosti (*most-favored-nation clause*). Uporaba prisilnih gospodarskih sredstev zunanje politike pa je protipravna takrat, ko bi pomenila kršitev pogodbenih obveznosti in v primeru, če bi prisilno sredstvo uporabili tako, da bi ogrožalo mednarodni mir in varnost, na primer gospodarska blokada države, uveljavljena v nasprotju s stališči in sklepi organov OZN. Načeloma pa so države, izhajajoč iz njihove suverenosti, upravičene uporabljati gospodarska sredstva zunanje politike ob spoštovanju lastnih dvo- in večstranskih mednarodnopravnih obvez.

Pogosto so z gospodarskimi ukrepi zunanje politike, na primer gospodarskimi sankcijami, **prizadete tretje države**. Te omejitvene ukrepe ob njihovem sprejemanju in uveljavljanju pogosto izigravajo, jih ne spoštujejo in se jim upirajo. Pogosto zahtevajo kompenzacijo za škodo, ki jo utrpijo zaradi sankcij, blokade in podobnega. Primer negativnih učinkov sankcij na tretje države so bile sankcije zoper Zvezno republiko Jugoslavijo, ki so prizadele sosednje države Romunijo, Bolgarijo, Severno Makedonijo, Madžarsko in tudi širše. Pri uporabi nekaterih gospodarskih sredstev zunanje politike se ni mogoče izogniti neugodnim posledicam za lastne gospodarske in druge interese, zlasti če pride do protiukrepe, pogosto pa tudi brez njih (zaradi prekinitve gospodarskih, finančnih, prometnih tokov in sodelovanja).

Pri prisilnih gospodarskih zunanjepolitičnih ukrepih, zlasti sankcijah, velja tudi upoštevati, da njihovi učinki prizadenejo najširši krog prebivalstva v državi pod sankcijami, torej ljudi, ki pri političnih odločitvah, ki so povzročile sankcije, praviloma nimajo nobene vloge. So žrtve lastnega režima oziroma vlade, posledično pa še žrtve sankcij, embarga, blokade. Sankcije zoper Irak v času režima Sadama Huseina so malo prispevale k spoštovanju zahtev Varnostnega sveta OZN, so pa povzročile težke razmere v iraških bolnišnicah; zaradi sankcij je pomanjkanje trpelo preprosto prebivalstvo. Učinki sankcij zoper prebivalstvo zato lahko povzročijo med ljudmi nejevoljo in odpor zoper sankcije in tiste, ki jih izvajajo. Tako včasih sankcije ne slabijo, temveč krepijo režim, proti kateremu so uperjene. Zato se v novejšem času uporabljajo t. i. pametne sankcije (*smart sanctions*), sankcije, ki so ozko usmerjene na določene gospodarske dejavnosti ali celo na določene osebe, na primer mednarodne bančne transakcije, prepoved potovanj določenim osebam, blokada bančnih računov določenih oseb, prepoved selektivno izbrane tehnične pomoči, embargo na orožje in luksuzne predmete in podobno. Takšne so sankcije, ki jih je zoper Iran zaradi nesodelovanja z IAEA pri razjasnjevanju odprtih vprašanj iranskega jedrskega programa po letu 2005 sprejema Varnostni svet OZN in takšne so večinoma tudi sankcije zoper Rusko federacijo po njeni agresiji na Ukrajino.

Zastavlja se vprašanje, ali je in kdaj je sploh smotrna uporaba gospodarskih sredstev zunanje politike. Najprej velja, da je uporaba tistih med njimi, pri katerih gre res le

za prepričevanje, nagrajevanje in spodbujanje gospodarskega sodelovanja, pomembna pri krepitvi gospodarskih odnosov; sredstva prisiljevanja pa pogosto bolj škodijo kakor koristijo. Zato se smotrna zunanja politika, zlasti tiste države, ki je sama ranljiva za gospodarske in finančne protiukrepe in nima gospodarske, finančne in druge moči, ki bi zagotavljala učinkovitost uporabljenih gospodarskih sredstev, njihovi uporabi raje izogiba. Če pa jih že izvaja, jih uporablja zadržano in selektivno in če je le mogoče v multilateralnem okviru.

6. PROPAGANDA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

V teoriji mednarodnih odnosov in zunanje politike se je v drugi polovici 20. stoletja **propagandi kot sredstvu zunanje politike pripisovalo velik pomen** in zato namenjal veliko pozornosti.⁸³⁶ To je bil čas skromnih in pogosto omejenih komunikacij med ljudmi različnih držav. Pretok informacij je bil majhen, zlasti med blokoma; še skromnejša je bila možnost njihovega preverjanja. Z usmerjanjem, prilagajanjem in čiščenjem informacij so se ljudem v drugih državah lastna država, njena ureditev in zunanja politika in podobno lahko predstavljale pozitivno, lastni javnosti pa se je kazala izmaličena podoba o zunanjem svetu. Omejenost pretoka informacij in nadzor nad mediji je v totalitarnih režimih omogočal vplivanje na javno mnenje z organizirano propagandno dejavnostjo. Zato je razumljivo, da je bilo propagandno delovanje tudi ena glavnih dejavnosti diplomatskih in konzularnih misij.

V razpravljanih o zunanji politiki je najti številne opredelitve propagande kot sredstva zunanje politike. Freeman⁸³⁷ opredeli propagando kot enega od vidikov politične vojne (*political warfare*), ki sestoji iz javnega širjenja informacij, bodisi resničnih, bodisi zavajajočih, v podporo strateškim ali ideološkim ciljem. Qualter⁸³⁸ opredeli propagando kot zavestno delovanje določenih skupin s težnjo, da bi se s komunikacijskimi sredstvi spremenila ali nadzorovala stališča drugih skupin, da bi se ustvaril določen položaj. Za Holstija⁸³⁹ je bistvo propagande prepričevanje, ki ga ni mogoče enačiti z znastvenim prizadevanjem za resnico, saj propaganda temelji bolj na izbiri dejstev, delnih razlagah in vnaprej določenih odgovorih. Vsebina propagande je le

836 Prim. Leo Bogart, *Premises for Propaganda* (New York 1976); J. A. C. Brown, *Techniques of Persuasion: From Propaganda to Brainwashing* (Middlesex 1963); Phillips W. Davison, *International Political Communication*, New York 1965; Leonard W. Doob, *Public Opinion and Propaganda*, 2. izdaja (Hamden (CON.) 1996); *Communication in the Twenty First Century*, uredili Robert W. Haigh, George Gerbner in Richard B. Byrne (New York 1981); *Propaganda and Communication in World History*, uredili Harold D. Lasswell, Daniel Lerner in Hans Speier (Honolulu 1979); med kasnejšimi deli glej Holsti, *International Politics*, 151 id.; Robinson, *The Role of Media*, 138 id.; isti: *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention* (London 2002).

837 Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 238.

838 Qualter, *Propaganda and Psychological Warfare* (New York 1962), 27 id.

839 Holsti, *International Politics*, 154.

redko popolna resnica, nikoli pa tudi ni popolna laž. Kajnc⁸⁴⁰ v okviru razprave o sredstvih zunanje politike razmejuje propagando od javne diplomacije in enako kakor Vreg⁸⁴¹ sklene, da je razlika med njima slabo razvidna, da je mogoče govoriti »o javni diplomaciji kot o propagandi, le da je slednji termin pridobil slabšalni pomen, torej prizvok manipulacije in laži«.

Pametneje kakor ugotavljati subtilne pojmovne razlike, je imeti propagando za **posebno sredstvo zunanje politike**, ki ga med drugim uporabljajo tudi diplomacija in drugi državni organi. **Javna diplomacija je poseben vidik diplomacije**, ko se v zunanjepolitična prizadevanja organizirano ali spontano vključujejo nedržavni dejavniki, civilna družba, politične stranke in gibanja, javno mnenje, mediji in podobno. Da bi se na te dejavnike vplivalo, se zlasti z diplomacijo skuša pridobiti podpora javnosti za lastne zunanjepolitične odločitve in cilje (javni nastopi diplomatov, njihovi nastopi v medijih, razne prireditve, posvetovanja in drugo).

Tu ne želimo globlje poseči v razpravo o sodobnem propagandnem delovanju in komuniciranju; lahko pa **propagando opredelimo kot organizirano dejavnost oblikovanja javnega mnenja s sporočili in stališči**. S tem se skuša vplivati na tiste, ki odločajo o zunanji politiki v drugih državah, in na tiste, ki na odločanje o zunanji politiki vplivajo posredno, zlasti na javno mnenje, in sicer zato, da bi se pripomoglo k uresničevanju ciljev lastne zunanje politike. Ta opredelitev propagande, če o opredelitvi sploh lahko govorimo, je omejena na propagando kot sredstvo zunanje politike; njen namen ni opredeljevati pojma propaganda.

Z vidika zunanje politike je bistveno, da je propaganda organizirana dejavnost oblikovanja in prenosa sporočil, ki zadevajo zunanjo politiko. Propagandno dejavnost izvajajo tudi tisti, ki delujejo v zunanji politiki, zlasti diplomacija, ali pa posebni državni organi, ki naj bi delovali povezano in usklajeno z zunanjepolitičnimi organi in diplomacijo. Propaganda ima namen vplivati na javnost in zunanjepolitične dejavnosti v drugi državi, kar naj bi prispevalo k doseganju lastnih zunanjepolitičnih ciljev. Za prenos informacij in sporočil, ki se oblikujejo v organih, posebej pristojnih za propagando in promocijo, pa se uporabljajo najrazličnejša komunikacijska sredstva. Propagandna sporočila v povezavi z zunanjo politiko **so namenjena tuji javnosti**, predvsem tujemu javnemu mnenju, in naj bi prek njega vplivala na zunanjepolitične odločitve v tuji državi. Jasno je namreč, da so možnosti, da bi s propagando lahko resneje neposredno vplivali na tiste, ki o zunanji politiki odločajo, majhne. Tisti, ki o zunanji politiki odločajo, imajo svoje cilje, ocene in zamisli, ki pa jih utegnejo

840 Kajnc, *Razvoj*, 106.

841 Vreg, *Politično komuniciranje in prepričevanje* (Ljubljana 2000), 103 id., cit. po Kajnc, *Razvoj*, 106.

spremeniti pod pritiskom javnega mnenja v lastni državi in širši mednarodni javnosti, redko pa pod vplivom tuje propagande.

Propagandno delovanje je v zvezi z zunanjo politiko pogosto usmerjeno tudi k lastni, **domači javnosti**, da se tako ustvari podpora lastni zunanji politiki in prek tako oblikovanega javnega mnenja sporočijo pričakovanja in zahteve tuji mednarodni javnosti. Torej so končni naslovniki propagande tisti, ki jim je propagandno delovanje kot sredstvo zunanje politike namenjeno. To so tuji dejavniki, ki odločajo o zunanji politiki, tuja oziroma mednarodna in seveda tudi domača javnost. Tem naslovnikom so namenjeni propagandno delovanje in propagandna sporočila.

Poseben pomen oziroma poudarjeno vlogo v zunanjepolitični dejavnosti je imela propaganda v času hladne vojne, ki je večinoma potekala prav ob pomoči propagandne dejavnosti. Ljudje na obeh straneh železne zavese niso imeli veliko možnosti preverjati resničnosti medijskih in drugih propagandnih sporočil. To še zlasti velja za vzhodni blok, kjer ni bilo neodvisnih, svobodnih medijev, kjer je bil dostop do tujih medijev skorajda nemogoč, kjer so se sistematično cenzurirale in lastnim propagandnim potrebam prilagajale novice o dogajanjih v svetu. Praviloma se je način življenja v tujih državah prikazoval lažno in izkrivljeno. Tako doma kakor tudi v svetu se je skušalo pri tistih, ki so jim bila medijska in druga propagandna sporočila namenjena, ustvariti mnenje o izkoriščevalski naravi kapitalizma, agresivnem ameriškem imperializmu, tragičnih posledicah kolonializma, bednem življenju izkoriščanih delavcev, kapitalizmu, ki naj bi bil kot družbeni sistem obsojen na propad in že na poti k skorajšnjemu propadu. Hkrati so prikazovali lepote življenja v socialističnem »raju«, v t. i. brezrazredni družbi, v kateri naj ne bi bilo izkoriščanja, o dosežkih socializma in še posebej Sovjetske zveze, in to na vseh pomembnih področjih dela in življenja. Predvsem pa so prikazovali »miru predano« sovjetsko zunanjo politiko, njene miro-ljubne cilje, hkrati pa veliko vojaško moč, vendar z edino nalogo – čuvati mir v svetu ter varovati socialistični svet pred možno in pretečo imperialistično agresijo.

Tovrstna propaganda je imela v tistih delih sveta, kjer so bili zagotovljeni svoboda medijev ter tiskane in govorjene besede, politični pluralizem, možnosti stikov med ljudmi, malo uspeha. Zato ni čudno, da se je po letu 1945 do konca hladne vojne v zahodnem demokratičnem svetu od volitev do volitev ožal krog privržencev in volilcev na Sovjetsko zvezo vezanih komunističnih ali socialističnih strank in da so bile prosovjetske politične skupine postopoma popolnoma marginalizirane. Drugače je bilo v delih nerazvitega sveta, kjer je bilo po odpravi kolonializma zahodnih držav veliko ljudi naklonjenih Sovjetski zvezi. V okviru t. i. socialističnega bloka pa seveda ni bilo mogoče z nobeno propagandno dejavnostjo ljudem prikriti dejanske podobe materialnega in duhovnega življenja, omejitev svobode in raznih svoboščin, od svobode gibanja do verske svobode. Zaprtost informacij in propagandni pritisk sta vodila v dodatno zaostrovanje družbenih nasprotij v vzhodnem bloku in nazadnje

v propad t. i. socialističnih družb. Vodila sta v ideološki, mednarodni, politični in gospodarski poraz vzhodnega bloka v hladni vojni.

Drugače je v odprtih družbah, ki jih označujejo svoboda medijev, konkurenca med njimi, večstrankarski politični sistem, ki omogoča prostor za delovanje opozicije in tudi njen dostop do medijev, svoboda združevanja, ki omogoča nastanek in delovanje političnih združenj in strank ter institucij civilne družbe. V teh družbah **življenje samo postavlja meje propagandnemu delovanju** oziroma onemogoča propagiranje enostranskih »resnic« in polresnic, prikrivanje dejstev, kar je bilo značilno za propagandno delovanje v totalitarnih družbah. K temu velja dodati siloviti razmah medijev vseh vrst, vključno z digitalnimi, njihovo široko dostopnost v demokratičnih družbah praviloma vsakomur, ter mobilnost ljudi med državami in celinami, njihove osebne stike in stike prek modernih sredstev komuniciranja. Če kdaj, potem ima v sodobnih demokratičnih, odprtih družbah laž v propagandi res »kratke noge«.

Povedano seveda ne pomeni, da vladajoče strukture tudi v demokratičnih družbah ne uporabljajo propagande, da nimajo organov in služb za propagandno oziroma t. i. promocijsko dejavnost, da so v teh družbah mediji absolutno svobodni in da ni organiziranih prizadevanj za širjenje le lastne resnice in stališč. Pomeni le to, da je **v demokratičnih, odprtih družbah dosež propagandnega delovanja omejen** ter da učinkovito propagandno delovanje zahteva prefinjene in praviloma na resničnih dejstvih utemeljene propagandne prijeme in sporočila. Propaganda, ki ponuja enostranske resnice, izkrivljene podatke in podobno je v odprtih družbah neprepričljiva, neučinkovita, celo kontraproduktivna. To seveda ne velja enako za družbe z omejenim dostopom do medijev, z njihovo omejeno svobodo, brez delujoče opozicije, z omejenim ali onemogočenim delovanjem civilne družbe, kakršna sta na primer Severna Koreja in Mjanmar, podobno pa tudi nekateri režimi v osrednji Aziji, Afriki in arabskem svetu. Vendar je ob delovanju sodobnih sredstev komuniciranja, tudi v teh zaprtih družbah nemogoče popolnoma preprečiti pretok informacij in dostop ljudi do alternativnih resnic in dejanskih podatkov.

Zlasti v obdobju hladne vojne je tudi t. i. zahodni blok, zlasti ZDA, veliko uporabljal organizirano propagandno dejavnost, prav tako marsikdaj temelječo na izkrivljenih dejstvih. Vendar bolj ko so bila propagandna sporočila enostranska ali izkrivljena, bolj verjetno je bilo, da bodo hitro razgaljena in ovržena. Zato je bila organizirana propaganda prek raznih nadzorovanih medijev (na primer radio v državni lasti ZDA *Voice of America*, delovanje raznih informacijskih agencij, na primer USIA⁸⁴²) usmerjena predvsem k naslovnikom v vzhodnem bloku. Namen propagandnih sporočil so

842 Ameriška agencija za informiranje (*The United States Information Agency* – USIA), ki je delovala med leti 1953–1999.

bili prikazovanje blaginje (zlasti materialne) v zahodnem svetu, poudarjanje osebne svobode in spoštovanje človekovih pravic ter hkratno črno slikanje življenja v socializmu, družbi nesvobode in revščine. Kršitve človekovih pravic na načelni ravni in posamezni izstopajoči primeri (Đilas, Saharov, Solženicin) so imeli v tej propagandi posebno mesto, saj so bili hkrati zelo odmevni tudi v zahodnih družbah, ki so bile in so še posebej občutljive za kršitve človekovih pravic.

Kljub za sodobni svet značilni poplavi informacij, lahko bi celo rekli poluciji informacij (najrazličnejših izvorov in tudi različne verodostojnosti), sta **propagandna in promocijska dejavnost še vedno pomemben del zunanje politične dejavnosti in sredstvo za doseganje zunanje političnih ciljev**. Vsekakor spadata propaganda in z njo prepletajoča se promocijska dejavnost med zunanje politična sredstva prepričevanja. Le v izjemnih primerih, ko bi bila na primer vsebina propagandnih sporočil neprikrita, groba grožnja z uporabo oborožene sile, bi tako propagando lahko imeli za sredstvo prisiljevanja in bi bila kot grožnja z uporabo sile močno vprašljiva njena skladnost z mednarodnim pravom.

Ločnica med propagando in promocijo ni jasna. Obe dejavnosti se pogosto prepletata, vsaj kolikor gre za njuno vlogo kot sredstva zunanje politike. Poudarek pri **promociji** je na seznanjanju tuje javnosti z razmerami v državi, ki promocijsko dejavnost izvaja, in to vseh razsežnosti: od naravnih lepote, prijetnosti življenja, gospodarskih, kulturnih, znanstvenih dosežkov do njene miroljubnosti in urejenosti. Seznanjanje z dosežki države in o njej je pomembno, saj prispeva k videzu uspešnosti, zanesljivosti države, uspešnosti njene zunanje politike, skratka, pozitivni podobi države v svetu. Prav zato so gospodarska, kulturna, turistična promocija in druge promocijske dejavnosti, povezane z zunanjo politiko, pomembna naloga diplomacije. Ta naj bi v sodelovanju z ustreznimi organi opravljala razne promocijske dejavnosti, od širjenja promocijskih gradiv, nastopov v medijih in na prireditvah ter pri njihovem organiziranju. Pri tem pa velja poudariti, da sta najpomembnejši prispevek diplomacije k promociji države njena lastna učinkovitost in usposobljenost diplomatov – biti sposoben, zanimiv, verodostojen sogovornik in ugledna osebnost, ki državo predstavlja. Velja tudi obratno: veliko škode ugledu države povzročijo diplomati, ki delajo hude napake, in večje protokolarne nerodnosti, predvsem pa škandale. **Javnost vidi v tujih diplomatih, zlasti veleposlaniku, državo, ki jo ti predstavljajo.**

Pomembni so tudi diplomatska veččina, spretnost diplomatov pri organizaciji promocijskih prireditvev in primernost prostorov, v katerih delujejo. Vendar niti sprejemi in pogostitve, opremljenost ambasad in rezidenc veleposlanikov ne morejo nadomestiti njihove pomanjkljive usposobljenosti oziroma zakriti njihove nesposobnosti, da bi bili zanimivi, izobraženi in zanesljivi sogovorniki. Neskromnost in razmetavanje davkoplačevalskega denarja se hitro opazita, zlasti kadar gre za sicer revno, majhno

in celo od mednarodne pomoči odvisno državo, in kadar neskromnost spremljajo ne-sposobnost, plehkost in neučinkovitost. Prav tako se v svetu hitro opazi in zelo ceni skromna, vendar pa izobražena, zanesljiva in učinkovita diplomacija. Z razkošnostjo sprejemov, avtomobilov, rezidenc in podobnega pač ni mogoče prikriti praznine v glavah. Modrost, zanesljivost, izobraženost pa zlahka – vsaj v diplomaciji – nadome-sti razkošnost prostorov in prireditev.

Če je promocija širok krog dejavnosti, ki naj tujini pozitivno predstavi lastno državo, je ***pri propagandi praviloma v ospredju neko konkretno vprašanje ali podro-čje, povezano z zunanjepolitično dejavnostjo***. Propaganda ima lahko za razliko od promocije tudi izrazite negativne poudarke in pogosto izpostavlja negativne vidike druge države, življenja v njej, njene zunanje politike in podobno. Propaganda je po-gosto usmerjena proti neki zahtevi ali dejavnosti druge države. Zato je propagandno delovanje veliko zahtevnejše od promocije. Treba je paziti, da propagandna sporo-čila ne učinkujejo nasprotno od pričakovanega in načrtovanega učinka. Tvegana in praviloma škodljiva so propagandna sporočila, ki se izkažejo za neresnična ali ki so neprepričljiva, pretirana ali enostranska. Na primer intenzivna propagandna prizade-vanja ZDA ob pripravah za vojaški poseg v Irak leta 2003 z utemeljevanjem, da ima Irak orožje za množično uničevanje ali da je tik pred tem, da ga pridobi, niso bila uspešna, saj se niso potrdila za resnična. Prispevala pa so k temu, da je ugled ZDA v mednarodni javnosti utrpel veliko in težko popravljivo škodo.

Pri propagandni dejavnosti je treba upoštevati, da utegne voditi v take učinke v tuji ali lastni javnosti, ki bodo nazadnje omejili maneverski prostor lastni zunanji politiki. Z lastno propagando, njeno neustreznostjo in enostranskostjo ali s tem, da se ne zo-perstavimo nastanku določenega javnega mnenja, se zunanja politika lahko znajde v položaju, ko jo lastno in (ali) tuje javno mnenje omejuje in ji onemogoča iskanje do-govorov, zlasti kadar je edina možna rešitev kompromis. Ko se je v Srbiji z dolgoletno in enostransko propagando utrjevala kot edina mogoča rešitev, ki jo ponazarja geslo »Kosovo je naše«, se je srbska zunanja politika vnaprej omejila pri iskanju kakršne-koli ustvarjalne rešitve za prihodnji status Kosova in s tem za kompromisno ureditev vprašanja, kar blokira tudi približevanje Srbije k EU ter obremenjuje celotno regijo. Podobno je težko verjeti in predvideti, kako se bo Iran – če res nima cilja, pridobiti jedrsko orožje (kar pa je še vedno dvomljivo) – poslovil od dosedanje politike lastne-ga netransparentnega jedrskega programa in nenaklonjenega odnosa do mednarodne skupnosti in IAEA, po tem, ko je nedotakljivost lastnega jedrskega programa postala v Iranu tako rekoč sveta pravica.

Odmik zunanje politike od čvrstega, splošno sprejetega in utrjenega prepričanja v javnem mnenju je vedno težak, čeprav marsikdaj potreben. Še posebej je težak, če je čvrsto, nepopustljivo, radikalizirano javno mnenje oblast v državi ustvarila sama z lastno propagandno dejavnostjo in če ga politični dejavniki uporabljajo za lastne

cilje. Javno mnenje, ki so ga večinoma ustvarili politični dejavniki sami, je imelo – in utegne še imeti – negativen vpliv na urejanje mejnega vprašanja med Slovenijo in Hrvaško. Prispevalo je, da ni uspel sporazum Drnovšek-Račan in da je bila vsaka kompromisna možnost v javnosti na eni ali drugi strani ali na obeh hitro sprejeta kot poraz ali celo izdaja. Javno mnenje je tako lahko v oporo, lahko pa tudi huda, včasih nepremostljiva ovira zunanji politiki. Premišljenost propagande in razmislek o njenih dolgoročnih učinkih sta zato izjemno pomembna. Predvsem pa je velika odgovornost tistih, ki s svojimi izjavami javno mnenje ustvarjajo (zlasti to velja za državnike in politike ter delovanje medijev).

Pri propagandni in promocijski dejavnosti je treba upoštevati, kateremu naslovníku je določena dejavnost oziroma sporočilo namenjeno. Najpomembnejši so propagandni učinki pri tistih osebah, ki v drugi državi sprejemajo zunanjepolitične in druge odločitve, pomembne za državo, za katere propagando gre, ali ki na odločitve neposredno vplivajo, hkrati pa jih je najteže doseči. To je, poenostavljeno rečeno, družbena elita. Ker so to osebe z dobrim dostopom do informacij, izobrazbo in razumevanjem dogajanja ter običajno že izoblikovanim lastnim stališčem ali prepričanjem, je pri njih izjemno težko doseči propagandne učinke. Da bi vplivale prav na te osebe, države iz propagandnih razlogov organizirajo razne prikaze lastne moči in dosežkov, na primer veličastne vojaške parade, razstave in podobno. Vsekakor sta tak namen (seveda ne samo ta) imela na primer izstrelitev Sputnika in ameriški pristonek na Luni. Prav tak namen imajo tudi jedrski poizkusi, poizkusi z raketnimi izstrelki, s katerimi so na primer Indija, Pakistan, Iran, Severna Koreja (v začetnem obdobju hladne vojne pa tudi ZDA in Sovjetska zveza) skušali doseči pomembne propagandne učinke in vpliv na tiste, ki odločajo o zunanji politiki.

Pomemben naslovník propagandnih in promocijskih sporočil so lahko posebne skupine prebivalstva ali javno mnenje v tuji in lastni državi. Nacistična Nemčija je s posebnimi in intenzivnimi propagandnimi prijemi uspela pridobiti za podporo takratnim ciljem nemške zunanje politike večino nemških manjšin in izseljenskih skupnosti v Evropi in po svetu ter jih vključiti v delovanje pete kolone. Podobno je Miloševićevemu režimu uspelo vpeti v velikosrbske načrte ne le Srbe v Srbiji, temveč tudi veliko večino Srbov na Hrvaškem, v BiH, na Kosovu ter v srbski diaspori.

V sodobnem komunikacijsko odprtem svetu, za katerega je značilna izjemna ekspanzija mednarodnega komuniciranja in modernih medijev, v svetu z zagotovljeno svobodo medijev in drugih za širjenje informacij pomembnih človekovih pravic, se je možnost vplivanja na javno mnenje s propagando močno zmanjšala. Vendar pa se propaganda in promocijske dejavnosti še vedno upoštevajo in ***uporabljajo kot sredstvo zunanje politike***. Predvsem posredna propaganda, kamor spadajo spretno izvedene in domišljene promocijske aktivnosti ter argumentirano predstavljanje in širjenje lastnih stališč, je še vedno pomembna. Še zlasti to velja za majhne, mlade in neprepoznavne države. Prav

za te države, njihov položaj in upoštevanje v mednarodni skupnosti je pomembno, da se predstavijo kot uspešne, urejene, varne in pravne države, v katerih sta zagotovljena spoštovanje človekovih pravic in pravna varnost, kjer so gospodarske naložbe varne in zaželeni, koruptivnost in druge zlorabe pa redke. Če si država uspe ustvariti tak sloves – in tega si lahko le, če taka dejansko je – to pomembno prispeva k njeni vlogi v svetu in k uresničevanju ciljev njene zunanje politike.

V svetu, v katerem deluje nepregledna množica promocijskih, svetovalnih in podobnih družb ter je njihova dejavnost predvsem tržno naravnana, se pogosto ustvarja vtis, da je s propagando, promocijo in drugimi dejavnostmi stikov z javnostmi mogoče doseči veliko več, kakor je to mogoče v resnici. Številne države trošijo velika sredstva za lastno promocijo; tudi tiste z majhnimi finančnimi možnostmi. Pri tem pa se pogosto pozablja, **da v sodobnem svetu z njemu lastno odprtostjo ter množico sredstev obveščanja in komuniciranja nobena promocija in propaganda, ki ne temeljita na stvarnih dosežkih države in položaju v njej, ne moreta (zlasti ne dolgoročno) ustvariti predstave o državi, ki bi bila drugačna od njene resničnosti in njene vloge v mednarodnih odnosih.**

Da bi se dosegel glavni cilj propagandne in promocijske dejavnosti, tj. da bi si država uspela dolgoročno utrditi pozitivno podobo v svetu, kakršno na primer uživajo Švica, Švedska, Norveška in Finska, so poleg njene notranje urejenosti pomembni tudi mednarodno delovanje, aktivno prizadevanje za mednarodni mir in varnost ter odpravo protislovij sodobnega sveta, velika humanitarna angažiranost, doslednost in s tem verodostojnost lastne zunanje politike, utemeljene na načelih Ustanovne listine OZN.

Omenili smo, da propagandna in promocijska dejavnost spadata med t. i. sredstva prepričevanja, ki jih ima na voljo zunanja politika vsake države. Tako kakor za druga sredstva zunanje politike tudi za propagando in promocijo velja, da ju države uporabljajo v skladu z lastnimi zunanjepolitičnimi cilji in praviloma **v povezavi z drugimi sredstvi zunanje politike.**

Podobna propagandi in promocijski dejavnosti je **javna diplomacija**, o kateri govorimo v 21. stoletju. Ko govorimo o javni diplomaciji (*public diplomacy*), ne gre za staro vprašanje o javnem in tajnem delovanju diplomacije, o čemer smo govorili na drugih mestih. Z jjavno diplomacijo razumemo – če naj se izognemo prekrivanju s propagando in promocijsko dejavnostjo – **organizirano delovanje diplomacije, ki je namenjeno javnosti v tuji državi**, da bi se vplivalo nanjo ter bi se v njej ustvarjala in krepila naklonjeni odnos in razumevanje za državo, ki javno diplomacijo izvaja. Cilj je, kakor pravi Reynolds,⁸⁴³ vplivati na okolje (*domestic environment*) v drugi

843 P. A. Reynolds, *An Introduction*, 136.

državi, da bi to vplivalo na tiste, ki v njej odločajo o zunanji politiki. Cilj javne diplomacije⁸⁴⁴ je torej podoben ciljem propagande in promocijske dejavnosti. Bistvena razlika pa je v tem, da javno diplomacijo praviloma izvaja diplomacija ali pa pri njej vsaj pomembno sodeluje.

Utemeljevanje in analiziranje javne diplomacije je posledica dejstva, da je postalo nastopanje v javnosti ena glavnih nalog diplomacije, zlasti z intenziteto mednarodnih odnosov in razvojem medijev. Nastopi v medijih tuje države, na konferencah, univerzah in drugih ustanovah so postali ne le zaželeni, temveč nujna dejavnost diplomacije, javna diplomacija pa eno od pomembnih sredstev zunanje politike. Seveda zahteva javna diplomacija usposobljene diplomate, zlasti vodje misij, ki naj bi bili sposobni prepričljivo neposredno ali posredno predstavljati interese in značilnosti lastne države in njene zunanje politike. Jasno je, da so z intervjuji, predavanji, javnimi nastopi v javno diplomacijo pogosto vključeni tudi minister za zunanje zadeve in drugi najvišji državni funkcionarji. Nobenega dvoma ni, da bo javna diplomacija kot dejavnost diplomacije in sredstvo zunanje politike čedalje pomembnejša.

Zlasti v zaostrenih odnosih med državami se v propagandni dejavnosti držav uporablja dezinformacije, lažne novice, prikrievanje in zanikanje očitnih dejstev. Učinki tovrstne »propagande« so zlasti dolgoročno skromni, pogosto za njihove akterje celo škodljivi. Dezinformacije, ki jih je zlasti na začetku ukrajinske krize širila ruska propaganda, so Rusiji prej škodile kot koristile. To so zgovorno *inter alia* potrdile spodaj omenjene obsodbe agresije na Ukrajino v Generalni skupščini OZN.

844 O javni diplomaciji prim. Kristina Plavšak Krajnc, *Javna diplomacija: Temeljni koncept in trendi, v Teorija in praksa*, št. 3-4 (Ljubljana 2004), 643, id; *Public Diplomacy*, uredila Emil Brix in Gerhard Reiweger (Dunaj 2004); Geoffrey Cowan in Nicholas J. Cull, *Public Diplomacy in a Changing World* (Thousand Oaks (Cal.), 2008); *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, ur. Jan Melissen, 5. Izdaja (Basingstoke 2008).

7. MEDNARODNO PRAVO KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Med sredstva zunanje politike prištevamo tudi *mirno reševanje sporov in uporabo mednarodnega prava*. Skupno tema sredstvoma je, da sta izraziti sredstvi *prepričevanja*. Sodbe mednarodnih sodišč ali arbitraž so zavezujoče, vendar v tem, da se država odloči uporabiti mednarodno sodno pot ali arbitražo za uresničitev svojega zunanjepolitičnega cilja, še ni utemeljeno videti prisiljevanja. Narobe, mednarodne sodne ali druge poti mirnega reševanja sporov med državami, uveljavljanje mednarodnega prava in sklicevanje nanj so sredstva prepričevanja *par excellence*, ki so v skladu z Ustanovno listino OZN najprimernejša in zlasti dolgoročno najbolj *učinkovita in zanesljiva sredstva zunanje politike*.

Značilnost mednarodnega prava in mirnega reševanja sporov je, da jih uporablja diplomacija. Pogovore in pogajanja vodi diplomacija ter opravi vse potrebne dejavnosti, da pride do uporabe sredstev za mirno reševanje sporov; diplomacija v pogovorih in pogajanjih uporablja in se sklicuje na mednarodno pravo. Zato *mirno reševanje sporov in uporabo mednarodnega prava lahko štejemo med sredstva zunanje politike*.

Vloga mednarodnega prava,⁸⁴⁵ ki kot pravni okvir in del mednarodnega okolja postavlja omejitve zunanji politiki držav, smo že obravnavali. Omenili pa smo tudi, da so mednarodno pravo, sklicevanje nanj in njegova uporaba pomembno sredstvo zunanje politike. Ko si države prizadevajo uresničiti svoje zunanjepolitične cilje, se pogosto opirajo in sklicujejo na mednarodno pravo. Z mednarodnim pravom skušajo države utemeljiti svoje zahteve proti drugi državi, v mednarodni skupnosti in tudi v lastnem javnem mnenju, pri lastnem prebivalstvu in v mednarodni javnosti. Tudi kadar države uporabljajo druga sredstva zunanje politike, zlasti na primer sredstva prisile, da bi dosegle svoje cilje v mednarodnih odnosih, njihovo uporabo

845 O vlogi mednarodnega prava v mednarodnih odnosih (in zunanji politiki) prim. Armstrong, Farrell in Lambert, *International Law*, passim; O'Connell, *The Role*, 49 id.; Fenwick, *Foreign Policy and International Law* (Dobbs Ferry (N. Y.) 1968); Tunkin, *Theory of International Law* (London 1974), 271 id.; Traisbach, *International Law*, v *International Relations*, ur. Stephen McGlinhey (Bristol 2017) str. 57 id.; Wood, *Public international law and the idea of the rule of law*, v *Challenges of contemporary international law international relations: Lirber Amicorum Ernest Petrič* (Nova Gorica 2011), 431 id.

utemeljujejo z mednarodnim pravom. **Države tako rekoč vedno skušajo utemeljiti lastne ukrepe in zunanjo politiko s sklicevanjem na mednarodno pravo.**

Mednarodno pravo, ki je čedalje bolj razvejano in ki ga tvorijo mednarodne pogodbe, pravila običajnega mednarodnega prava in splošna pravna načela, je za države pravni temelj njihovih zunanjepolitičnih zahtev in dejanj. Ni primera, ko bi država na splošno ali v konkretnem primeru zavzela stališče, da zanjo mednarodno pravo ni pomembno, da ga pri svojem delovanju ne upošteva in tudi ne namerava upoštevati. Tudi če je očitno, da je njeno ravnanje v nasprotju z mednarodnim pravom in obveznostmi, ki jo po mednarodnem pravu zavezujejo, skuša najti utemeljitve v mednarodnem pravu, se nanj sklicevati in njegova pravila razlagati v lastnem interesu.

Tudi režimi, kakršna sta bila nacizem v Nemčiji in stalinizem v Sovjetski zvezi, so skušali dati mednarodnemu pravu njihovim interesom ustrežno vlogo in vsebino. Tako je nacistična Nemčija trdila, da je mednarodno pravo podrejeno pravu nemškega rajha, ki ima primat nad mednarodnim pravom; v Sovjetski zvezi pa se je uveljavilo stališče, da med socialističnimi državami odnose ureja posebno, višje, socialistično pravo, temelječe na proletarski solidarnosti, in ne na suverenosti držav.⁸⁴⁶ Primera potrjujeta, da tudi totalitarni režimi, ki jim je pravo le sredstvo za doseganje ciljev, niso mogli vloge mednarodnega prava v mednarodnih odnosih in njihovi zunanji politiki preprosto zanikati.

Države uporabljajo mednarodno pravo v medsebojnih odnosih za urejanje konkretnih vprašanj, na primer **s sklepanjem pogodb**. Uporabljajo ga za pravno utemeljevanje svoje zunanje politike. V procesu dekolonizacije, med razpadanjem kolonialnih imperijev in večnacionalnih državnih tvorb po prvi in drugi svetovni vojni in pri razpadu večnacionalnih držav v Evropi po letu 1991 so se nove države sklicevale na načelo mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe. Hkrati pa so se na načela mednarodnega prava, pravico držav do obstoja, na načelo o suvereni enakosti, na spoštovanje ozemeljske celovitosti sklicevale države, ki so se upirale lastnemu razpadanju in dekolonizaciji.

Pri urejanju najpomembnejših vprašanj v mednarodnih odnosih se države pogosto sklicujejo na **temeljna načela mednarodnega prava**,⁸⁴⁷ kakor so suverenost in

846 Schweisfurth, *Sozialistischer Völkerrecht* (Berlin 1979); Tunkin, *Theory*, 427 id.

847 Opredeljena so v 2. členu Ustanovne listine OZN; glej Türk, *Temelji*, 324 id.; *The United Nations and the Principles of International Law*, uredil Lowe (London 1996); Mani, *Basic Principles of Modern International Law: A Study of the UN Debates on the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation Among States* (New Delhi 1993); Verdross in

enakopravnost držav, načelo nevmešavanja oziroma neintervencije, načelo o prepovedi uporabe oborožene sile in grožnje s silo, načelo o pravici narodov do samoodločbe, načelo o mirnem reševanju sporov, načelo o izvrševanju obveznosti v dobri veri, načelo o obveznosti mednarodnega sodelovanja⁸⁴⁸ in podobno. Države se pogosto sklicujejo na mednarodnopravna zagotovila o spoštovanju človekovih pravic, na pravila mednarodnega vojnega prava, skratka na najpomembnejše mednarodnopravne instrumente, kakor so Ustanovna listina OZN, številne druge mednarodne večstranske univerzalne in regionalne pogodbe, ki urejajo razne vidike odnosov med državami; v konkretnih odnosih z drugimi državami pa praviloma na dvostranske mednarodne pogodbe, ki urejajo razna vprašanja med njimi. **Zato imamo mednarodno pravo za eno pomembnih sredstev zunanje politike, saj ga države uporabljajo za utemeljevanje lastne zunanje politike.**

Tudi Slovenija se pri pomembnih zunanjepolitičnih vprašanjih, na primer o vprašanju meje s sosednjo Hrvaško, sklicuje na pravila mednarodnega prava in načelo pravičnosti. Hkrati pa se tudi Hrvaška sklicuje na pravila mednarodnega prava, vendar v marsičem z drugačno interpretacijo le teh. Temelj odnosov Slovenije s sosednjo Avstrijo je Avstrijska državna pogodba, na katero se Slovenija sklicuje zlasti glede položaja slovenske manjšine na Koroškem in Štajerskem. Pri urejanju nasledstvenih vprašanj med naslednicami nekdanje SFRJ so pravni temelj, na katerega se je Slovenija opirala bili sklepi t. i. Badinterjeve arbitraže,⁸⁴⁹ pravila mednarodnega nasledstvenega prava,⁸⁵⁰

Simma, *Universelles Völkerrecht*, 272 id.; *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, uredil Šahović (Beograd 1972); glej tudi Petrič, *Principles*, 3 id.

848 Ta načela so podrobneje opredeljena v soglasno sprejeti t. i. *Deklaraciji sedmih načel (Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino OZN, Res. GS 2625/XXV)*, sprejeti na jubilejnem zasedanju Generalne skupščine OZN leta 1970.

849 *Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia*. Mnenja arbitražne komisije so objavljena: Opinions No. 1-10, *International Legal Materials (ILM)*, Vol. XXXI, No. 6, Nov. 1992, str. 1494-1526; Opinions No. 11-15, *ILM*, Vol. XXXII, No. 6, Nov. 1993, str. 1573-1598. O arbitraži prim. Steve Terrett, *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission* (Aldershot 2000); Milenko Kreča, *The Badinter Arbitration Commission: A Critical Commentary* (Beograd 1993); Borut Bohte, *Mednarodnopravni vidiki nasledovanja držav v luči novjših primerov nasledovanja držav*, v *Pravnik*, št. 9-10 (Ljubljana 1999), 553 id. in *Pravnik*, št. 11-12 (Ljubljana 1999), 672 id.

850 Predvsem Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb (*Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*, UN Publ., F.79.V.10 (1978) in Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (*Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts*, UN Doc. A/CONF.117/14 (1983); še ni stopila v veljavo; in običajno pravo, ki ga deloma povzemata obe konvenciji.

Dunajska pogodba,⁸⁵¹ ki so jo sklenile naslednice nekdanje SFRJ. Pri sporih o uporabi in tolmačenju katerekoli mednarodne pogodbe se države opirajo na določila Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (1969).⁸⁵² Podlaga za delovanja diplomacije in konzularne službe sta že večkrat omenjeni Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963). Še bi lahko naštevali in utemeljili, da večina odnosov med državami temelji na mednarodnem pravu, ki ga države uporabljajo kot sredstvo za urejanje medsebojnih odnosov, odnosov z mednarodnimi organizacijami in za utemeljevanje lastnih zahtev, pričakovanj, stališč – torej kot *sredstvo zunanje politike*.

Ker se države zavedajo pomena mednarodnega prava, skušajo že pri oblikovanju njegovih pravil zagotoviti svoje interese. Pri sklepanju več- in dvostranskih pogodb pazijo, da ne bi z njihovo sklenitvijo nastale take obveznosti, ki bi bile v nasprotju z njihovimi interesi. Prav zato, da bi zaščitile lastne interese, ko sicer pristopijo k večstranski pogodbi, ki bi jih posamezna določila pogodbe lahko ogrozila, uporabijo t. i. pridržke (rezerve) k določilom pogodbe.⁸⁵³

Ko države same tolmačijo pravila mednarodnega prava – in to je v večini primerov, saj pristop k mednarodnim sodiščem ali arbitraži ni njihova obveza, razen če se k temu niso same zavezale – skušajo ta pravila razložiti tako, da so čim bolj v skladu z njihovimi interesi, da bi jih lahko uporabila kot sredstvo lastne zunanje politike.

Zaradi pomena, ki ga ima mednarodno pravo kot sredstvo zunanje politike, države v okviru ministrstev za zunanje zadeve vzpostavljajo (v različnih organizacijskih oblikah) oddelke oziroma posebne službe za mednarodno pravo. Te oddelke oziroma službe v večini primerov vodijo ugledni mednarodnopravni strokovnjaki, ki pa imajo hkrati praktične izkušnje v zunanji politiki in visok diplomatski rang. V državah s solidno urejeno zunanjo službo je oseba, ki vodi mednarodnopravno službo, praviloma tudi svetovalec zunanjega ministra za mednarodnopravna vprašanja. Ker se sodobna zunanja politika praviloma opira na mednarodno pravo – in to je pomemben pogoj za njen uspeh – spada ta služba med najpomembnejše v strukturi ministrstva za zunanje zadeve.

851 Sporazum o vprašanjih nasledstva (*Agreement on Succession Issues*), Uradni list RS, št. 71/02, MP 20.

852 *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969), UN Treaty Series, vol. 1155, str. 331.

853 Prim. Türk, *Temelji*, 253 id.; s pridržki k mednarodnim pogodbam in ugovori zoper pridržke se že 15 let ukvarja ILC (glej poročilo: *Report of the ILC* (60. seja), A/63/10 (2008), str. 136 id.; Sancin, *Pridržki k mednarodnim pogodbam*, v *Zbornik znanstvenih razprav ob 60-letnici KMP* (Ljubljana 2008), 147 id.

Zaradi pomena mednarodnega prava v zunanji politiki je nujno, da imajo diplomati vsaj temeljno znanje o mednarodnem pravu in **da razumejo mednarodnopravne razsežnosti vprašanj z njihovega delovnega področja**. To jim omogoča, da tudi pravno argumentirajo stališča, pričakovanja in zahteve svoje države. Omogoča jim biti kvalificirani, prepričljivi in spoštovani sogovornik. Jasno pa seveda je, da je pri vseh tistih vprašanjih, ki imajo pomembne in konkretne mednarodnopravne razsežnosti, nujno imeti pri pogajanjih med lastnimi pogajalci odlične poznavalce mednarodnega prava. Še posebej velja to za države, ki nimajo velike moči, s katero bi lahko izsilile svoje interese. Prav v zunanji politiki šibkih in majhnih držav je sklicevanje na mednarodno pravo izjemno pomembno. Marsikdaj je edino sredstvo, na katero lahko oprejo svoja stališča in zahteve. Mednarodno pravo jim lahko da ne le čvrste argumente v pogovorih in pogajanjih, temveč utemeljeno sklicevanje nanj praviloma povzroči tudi ustrezen odziv v javnem mnenju, pri tretjih državah ter uveljavljanju zahtev in stališč v mednarodnih organizacijah.

Podcenjevanje mednarodnega prava kot pomembnega sredstva zunanje politike je večinoma značilno za zunanje službe, ki so tudi sicer neurejene in spolitizirane. Po drugi strani pa ne gre prezreti, da tudi največje in najmočnejše države, ki imajo veliko vojaško, gospodarsko in finančno moč, v svojih zunanjih službah dajejo velik poudarek mednarodnemu pravu. Zavedajo se, da morajo zahteve, ki jih uveljavljajo s svojo zunanjo politiko, biti *ultima ratio* utemeljene tudi na mednarodnem pravu.

8. MIRNO REŠEVANJE SPOROV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Med pomembna sredstva zunanje politike, ki jih država lahko uporabi za uresničitev svojih interesov, vsekakor spadajo tudi *sredstva mirnega reševanja sporov*.⁸⁵⁴ Država se lahko odloči, da bo svoj interes ali zahtevo v sporu z drugo državo ali državami skušala uresničiti s tem, da bo poiskala pomoč tretjega, ki naj bi pomagal rešiti spor ali pa bo spor skušala urediti s pogovori in pogajanjem. O pogovorih in pogajanjih, ki so najpomembnejša dejavnost diplomacije, pravzaprav njeno bistvo in vsekakor najpogosteje uporabljeno sredstvo zunanje politike, s katerim skuša država uresničiti svoje interese ali razrešiti spore z drugimi državami, bomo govorili posebej. Države oziroma njihova zunanja politika lahko vključijo v reševanje spora tretjega – mednarodno sodišče, *ad hoc* arbitražo, tretjo državo ali posameznika, mednarodno organizacijo. Ti naj bi pomagali razrešiti spor, s čimer bi država uresničila določen zunanjepolitični cilj. Zato je upravičeno uvrstiti *med sredstva zunanje politike tudi sredstva mirnega reševanja sporov*. Država se lahko odloči, da bo v reševanje spora, ki zadeva njene interese, vključila nekoga tretjega, tako kakor se lahko odloči, da bo za uresničitev zunanjepolitičnih ciljev uporabila sredstva prepričevanja ali prisiljevanja.

Tako kakor so sredstva zunanje politike, pri katerih gre za prisiljevanje in še zlasti za uporabo oborožene sile, praviloma z vidika mednarodnega prava sporna in nesprejemljiva, pa so sredstva mirnega reševanja, tj. njihova uporaba za reševanje sporov, državam z Ustanovno listino OZN⁸⁵⁵ tako rekoč zapovedana. Države morajo svoje spore reševati po mirni poti, torej ***z uporabo tistih sredstev zunanje politike, ki jih označujemo kot sredstva mirnega reševanja sporov***. Ta sredstva po svoji naravi in učinkih spadajo med sredstva prepričevanja. To velja tudi takrat, ko je sodba mednarodnega sodišča ali arbitraže za države v sporu obvezujoča. Četudi je odločitev mednarodnega sodišča ali arbitraže obvezujoča in nanjo ni pritožbe ter je na primer za izvršitev odločitev Meddržavnega sodišča odgovoren Varnostni svet OZN, je do

854 O sredstvih mirnega reševanja sporov glej Türk, *Temelji*, 467 id.; O'Connell, *International Dispute Settlement* (Aldershot; Burlington 2003); Merrills, *International Dispute Settlement*, 3. izdaja (Cambridge 1998); Miall, *The Peacemakers: Peaceful Settlement of Disputes Since 1945* (New York 1992); *UN Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States* (New York 1992); Steiner, *Collective Preventive Diplomacy: A Study in International Conflict Management* (Albany (New York 2007).

855 Ustanovna listina OZN, 2. člen, točka 3, in 33.–38. člen.

prisilne odločitve sodišča (ali arbitraže) prišlo tako, da je država po lastni volji pristala na to, da je sodišče spor razrešilo, v postopku sojenja pa je imela zagotovljeno enakopravno možnost, prepričevati sodišče ali arbitražno sodišče o svojih argumentih in zlasti o mednarodnopravni upravičenosti svojih zahtev.

K sredstvom mirnega reševanja se v zunanji politiki in doktrini mednarodnega prava prištevajo zlasti uporaba že obstoječega mednarodnega sodišča ali *ad hoc* arbitraža, poravnava, posredovanje, dobre usluge in anketne komisije, reševanje spora v okviru mednarodne organizacije, katere članici sta državi v sporu, in seveda neposredna pogajanja med sprtimi državami. Türk⁸⁵⁶ prištevata k sredstvom mirnega reševanja sporov pogajanja, dobre usluge, posredovanje, ankete, spravo, arbitražo, Meddržavno sodišče (ICJ), Mednarodno sodišče za pomorsko pravo (*International Tribunal for the Law of the Sea* – ITLOS), posebej pa izpostavlja pomembno in čedalje pogostejše reševanje trgovinskih sporov v okviru Svetovne trgovinske organizacije (*World Trade Organisation* – WTO)⁸⁵⁷ in investicijskih sporov v okviru Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* – ICSID).⁸⁵⁸ Verdross in Simma⁸⁵⁹ k sredstvom mirnega reševanja sporov prištevata pogajanja (*negotiations*), k čemur prištevata tudi mednarodne konference, vrhunske konference in reševanje sporov z diplomacijo v okviru mednarodnih organizacij, posvetovanja (*consultations*), dobre usluge (*bons offices*), preiskovalne komisije (*procédure d'enquête*), mediacijo (*mediation*), poravnavo (*conciliation*) ter arbitražo in mednarodno sodstvo.

Po Ustanovni listini OZN (33. člen) so sredstva mirnega reševanja, ki jih morajo države uporabiti, predvsem (*first of all*): pogajanja (*negotiations*), anketa (*inquiry*), posredovanje (*mediation*), poravnava (*conciliation*), arbitraža (*arbitration*), sodna rešitev (*judicial settlement*), pristop k regionalni mednarodni organizaciji ali dogovoru in druga sredstva; lahko pa se spor predloži Varnostnemu svetu OZN ali Generalni skupščini OZN (34.–38. člen Ustanovne listine OZN).

Država se ***sama odloči, katero sredstvo mirnega reševanja sporov bo uporabila*** in če ga sploh bo. To je stvar njene suverene odločitve. So pa države z Ustanovno listino

856 Türk, *Temelji*, 467 id.

857 Prim. Mavroidis, P. C., Sykes, A. O., (ur.), *The WTO and International Trade Law Dispute Settlement*, Northampton 2005.

858 International Center for Settlement of Investment Disputes: prim. Cristoph H. Schreuer, *The ICSID Convention: A Commentary* (Cambridge 2001).

859 Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 889 id.

OZN zavezane spore reševati po mirni poti, torej s sredstvi mirnega reševanja, in ne z uporabo prisile, še zlasti ne uporabo oborožene sile.⁸⁶⁰

Države sredstva mirnega reševanja sporov uporabljajo v večini primerov zato, da bi spor, ki obremenjuje odnose z drugo državo ali državami, razrešile in s tem ustvarile možnosti za boljše medsebojne odnose. Ko se država odloči za uporabo kateregakoli od sredstev mirnega reševanja sporov, seveda upa in si prizadeva, da bo spor razrešen v skladu z njenimi zahtevami in pričakovanji ali vsaj s kompromisom, ki pa upošteva njene temeljne nacionalne interese. Zlasti če se odloči za mednarodno sodišče ali *ad hoc* arbitražo, pa sprejme tudi tveganje, da se bo spor morda razrešil drugače od njenih pričakovanj, hkrati pa bo odločitev obvezujoča. Zato je pri odločitvi, ali bo država uporabila katero od sredstev mirnega reševanja sporov, vedno potreben tehtni premislek o posledicah odločitve.

Zaradi tveganja, da je lahko spor z uporabo sodne poti ali arbitraže za državo neugodno rešen, se države stežka odločijo za njuno uporabo.⁸⁶¹ Odločijo pa se takrat, ko ocenjujejo, da je verjetnost za uspeh precejšnja, ali pa, ko spor močno bremeni odnose in utegne prerasti v oboroženi spopad. Včasih se države znajdejo pod pritiskom mednarodne skupnosti, naj spor, ki obremenjuje odnose v regiji, razrešijo z uporabo sredstev mirnega reševanja sporov. Včasih pa se države odločijo spor razrešiti z arbitražo ali sodiščem tudi takrat, ko spor preprečuje državam v sporu, da bi izvajale določene aktivnosti, in kviri njihov mednarodni ugled in podobno.

Tako se države pogosteje odločajo za razrešitev mejnih sporov bodisi z uporabo Meddržavnega sodišča (ICJ) ali *ad hoc* arbitraž, na primer pri razmejitvi morskih pasov, saj nerešeno vprašanje vnaša težave in nejasnosti glede njihovega izkoriščanja. O nerešenih sporih v gospodarskih in finančnih zadevah se pogosto presoja z arbitražo, saj dokler niso rešeni, obremenjujejo gospodarske in finančne odnose ter vnašajo nejasnosti in tveganje bodisi za posle bodisi investicije. Nerešeni spor lahko pomeni tudi tveganje za posledice, ki si jih državi ne želita. Včasih je razlog za pristop k mednarodnemu sodišču ali arbitraži tudi to, da državi, ki ju spor obremenjuje, nista pa ga s pogajanjem sami sposobni razrešiti, zaradi pritiskov lastnega javnega mnenja in notranjepolitičnega položaja, odgovornost za pravično razrešitev spora preneseta na mednarodno sodišče ali arbitražo.

860 Ustanovna listina OZN, 3. člen, točka 2.

861 To pa se v zadnjih nekaj desetletjih spreminja in se čedalje več držav odloča za pristop k ICJ. Po poročilu predsednika sodišča Owade 6. odboru Generalne skupščine 30. 10. 2009 se je število zadev pred sodiščem eksponentno povečevalo s treh na leto v 60. letih 20. stoletja, manj kakor pet v 80. letih, trinajst v 90. letih prejšnjega stoletja na več kakor 20 zadev pred sodiščem vsako leto v zadnjem desetletju.

Najpomembnejše stalno mednarodno sodišče je vsekakor *Meddržavno sodišče*⁸⁶² (ICJ), ki je eden glavnih organov OZN, tako rekoč njen pravosodni organ. Pomembni so tudi *Mednarodno sodišče za pomorsko pravo v Hamburgu (ITLOS)*,⁸⁶³ *Mednarodno kazensko sodišče (ICC)* in nekaj regionalnih sodišč,⁸⁶⁴ na primer *Sodišče Evropske unije*,⁸⁶⁵ *Medameriško sodišče za človekove pravice*⁸⁶⁶ in *Evropsko sodišče za človekove pravice*⁸⁶⁷. Njihovo delovanje in pristojnosti, njihova sestava in viri prava, ki jih pri odločanju uporabljajo, so podrobno določeni z njihovimi statuti. S statuti teh sodišč – ki so v bistvu večstranske mednarodne pogodbe – so določene tudi pristojnosti sodišča oziroma kako priti pod njegovo pristojnost. Opozoriti velja, da od navedenih mednarodnih sodišč le Meddržavno sodišče, Mednarodno sodišče za pomorsko pravo in Sodišče Evropske unije odločajo o sporih med suverenimi državami.

V mednarodni skupnosti suverenih držav ne more biti sodišč, ki bi brez vnaprejšnjega soglasja držav lahko odločala o njihovih sporih. Uporaba mednarodnih sodišč je torej *odvisna od soglasja, od volje države*, ali bo k sodišču pristopila. To je mogoče na razne načine, ki so določeni v statutu sodišča.⁸⁶⁸ V vsakem primeru, in to je bistveno, nobene države ni mogoče prisiliti v postopek pred mednarodnim sodiščem, ne da bi ta sprejela pristojnost tega sodišča.

Država svojo voljo, uporabiti Meddržavno sodišče (ali *mutatis mutandis* tudi *ad hoc* mednarodno arbitražo) izrazi bodisi tako, da sklene dogovor z drugo državo v sporu,

862 O Meddržavnem sodišču (*International Court of Justice – ICJ*) glej: Türk, *Temelji*, 482 id.; Zimmerman, *The Statute of International Court of Justice: A Commentary* (New York 2006); Degan, *Mednarodno pravo*, 753 id.; Brownlie, *Principles*, 708 id.

863 O mednarodnem sodišču za pomorsko pravo (*International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS*) prim. Eiriksson, *The International Tribunal for the Law of the Sea* (Haag 2000); *The International Tribunal of the Law of the Sea: Law and Practice*, uredil Chandrasekhara (Haag 2001); Marsit, *Le Tribunal du droit de la mer* (Paris 1999).

864 O stalnih regionalnih sodiščih glej Degan, *Mednarodno pravo*, 751 id.

865 *The Court of Justice of the European Union*; prim. T. Trimidis, *The European Court of Justice and the EU* (Oxford 2005); Anthony Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja (Oxford 2006).

866 *The Inter-American Court of Human Rights*; prim. Karsten Seifert, *Das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung* (Dunaj 2008); Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge 2003).

867 *European Court of Human Rights*, prim. Bojan Kukec, *Odvetnik in državljan pred evropskim sodiščem za človekove pravice* (Visoko 2008); Luzius Wildhaber, *The European Court of Human Rights 1998–2006: History, Achievements, Reform* (Strasbourg 2006).

868 Pristop k ICJ določa 36. člen njegovega statuta.

da naj spor razreši sodišče ali arbitraža, bodisi že vnaprej v mednarodni pogodbi določi, da se bodo spori iz te pogodbe razreševali pred določenim sodiščem ali z arbitražo. V praksi sklepanja mednarodnih pogodb, zlasti večstranskih, je čedalje bolj uveljavljeno, da se že v pogodbi določi način reševanja sporov glede tolmačenja in izvrševanja pogodbe.

Država lahko sklene z drugo državo ali državami dogovor, da se bodo določeni prihodnji spori med njima ali vsi spori, nanašajoči se na določena vprašanja, reševali pred Meddržavnim sodiščem. Za zdaj so vnaprejšnji dogovori o pristopu k mednarodnemu sodišču le izjeme, saj to državo vnaprej zaveže k nečemu, kar jo utegne privedi v težaven položaj. So pa taki dogovori, kolikor jih je, izraz izjemno dobrih odnosov in zaupanja med državama, ko reševanje medsebojnih sporov pravne narave vnaprej prepuščata neodvisnemu mednarodnemu sodišču.

V skladu s Statutom Meddržavnega sodišča (2. odstavek 36. člena), lahko država vnaprej enostransko, s t. i. fakultativno klavzulo,⁸⁶⁹ izrazi, da bo določene spore pravne narave reševala pred tem sodiščem z vsako državo, ki enako vnaprej sprejema njegovo pristojnost. Seveda pa država lahko sprejme pristojnost Meddržavnega sodišča tudi tako, da se odloči sprejeti njegovo pristojnost po tem, ko je druga država spor predložila sodišču. Upošteva se suverenost držav pa je to bolj hipotetična kakor realna možnost.

Meddržavno sodišče ima tudi pristojnost na zahtevo organov OZN in nekaterih drugih mednarodnih organizacij⁸⁷⁰ dajati svetovalna mnenja (*advisory opinions*) o kateremkoli pravnem vprašanju (*on any legal question*). Izjemoma lahko države tudi ta mnenja (ki jih same sicer ne morejo zahtevati) uporabijo kot sredstvo zunanje politike. Tako je Srbija uspela z resolucijo Generalne skupščine OZN, izglasovano na njeno pobudo, doseči, da je ICJ izreklo svetovalno mnenje o (ne)skladnosti enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom. To svetovalno mnenje ni

869 Po poročilu Meddržavnega sodišča je do 31. 7. 2009 vnaprej pristalo na obvezno sodno pristojnost sodišča (*compulsory jurisdiction*) v skladu z 2. odstavkom 36. člena statuta 66 držav od 192, ki so stranke statuta sodišča (*Report of the ICJ* - 1. 8. 2008 - 31. 7. 2009, GA Official Records, 64th Session, Supplement No. 4, A/64/4, str. 1). Med njimi so Avstralija, Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Grčija, Madžarska, Luksemburg, Indija, Japonska, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Švedska, Švica, Slovaška, Španija in Velika Britanija, ne pa Rusija, ZDA, Kitajska, Francija – in tudi ne Slovenija.

870 Na primer WB, IMF, IFC, UNIDO, WIPO, IAEA, UNESCO, ILO, FAO, WHO.

pritrnilo pričakovanju Srbije, saj je bistvo njegove vsebine, da enostranska razglasitev neodvisnosti Kosova ni v nasprotju z mednarodnim pravom.⁸⁷¹

V stvarnem mednarodnem življenju države največkrat uporabijo mednarodna sodišča ali arbitražo na temelju dogovora med njimi, naj se spor rešuje pred sodiščem oziroma z arbitražo. To je dogovor med državama, ki se sklene za reševanje konkretnega, že nastalega spora. Kakor že omenjeno, pa se države lahko tudi v mednarodni pogodbi, ki jo vnaprej sklenejo, zavežejo spore iz te pogodbe reševati pred Meddržavnim sodiščem.⁸⁷² Včasih države ob sklenitvi večstranske pogodbe sklenejo dodatno pogodbo (običajno imenovano dodatni ali opcijski protokol), s katero se tiste, ki to želijo, vnaprej dogovorijo, kako bodo reševale spore v zvezi z dotično pogodbo.⁸⁷³

Meddržavno sodišče razsoja o sporih med državami, ki so mu predloženi, po mednarodnem pravu. Statut sodišča⁸⁷⁴ ***kot vire mednarodnega prava določa mednarodne pogodbe, mednarodno običajno pravo in splošna pravna načela***. Če pa bi se stranki v sporu tako dogovorili, bi sodišče lahko sodilo tudi ***po načelu pravičnosti*** (*ex aequo et bono*).⁸⁷⁵ Na zahteve strank bi se torej sodišče moralo oziroma moglo odmakniti od mednarodnega prava in upoštevati – da bi razsodilo v skladu z načelom pravičnosti – tudi druge razloge, ekonomske, zgodovinske in njune bistvene interese in podobno. Ker v dosednji praksi ne Meddržavno sodišče in ne njegov predhodnik Stalno meddržavno sodišče (*Permanent Court of International Justice* – PCIJ) nikoli ni odločalo *ex aequo et bono* (torej mimo mednarodnega prava), je težko ugibati, kako daleč bi se v konkretnem primeru – če bi ga stranki v sporu v to usmerile oziroma za to pooblastile – oddaljilo od veljavnega mednarodnega prava *de lege lata*. Vsekakor bi bil tak primer za sodišče velik izziv.

871 Glej *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect to Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports*, 2010 str. 403 id.

872 V omenjenem poročilu ICJ (A/64/4, str. 1) je navedeno, da približno 300 dvo- in večstranskih mednarodnih sporazumov določa pristojnost sodišča za spore glede uporabe in razlage teh pogodb.

873 Taka primera sta izbirna protokola k Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih in k Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih.

874 38. člen statuta; statut govori tudi o pomožnih virih mednarodnega prava in kot taka vira navaja sodbe mednarodnih sodišč in mnenja doktrine, strokovnjakov. Vendar ta pomožna vira nista vira mednarodnega prava, temveč le sredstvi za ugotavljanje, kaj mednarodno pravo je.

875 O pravičnosti v pomenu *ex aequo et bono* glej Degan, *Medunarodno pravo*, 67 id., ki meni, da gre za pravičnost *contra legem*, torej možnost, da sodišče odloči tudi nasprotno pravu (če ga stranki za to pooblastita), seveda pa ne proti *jus cogens*.

Pri *ad hoc arbitraži* se stranki dogovorita o virih prava, ki naj jih arbiter oziroma arbitraža uporabi za odločitev. Vire lahko opredelita konkretno in omejeno le na mednarodno pravo, lahko pa data arbitru široke možnosti glede uporabe virov, lahko tudi mimo mednarodnega prava (*ex aequo et bono*), seveda pa ne v nasprotju z *jus cogens*.

Po posredovanju EU je prišlo do dogovora med Hrvaško in Slovenijo, da se mejni spor reši z *ad hoc* arbitražo, ki sta jo v skladu z arbitražnim sporazumom tudi vzpostavili. Arbitraža je po nekaj zapletih sprejela soglasno odločitev o meji med državama na kopnem in morju, ki pa kljub jasnemu dogovoru, da bo odločitev arbitraže zavezujoča, še ni uresničena. Pri tem Slovenija vztraja, da je mejni spor rešen v skladu z odločitvijo arbitraže, Hrvaška pa odločitve arbitraže zaradi napak pri njenem delu ne priznava.⁸⁷⁶

Povedano o Meddržavnem sodišču *mutatis mutandis* velja tudi za druga sodna sredstva reševanja sporov med državami, vključno z *ad hoc* arbitražami. V vsakem primeru je za njihovo uporabo potrebno soglasje držav v sporu, bodisi predhodno bodisi dano *ad hoc* za konkretni spor. Odločitve mednarodnih sodnih instanc, tudi arbitraž, so *dokončne in zavezujoče*, razen če bi bilo v primeru konkretne arbitraže dogovorjeno drugače.

Od mednarodnih sodišč, ki razsojajo o sporih med državami, je treba ločiti tista mednarodna sodišča oziroma tribunale, ki sodijo posameznikom za kazniva dejanja, določena z mednarodnim pravom, in so torej mednarodna *kazenska sodišča*. Začetek teh sodišč (tribunalov) sta *nürnbersko in tokijsko sodišče*, ki sta sodili glavnim nemškimi in japonskimi vojnimi zločincem po drugi svetovni vojni. Po letu 1990 so bila taka sodišča (oziroma tribunali) za vojne zločine zoper človečnost in genocid na območju nekdanje Jugoslavije (ICTY), Ruande (ICTR), Sierra Leoneja (SCSL)⁸⁷⁷

876 O mejnem sporu med Slovenijo in Hrvaško in o odločitvi arbitraže glej Ernest Petrič, *Spoznanja in spomini* (Celovec 2018), 475–500; in Ernest Petrič, *Junction area – a new legal regime*, v *Czech yearbook of public and private international law*, vol. 8 (Praga 2017), 361–378.

877 *The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia; The International Criminal Tribunal for Rwanda; The Special Court for Sierra Leone*; o teh mednarodnih sodiščih glej: John R. W. D. Jones in Steve Powles, *The International Criminal Practice: The ICTY, The ICTR, The ICC, The SCSL, The East Timor Special Panel for Serious Crimes, War Crimes Prosecutions in Kosovo*, 3. Izdaja (Oxford 2003); Karin N. Calvo-Goller, *The Trial Proceedings of the International Criminal Court: ICTY and ICTR Precedents* (Leiden 2006); John Ackerman in Eugene O'Sullivan, *Practice and Procedure of the ICTY* (Haag 2002); Raymond H. A. Carter, *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* (Paris 2005); William Schabas, *The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone* (Cambridge 2006).

in nazadnje Mednarodno kazensko sodišče (ICC).⁸⁷⁸ To so mednarodna sodišča, ustanovljena bodisi s sklepom Varnostnega sveta OZN bodisi s posebno večstransko mednarodno pogodbo, tj. njihovim statutom, kakršen je Rimski statut ICC.⁸⁷⁹ Namen teh sodišč (oziroma tribunalov) ni reševanje sporov med državami, temveč sojenje osumljencem oziroma storilcem zločinov po mednarodnem pravu.

Države, ki sodelujejo pri ustanovitvi in delu teh tribunalov, imajo interes zagotoviti, da se najhujši zločini kaznujejo in v prihodnje preprečujejo. Imajo pa interes tudi vplivati na državo, v kateri je do zločinov prišlo, ali katere državljani ali celo voditelji so pri tem sodelovali, da bo v prihodnje te zločine preprečevala, storilce pa kaznovala sama ali jih izročila mednarodnemu sodišču. Ta sodišča imajo zato v zunanji politiki držav velik pomen. Uporabijo jih lahko kot sredstvo pritiska na drugo državo ali pa se same znajdejo v takem položaju, da delovanje sodišča vpliva na njihovo zunanjo politiko. Tako so države članice EU kot pogoj za napredek pri vključevanju večine držav na območju nekdanje SFRJ v EU, zlasti Srbije in Hrvaške, določale popolno sodelovanje z ICTY, dokler je to delovalo.

Evropsko sodišče za človekove pravice prav tako ni namenjeno odločanju o sporih med državami. To in druga regionalna sodišča za človekove pravice so **izraz zgodovinsko pomembnega preboja pri uveljavljanju človekovih pravic kot mednarodne pristojnosti**. Omogočajo, da lahko posameznik pred nepristranskim mednarodnim sodiščem toži lastno ali tujo državo zaradi kršitve svojih človekovih pravic. Seveda morajo biti za to izpolnjeni določeni pogoji. Delovanje teh sodišč je pomemben poseg v državno suverenost. V nekaterih primerih lahko s svojimi odločitvami vplivajo tudi na posamezne vidike zunanje politike držav, na primer azilno politiko. Ker pa imajo države pred sodišči za človekove pravice le pasivni *locus standi* (lahko jih toži posameznik, ne morejo pa one tožiti druge države ali posameznika), bi težko trdili, da lahko države delovanje teh sodišč uporabijo kot sredstvo svoje zunanje politike. Vendar ta sodišča ustanavljajo države; delujejo na temelju in v okviru mednarodnih regionalnih konvencij o človekovih pravicah, ki jih prav tako sklenejo države. Sprejem ali nesprejem pristojnosti teh sodišč, pristop ali nepristop k regionalnim konvencijam o človekovih pravicah pa imata seveda daljnosežne posledice za zunanjepolitični položaj države in posredno za njeno zunanjo politiko.

878 International Criminal Court; o ICC prim.: Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court* (Cambridge 2008); William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, 2. izdaja (Cambridge 2007); Carsten Stahn in Göran Sluiter, *The Emerging Practice of the ICC* (Leiden 2009).

879 *Rome Statute of the International Criminal Court*, podpisan 1988, stopil v veljavo 1. 7. 2002.

Razlika med *arbitražo*⁸⁸⁰ in mednarodnimi sodišči je v tem, da so slednja stalne institucije, ki so jih ustanovile države, imajo lastno stalno organiziranost in stalne sodnike, vnaprej določene vire prava in podobno. Vse to je določeno v njihovih statutih. Pri *ad hoc* arbitražah pa se države v sporu lahko dogovorijo – oziroma je ta **dogovor, arbitražni sporazum** sploh pogoj, da do arbitraže pride – o njeni sestavi, predmetu spora, virih prava, načinu delovanja arbitraže in podobnem. Poznamo sicer tudi arbitražna sodišča z elementi stalnosti, kakor sta seznam arbitrov in stalni sekretariat. Vendar to pomeni le zelo skromno institucionalizacijo. Tak primer je **Stalno arbitražno sodišče (Permanent Court of Arbitration – PCA)**,⁸⁸¹ ki ga tvorita sekretariat in seznam usposobljenih arbitrov, med katerimi lahko države izbirajo arbitra ali člane arbitraže za konkretni spor. Podobno *mutatis mutandis* velja za **Sodišče za spravo in arbitražo OVSE (Court of Conciliation and Arbitration)**,⁸⁸² vendar do- slej še nobena država ni uporabila arbitrov tega sodišča.

Tudi v primeru *mediacije*⁸⁸³ se stranki lahko dogovorita, da bo njena odločitev obvezujoča. Pri mediaciji, ki je vedno vezana na konkretni spor in torej ni stalna institucija, se podobno kakor pri arbitraži stranki dogovorita o mediatorju (ali mediatorjih), predmetu spora, o katerem naj odloča, virih prava, ki jih bodo uporabili, načinu dela, stroških in podobnem. Bistvena razlika med mediacijo in arbitražo pa je v tem, da sta pri mediaciji stranki v sporu aktivno vključeni v iskanje rešitve spora. Tako je mediacija nekako med spravo (konciliacijo) in arbitražo. Pri mediaciji torej ne gre za sojenje ali arbitriranje, torej ne gre za odločanje tretjega o sporu, temveč za pomoč tretjega, mediatorja oziroma mediatorjev, da se s sodelovanjem strank najde rešitev. Ko mediator oceni, da je izoblikovana rešitev, ki v bistvu ustreza obema stranema, jo predlaga kot možno rešitev. Če jo stranki sprejmeta ali če sta se vnaprej v dogovoru o mediaciji zavezali, da bosta predlog mediacije sprejeli, postane zavezujoča, sicer pa ostane le predlog. Če mediator ni pooblaščen, da pripravi predlog rešitve, ali da ta

880 O arbitraži prim. Hober, *Essays on International Arbitration*; Poudret in Besson (Huntington (NY) 2006); *Comparative Law of International Arbitration*, 2. Izdaja (London 2007); Türk, *Temelji*, 478 id.; Pogačnik, *Arbitraža kot sredstvo mirnega reševanja mednarodnih sporov*, v *Pravnik*, št. 4-5 (Ljubljana 1995), 239 id.

881 Prim. *The Permanent Court of Arbitration*, uredil P. Hamilton (Hague 2002); Borut Bohte, *Stalno arbitražno sodišče*, v *Pravnik*, št. 4-5 (Ljubljana 2001), 223 id.

882 Prim. Mirjam Škrk, *Sodišče za spravo in arbitražo v okviru OVSE*, v *VIII. dnevi javnega prava* (Ljubljana 2002).

883 O mediaciji glej Freeman, *The Diplomat's Dictionary*, 163 id.; Stephen B. Goldberg, Frank E. Sander, Nancy H. Rogers in Sarah R. Cole, *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*, 5. izdaja (Aspen 2007); Eileen Carroll in Karl Mackie, *International Mediation*, 2. Izdaja (Haag 2006); Carrie Menkel-Meadow, Lela Porter Love in Andrea Kupfer Sneider, *Mediation: Practice, Policy and Ethics* (New York 2006).

ni za stranki v sporu zavezujoča, je mediacija (tudi če bi se v konkretnem primeru tako imenovala) v bistvu le posredovanje. Za hrvaško-slovenski mejni spor je EU v določeni fazi iskanja rešitve kot možnost predlagala mediacijo, vendar ni prišlo do dogovora o njenih modalitetah in virih (mednarodnega prava in morebitnih drugih virih) prava, ki naj bi jih mediatorji uporabili.

O **spravi (konciliaciji)**⁸⁸⁴ je umestno govoriti, kadar tretji ugotovi sporna dejstva in pripravi poročilo s predlogom rešitve. Poročilo pa ni zavezujoče in je tako sprava (konciliacija) vmesna stopnja med posredovanjem in mediacijo, vendar z manj izpostavljeno vlogo tretjega, kakor je to pri mediaciji in arbitraži. Od posredovanja pa se sprava loči po tem, da pri spravi ne gre le za to, da se posredujejo predlogi med strankama v sporu, temveč konciliator predlaga rešitev, ki pa za stranki ni zavezujoča, razen če se stranki vnaprej tako dogovorita.

Posredovanje prav tako pomeni vključitev tretjega, bodisi posameznika, bodisi določene institucije ali države, skratka posrednika, ki skuša strankama v sporu pomagati, da prideta do rešitve spora oziroma dogovora. V stiku s strankama v sporu skuša posrednik oblikovati dogovor, ki pa za stranki ni zavezujoč, dokler ga ne potrdita s formalnim sporazumom. Prav v tem je razlika med mediacijo in posredovanjem. V primeru posredovanja je torej vloga posrednika v bistvu omejena na pomoč strankama v sporu, da pride do dogovorne rešitve. Posredovanje in vloga posrednika sta lahko bolj ali manj formalno dogovorjena med strankama, ni pa to nujno. Posrednik pogosto deluje na lastno pobudo. Iz lastnih interesov si prizadeva, da bi se spor razrešil. Primer posredovanja je bil (sicer neuspešen) poizkus posredovanja nekdanjega ameriškega ministra za obrambo Perryja v slovensko-hrvaškem mejnem sporu.

Država, ki se ponudi kot posrednik ali ponudi posrednika, ima običajno svoj zunanjepolitični interes, da bi se spor razrešil, oziroma je razrešitev spora v skladu tudi z njenimi interesi. Posredovanje je pomembno sredstvo zunanje politike tako države, ki posreduje ali ki posredovanje predlaga, kakor tudi držav, ki posredovanje sprejmejo ali zavrnejo. Povedano *mutatis mutandis* velja tudi za ostala sredstva mirnega reševanja sporov z vključitvijo tretjega.

Iz povedanega je razvidno, da so kljub različnim opredelitvam v praksi med mediacijo, posredovanjem in konciliacijo marsikdaj težko določljive razlike, pa tudi terminološka uporaba teh pojmov ni dosledna.⁸⁸⁵ Bistvo razlik v praksi med njimi je, koliko je

884 O konciliaciji (spravi) prim. S. M. G. Koopmans, *Diplomatic Dispute Settlement: The Use of Interstate Conciliation* (Haag 2008).

885 V slovenščini se pogosto mediacija ne loči od posredovanja oziroma se pogosto z mediacijo razume posredovanje.

tretji (posrednik, mediator, conciliator) vključen v reševanje spora in kakšna je stopnja obveznosti njegovega predloga rešitve spora, če ga uspe izoblikovati. Vloga tretjega in stopnja obveznosti njegovega morebitnega predloga pa sta seveda odvisni od dogovora strank v sporu, ki so se odločile za posredovanje, mediacijo ali conciliacijo.

Države, ki imajo interes, da bi se spor razrešil, strankama v sporu pogosto ponudijo **dobre usluge** (*bons offices*). Dobre usluge običajno pomenijo nudenje logističnih možnosti in druge pomoči za to, da bi se pogajanja začela in, da bi potekala nemoteno, morda tudi v tajnosti. Pri dobrih uslugah tisti, ki jih nudi, ne posreduje, ne išče rešitve spora. Njegova vloga je omejena le na pomoč strankama v sporu, da se lahko nemoteno pogajata. Seveda pa ima tisti, ki dobre usluge nudi, lastni interes, da do pogajanj in rešitve spora pride. Interes, nuditi dobre usluge, in tudi posredovanje je marsikdaj v tem, da si država z nudenjem dobrih uslug ali posredovanjem pri pomembnem sporu utrjuje ugled, krepi lastno vlogo v regiji in tudi svoje odnose s strankama v sporu.

Kadar gre za spor o objektivnih dejstvih, se države včasih odločijo za vzpostavitev **preiskovalne komisije** (*anketne komisije, commission d'enquête*), ki ima nalogo ugotoviti objektivna dejstva, pomembna za rešitev spora. To je pogosto na primer pri mejnih sporih, mejnih incidentih na kopnem in morju in podobnem, vedno, kadar je potrebno nepristransko ugotoviti, kje je do incidenta prišlo, kdo ga je povzročil in podobno. Preiskovalne komisije so večinoma dvostranske, včasih pa se zaradi zagotovitve večje prepričljivosti in nepristranskosti vanje vključijo tudi pripadniki tretjih držav. Seveda pa so preiskovalne komisije, njihova naloga, sestava in podobno vedno stvar dogovora med državami v sporu.

Vsaka država, ki je sicer z mednarodnim pravom zavezana vse svoje spore reševati z uporabo sredstev mirnega reševanja sporov, se sama odloči, katero sredstvo mirnega reševanja spora ali kakšno kombinacijo različnih sredstev bo uporabila. Izbira naj bi bila odvisna od ciljev, možnosti in okoliščin, pa tudi od tega, katera sredstva sploh ima na voljo. Za uporabo sredstev, ki pomenijo vključitev tretjega v reševanje določenega spora, zlasti pristop k mednarodnemu sodišču ali *ad hoc* arbitraži, se država odloči, kadar ni veliko možnosti, da bi cilj lahko dosegla s pogajanjem. Pogosto je to tudi takrat, kadar so možnosti, da bo sodišče ali arbiter odločil v njeno dobro, in še zlasti, kadar bi bila v neposrednih pogajanjih v podrejenem položaju, bodisi zaradi premoči druge države bodisi zaradi drugih razlogov, ki bi omogočali, da bi druga stran v pogajanjih lahko izsiljevala in uspešno uveljavila svoj premočni položaj in prednosti. Ena stran je lahko v pogajanjih v podrejenem položaju iz različnih razlogov, na primer zaradi geopolitičnega položaja, gospodarske ali finančne odvisnosti ali drugih razlogov, ki zagotavljajo prednost eni stranki v pogajanjih zaradi velikega nesorazmerja moči.

Zlasti pri občutljivih sporih, na primer ozemljskih, države tudi zaradi pričakovanj in zahtev javnega mnenja pogosto ne morejo priti do dogovora, s katerim bi rešile spor. Dogovor je praviloma, če do njega pride, kompromis, torej odstopanje od pričakovanj in zahtev na obeh straneh. Če kompromis ni mogoč, na primer zaradi javnega mnenja, se države marsikdaj odločijo za vključitev tretjega v reševanje spora, za pristop k mednarodnemu sodišču ali arbitraži. Tako sta tudi Slovenija in Hrvaška prepustili odločitev o meji *ad hoc* arbitraži.⁸⁸⁶

Videti je, da države v novejšem času bolj pogosto prepuščajo odločanje o pomembnih sporih Meddržavnemu sodišču v Haagu ali raznim *ad hoc* arbitražam. Kljub občasnemu nezadovoljstvu s katero od sodb Meddržavnega sodišča, nikoli ni prišlo do tega, da bi država, za katero je bila sodba neugodna, **sodišču očitala pristranskost**. Meddržavno sodišče si je v desetletjih delovanja ustvarilo nesporni ugled nepristranskosti in kompetentnosti ter da mednarodno pravo uporablja strokovno, pošteno in pravično. Četudi Meddržavno sodišče še nikoli ni odločalo po načelu pravičnosti (*ex aequo et bono*), ker ga stranke za to niso nikoli pooblastile, je načela in norme mednarodnega prava, ki naj bi že same kot pravo izražale pravičnost, uporabilo pravično in upoštevajoč argumente, navedbe in dejstva obeh strank.

Odločitve Meddržavno sodišče praviloma sprejema z večino glasov (vsaj 8 od 15 sodnikov). Te po posebnem postopku izvolita Varnostni svet OZN in Generalna skupščina OZN ter predstavljajo vse pomembne pravne sisteme sodobnega sveta. Sodniki so praviloma izjemno ugledni pravniki, ki se ne bi brez čvrstih argumentov in razmislekov odločili v dobro ene ali druge stranke in tvegali – saj so odločitve in obrazložitve javne – lastne poklicne in osebne integritete. Težko je razumeti zadržanost nekaterih držav do tega, da bi sprejele pristojnost tega sodišča. Odločanje petnajstih izjemno uglednih sodnikov iz različnih pravnih sistemov zagotavlja strokovno bolj kakovostno odločitev kakor *ad hoc* arbitraže. Odločanje Meddržavnega sodišča tudi ni dražje od večine *ad hoc* arbitraž in ne traja bistveno dlje; mogoče pa je tudi zaprositi za oprostitev dela stroškov iz sklada (*Trust Fund*) generalnega sekretarja OZN za pomoč državam pri reševanju sporov pred ICJ.⁸⁸⁷ V OZN zadnja leta poteka prizadevanje, da bi za okrepitev vladavine prava (*rule of law*) države za razreševanje svojih pravnih sporov večkrat uporabljale Meddržavno sodišče.

886 Arbitražni sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Hrvaške (*Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia*), Uradni list RS, št. 57/10, 16. 7. 2010.

887 *Secretary-General's Trust Fund to Assist States in the Settlement of Disputes through the ICJ*, ustanovljen 1989, glej Revised Terms of Reference A/59/372, annex.

Podobno velja *mutatis mutandis* za druga mednarodna sodišča in arbitraže. Razlogi katerekoli države, da ne uporabi Meddržavnega sodišča ali drugega sodišča ali arbitraže, so lahko tehtni in razumljivi, ni pa razumljiv in upravičen vnaprejšnji strah, da bi bilo sodišče nepošteno in pristransko.

Pomemben del zunanjepolitičnega delovanja držav v sodobni mednarodni skupnosti poteka v okviru mednarodnih organizacij, katerih članice so, od OZN do raznih regionalnih povezav, na primer EU, NATO, AU, OAS, OVSE⁸⁸⁸. V njih države izražajo in uveljavljajo svoja stališča, sklepajo dogovore; v njihovem okviru tudi pristopajo k večstranskim mednarodnim konvencijam. ***Tudi svoje spore z drugimi članicami lahko rešujejo v okviru mednarodne organizacije*** s formalnimi postopki, ki jih organizacija nudi, na primer s sprožitvijo spornega vprašanja v Generalni skupščini OZN ali Varnostnemu svetu OZN ali pa neformalno ob pomoči organov organizacije. Med številnimi primeri navedimo avstrijsko sprožitev v OZN v 60. letih prejšnjega stoletja, ko je šlo za spor z Italijo o avtonomiji Južne Tirolske oziroma izvrševanju določil sporazuma De Gasperi-Gruber iz leta 1946. Lahko pa se mednarodna organizacija vključi tudi v razreševanje spora lastne članice z nečlanico. Tak primer je bilo intenzivno prizadevanje organov EU (zlasti komisarja za širitev) za razrešitev spora o meji med Slovenijo in Hrvaško po letu 2008. Čedalje bolj se uveljavljata praksa in pričakovanje, da bodo države medsebojne spore razreševale v okviru mednarodne organizacije, v katero so včlanjene, z dialogom, pogajanjem in morebitno pomočjo organov organizacije. To velja še zlasti za razreševanje sporov med članicami EU, NATO, OAS, AU in Arabske lige.

Na temelju povedanega zato lahko le ponovimo, kar je bilo že ob razpravi o posrednih sredstvih zunanje politike omenjeno, da tudi sodelovanje v mednarodni organizaciji in uporabo forumov mednarodne organizacije ter reševanje sporov med članicami lahko uvrstimo med pomembna sredstva zunanje politike. Skupno članstvo v mednarodni organizaciji, zlasti regionalni, pomeni stalne stike med državami članicami ter tudi določeno splošno skladnost interesov in skupnost vrednot, kar pogosto omogoča tudi lažje razreševanje sporov, čeprav to vedno ne velja. Skupno turško-grško članstvo v NATO je sicer prispevalo, da se ciprsko vprašanje ni razreševalo še bolj dramatično, vsekakor pa ni bilo dovolj, da bi se desetletja trajajoči spor razrešil.

Seveda pa je članstvo v mednarodni organizaciji lahko pomembna opora, dodana moč pri sporih članice z nečlanico. NATO je čvrsto stal (čeprav se ni vključil v spopad) ob Veliki Britaniji v času falklandske vojne. Politična podpora NATO in EU je Gruzijo, čeprav ni njuna članica, leta 2008 rešila pred popolnim zlomom in spremembo režima

888 Miha Pogačnik, *Mirno reševanje mednarodnih sporov v okviru konference o varnosti in sodelovanju v Evropi*, v *Pravnik*, št. 10–12 (Ljubljana 1994), 397 id.

ob njenem oboroženem spopadu z Rusijo. Ne Sovjetska zveza ne Ruska federacija, ki sta sicer pogosto intervenirali, nikoli doslej nista tega storili zoper eno od zaveznic NATO ali članice EU. V sporu in spopadu med Ukrajino in Rusijo ima odločilno vlogo podpora, ki jo ima Ukrajina v njenem boju za preživetje v EU, NATO in njenih članicah.

Ko se organi mednarodne organizacije, na primer z razpravo o sporu med članicami, vključujejo v njegovo razreševanje, le izjemoma posežejo v odločanje o vsebini spora, temveč se v veliki večini primerov omejijo na poziv in pomoč sprotima članicama, da spor rešita na miren način v skladu z načeli in normami mednarodnega prava in da opustita enostranska dejanja, ki bi lahko zaostрила spor. Vendar lahko že predložitev spora organom organizacije, na primer Varnostnem svetu OZN ali Generalni skupščini OZN v razpravo in razreševanje (t. i. internacionalizacija), vpliva na javno mnenje in mednarodno skupnost, kar praviloma pozitivno vpliva na razrešitev spora, vendar pa ga včasih lahko še bolj zaplete. Naloga države, ki se za internacionalizacijo odloči, je, da oceni možne učinke, preden uporabi to sredstvo zunanje politike.

Države skušajo doseči svoje zunanjepolitične cilje s sredstvi zunanje politike, od sredstev prisiljevanja do raznih sredstev prepričevanja, vključno s sredstvi mirnega reševanja sporov. Po lastni presoji uporabljajo tista sredstva, s katerimi upajo doseči zastavljeni cilj. Pri presoji o uporabi in izbiri sredstev, ki navsezadnje pomeni tehtanja med taktiko in strategijo, je najpomembnejše oceniti, katero sredstvo je v danih razmerah in glede na zastavljene cilje najprimernejše in najbolj obetavno. Brez ustreznih sredstev so zastavljeni cilji neuresničljivi. ***Presoja razmerja med razpoložljivimi sredstvi zunanje politike in zunanjepolitičnimi cilji, prava izbira ciljev in sredstev ter presoja njihove primernosti, pa tudi tveganj njihove uporabe v danih mednarodnih razmerah, so najpomembnejša modrost zunanje politike in zagotovilo njene uspešnosti.***

9. POGOVORI KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

O diplomaciji kot organu države za zunanje zadeve smo že govorili. Omenili smo, da z izrazom diplomacija razumemo tudi tista sredstva zunanje politike, ki jih prav diplomati najpogosteje uporabljajo. To pa so **pogovori in pogajanja**. Marsikdaj se k diplomatskim sredstvom zunanje politike prištevajo tudi sredstva mirnega reševanja sporov, o katerih smo že govorili. Zlasti v mednarodnopravni doktrini se vsa sredstva mirnega reševanja sporov, med katera spadajo tudi pogovori in pogajanja, pogosto označujejo kot diplomatska sredstva reševanja sporov.⁸⁸⁹ Za tista sredstva, ki se prištevajo med diplomatska, sta skupna značilnost njihova velika **prožnost in da je v vseh fazah njihove uporabe v bistvu razreševanje spora v rokah držav, ki so stranke v sporu**. Pogovori in pogajanja so temeljna dejavnost diplomacije in zato najpogostejše uporabljeno sredstvo zunanje politike. Vsekakor sta to značilni sredstvi prepričevanja ne glede na to, da je včasih tudi v diplomatskem pogovoru vsebovana pretnja z uporabo drugih, prisilnih sredstev.

Najpomembnejši razlog za to, da se v zunanji politiki, zlasti v dejavnosti diplomacije, najpogosteje, tudi pri razreševanju sporov, uporabijo pogovori in pogajanja, je vsekakor v tem, da pri tem tveganja niso velika. Tudi neuspela pogajanja ali pogovori ne morejo povzročiti posledic, kakršne bi na primer lahko povzročila uporaba sredstva prisiljevanja. Pomemben razlog za pogosto uporabo pogovorov in pogajanj pa je tudi v tem, da ima država **pogovore in pogajanja ves čas v svojih rokah** in pod lastnim nadzorom. Voditi pogovore in pogajanja je izraz suverenosti države (*ius contrahendi*). Tudi to, da je pogovore ali pogajanja mogoče začeti po lastni presoji, vključno z izbiro predmeta pogovorov ali predmeta pogajanj, jih prekiniti, obnoviti, odložiti za določen ali nedoločen čas in podobno, je razlog za to, da države tako rekoč levji delež svoje zunanjepolitične dejavnosti opravljajo s pogovori in pogajaji⁸⁹⁰.

889 Degan, *Mednarodno pravo*, 729 id., kot diplomatska sredstva mirnega reševanja šteje pogajanja, dobre usluge, posredovanje; Shaw, *International Law*, 720 id., med diplomatska sredstva poleg pogajanj, dobrih uslug in preiskovalnih komisij šteje tudi poravnavo in posredovanje; Türk, *Temelji*, 471 id., podobno med diplomatska sredstva prištevata pogajanja, dobre usluge, posredovanje, ankete (ugotavljanje dejstev) in spravo; Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 889 id., med diplomatska sredstva poleg pogajanj štejeta tudi razreševanje sporov med državami v okviru mednarodnih organizacij ali mednarodnih konferenc.

890 O pogajanjih glej Borut Mahnič, *Mednarodna pogajanja*, v *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravi*, ur.: Andraž Zidar in Sanja Štiglic (Ljubljana 2016), 313 id.

Vendar pa je pogosto tudi uporaba pogovorov in pogajanj kot sredstev zunanje politike razlog za svojstvene težave. Najprej to, da lahko pri pogovorih in še zlasti pogajanjih prideta do izraza nesorazmerje moči in različnost mednarodnega položaja med državama. Za pogajanja med velikimi silami na eni in majhno, šibko, nestabilno, zadolženo državo na drugi strani sta bila pogosto značilna neenakopravnost in posledično temu rezultat pogajanj. Marsikdaj so pogajanja iz različnih razlogov vnaprej obsojena na neuspeh, pogosto zaradi javnega mnenja ali notranjepolitičnih omejitev. Četudi smo poudarili, da uporaba pogovorov in pogajanj kot sredstev zunanje politike ne pomeni velikih tveganj, lahko neuspeh pogajanj ali neugodni rezultat pogajanj povzroči neugodne posledice za mednarodni položaj države, zlasti pa njeno notranjepolitične dogajanje. Neuspešna pogajanja Severne Makedonije in Grčije glede imena so Severni Makedoniji začasno ustavila pot v NATO in ji preprečevala (ob sicer še drugih vzrokih) napredovanje pri vključevanju v EU.

Kadar pogovori in pogajanja očitno ne morejo voditi v dogovor, ali ko je očitno, da bi bila država med pogajanja soočena s premočnim, dominantnim partnerjem, ki bi v pogajanjih lahko svojo moč uporabil, je smotrnejše uporabiti eno od tistih sredstev zunanje politike, pri katerih je bolj ali manj udeležen tretji, na primer posredovanje, mediacijo, arbitražo ali sodno pot, ali pa se odločiti za obravnavo in razreševanje zadeve v ustrezni mednarodni organizaciji.

Pri pogovorih in pogajanjih je izjemnega pomena usposobljenost diplomatov in drugih pogajalcev. To še posebej velja za diplomacije majhnih držav. Beseda predstavnika velike sile, supersile še posebej, ima vedno težo, četudi je argumentacija šibka. Diplomati velikih sil so vedno zaželeni in pozornosti vredni sogovorniki, četudi so njihove diplomatske in osebnostne lastnosti lahko skromne. Za njihovimi besedami je njihova država: *skozi usta njenih diplomatov govorijo njena moč*, ugled in mednarodni položaj.⁸⁹¹ Za besedami so vojaški, gospodarski, finančni, politični in drugi elementi moči in ugleda države, ki jo diplomat predstavlja. Pri diplomatih majhnih in šibkih držav je drugače. V pogovorih in pogajanjih za njihovimi besedami ni ne letalonosilk in ne milijard dolarjev možne pomoči, kreditov in podobnega.⁸⁹² Za njihovimi besedami so le dobri ali šibki argumenti, njihova sposobnost, znanje in izkušnja, s katero se lahko uveljavijo kot spoštovani in zanimivi sogovorniki ter uspešni pogajalci. Zato ni odveč tudi na tem mestu poudariti, da je prav za majhne in šibke države pomembno, da je usposobljenost njihovih diplomatov in drugih pogajalcev vrhunska.

891 Prim. Henry Kissinger, *Reflections on Power and Diplomacy*, v *The Dimensions of Diplomacy*, uredil Edgar Augustus Johnson (Baltimore 1964), 17 id.

892 Že pred več kakor 2000 leti je Demosten dejal, da »ambasadorji nimajo ne bojnih ladij, ne težke pehote ali trdnjav; njihovo orožje so besede in priložnosti«, cit. po Merchant, *New Techniques*, 134.

Pogovori in pogajanja se pogosto prepletajo, saj pogajanja potekajo s pogovori.

Vendar imajo v zunanji politiki in še zlasti v delovanju diplomacije pogovori pomembno vlogo tudi tedaj, ko ne gre za to, da bi dosegli dogovor, skupno stališče ali skupno delovanje. Pogosto gre pri pogovorih samo za medsebojno informiranje, t. i. **izmenjavo mnenj** v dvostranskih odnosih ali na večstranskih srečanjih. V teh primerih gre dejansko le za pogovore, ki jih je pojmovno treba ločiti od pogajanj.⁸⁹³

Razlika med pogovori in pogajnji je v namenu, cilju. Pri pogovorih gre za povečanje medsebojne obveščenosti, morebitni vpliv na stališča in ocene druge države in vsaj v izhodišču ni namena, da bi dosegli dogovor. Pri pogajanjih gre prav za to. Bistveno za pogajanja – za razliko od pogovorov, čeprav tudi pogajanja običajno potekajo z neposrednimi pogovori – je, da se skušajo doseči dogovor, sporazum, pogodba.

Čeprav je cilj pogovorov skromnejši od cilja pogajanj, imajo pogovori v zunanji politiki velik pomen. S pogovori se ne le obvešča druga stran o lastnem vidanju dvo- in večstranskih, regionalnih in svetovnih vprašanj, temveč se skušajo ugotoviti tudi pogledi druge strani glede različnih vprašanj, njihovo razumevanje vprašanj, njihova pričakovanja in interesi.

Iz povedanega je razviden ne le velik pomen pogovorov, temveč tudi, da bo dobre, obojestransko informativne pogovore sposoben uspešno opraviti le večji, izkušeni, izobraženi diplomat. Ta mora biti dobro seznanjen ne le s težavami in odnosi med državama, ampak tudi s težavami v regiji in svetu ter seveda s pogledi lastne države nanje. Mora poznati zgodovinsko, politično, ekonomsko in tudi mednarodnopravno ozadje težav. Še zlasti solidna zgodovinska in mednarodnopravna argumentacija sta posebej prepričljivi, pri čemer je treba poznati tudi argumentacijo nasprotne strani. Diplomatska praksa potrjuje, kako pomembno je poleg poznavanja in razumevanja bistva vprašanj, ki jim je pogovor namenjen, poznati zgodovino države, v kateri diplomat deluje, in mednarodnopravno argumentacijo o za to državo pomembnih mednarodnih vprašanjih. Le diplomat, ki ima to in drugo znanje, lahko sogovornika zaplete v resen, produktiven pogovor in doseže, da se njegovo izvajanje in argumenti obravnavajo s potrebno pozornostjo ter v sogovornikih sproži resne razmisleke. Hkrati pa v takem, angažiranem in argumentiranem pogovoru lahko ugotovi tudi pravo vsebino razmišljanj in interese druge strani. Le dobro informirani, izobraženi in izkušeni diplomat zna s primernimi vprašanji in lastnimi argumenti sogovornike zaplesti v produktiven pogovor in ugotoviti njihova razmišljanja, pričakovanja, interese. Prav razumevanje tega, kako razmišlja o določenem vprašanju druga stran, kaj

893 V obsežni literaturi se pretežno govori o pogajanjih, ki se ne ločijo od pogovorov; iz diplomatske prakse pa je očitno, da so med diplomatskimi pogovori in pogajnji jasno razvidne razlike, ki upravičujejo ločeno obravnavanje.

je dejansko tisto, kar želi doseči, so najpomembnejši pogoj za to, da so pogajanja o vprašanju, ki je predmet pogovora, uspešna, če in kadar do njih pride.

Zaradi neustrezno usposobljenih diplomatov s premalo znanja, usposobljenih in zainteresiranih le za formalne in tehnične vidike diplomacije (organizacija obiskov, protokol, udeležba na sprejemih in drugih prireditvah), so diplomatski pogovori pogosto pogovor gluhih oziroma bolj formalnost kakor vsebinski pogovor. Sogovornik na drugi strani pač prisluhne sporočilu, v bistvu monologu, morda nanj formalno odgovori in to je vse. To pa je premalo, da bi pri sogovornikih in posledično v njihovih ministrstvih diplomat sprožil resno razmišljanje o stališčih države, ki jo predstavlja.

Pri diplomatskih pogovorih se je treba izogibati togosti, grobemu in zlasti neargumentiranemu zavračanju stališč druge strani, vtisu superiornosti, podučevanju in podobnem. Zlasti ko gre za diplomacijo šibke, majhne države, to pogovorom škodi. Škodi pa tudi diplomatu, saj se tako hitro razkrijejo njegova togost in druge morebitne hibe. Vse to mu zapira vrata do sogovornikov, predvsem pa onemogoča, da bi užival zaupanje, ki je temeljni pogoj za uspešno diplomatsko delo.

Naloga diplomacije in diplomatskih pogovorov je obveščanje druge strani o položaju, težavah, dosežkih v lastni državi in obratno, o političnem, gospodarskem in drugem položaju ter o aktualnih dogodkih v državi sprejema. Ti pogovori so vsebinsko manj zahtevni, potrebno pa je, da so pogosti, ne le s sogovorniki v ministrstvih za zunanje zadeve, temveč tudi v drugih ministrstvih, parlamentu, raznih vladnih in nevladnih institucijah, gospodarskih združenjih in pomembnih podjetjih, zlasti tistih, ki so bistveno vključena v sodelovanje z diplomatsko državo, ter nenazadnje z mediji in drugimi dejavniki javnega mnenja.

Povedano še toliko bolj velja za pogovore o medsebojnih odnosih, regionalnih in svetovnih vprašanjih. Značilnost nesposobne diplomacije je, da opravlja pogovore pretežno v ministrstvu za zunanje zadeve, in še to le v sektorju, ki »pokriva« njihovo državo, in to na nizki ravni. Partnerje za pogovore o pomembnejših temah si je treba zagotoviti v več sektorjih ministrstva, kabinetu predsednika vlade in šefa države, parlamentu. Le na ta način bodo postali stališče, pričakovanja, zahteva ali konkretni predlogi lastne države pomembna tema v krogih zunanjepolitičnega odločanja v državi sprejema. Pogosto pride do diplomatskih pogovorov ob predstavitvi kakšnega dokumenta, na primer *diplomatske note* ali sporočila, t. i. *non-paperja* (ki se sicer fizično ne preda, se pa v razgovoru podrobno povzame), *pisma* ministra za zunanje zadeve, predsednika vlade, šefa države ali drugega visokega funkcionarja. To je odlična priložnost za zagotovitev sogovornika na visoki ravni, saj se na primer ob predaji pisma visokega funkcionarja visok rang sogovornika lahko zahteva in tudi upravičeno pričakuje.

Pisma ministru, predsedniku vlade ali šefu države se sicer redko osebno predajo na slovniku, običajno le takrat, *kadar gre za izjemno pomembno zadevo* in ko naj bi predajo pisma spremljalo tudi *ustno sporočilo*. Še večja izjema pa mora biti oziroma je nesprejemljiva izročitev pisma lastnega ministra, predsednika vlade ali celo šefa države po običajni diplomatski poti, tj. kurirju, diplomatu nižjega ranga v prevzemni službi ministrstva za zunanje zadeve ali celo po pošti. To ni le zamujena priložnost za pogovor na višji ravni v ministrstvu, temveč tudi žaljivo do lastnega ministra, predsednika vlade in drugih. Veleposlanik, ki si celo ob predaji pisem visokih funkcionarjev ni sposoben zagotoviti sogovornika na primerno visoki ravni, na primer namestnika ministra, državnega sekretarja, svetovalca šefa države za zunanje zadeve, ali tega niti ne poizkusi, je očitno nesposoben in neupoštevan v državi prejemnici ter zato primeren za odpoklic oziroma premestitev.

Sposobna diplomacija *uporabi vsako priložnost za pogovore*, še posebej v ministrstvu za zunanje zadeve, v uradu predsednika vlade, šefa države in podobno. Diplomati, še posebej to velja za veleposlanike, ki ima sposobnosti, o katerih smo govorili, prav s pogovori ustvari vtis zanimivega, pomembnega, pozornosti vrednega sogovornika, s tem pa tudi upoštevanje njegovih ocen, stališč, predlogov. Diplomati brez znanja, izkušenj, sposobnosti resnega argumentiranja pa si bo seveda hitro ustvaril sloves nekoga, s komer ni vredno izgubljati časa.

V diplomaciji so zelo pomembni in včasih tudi koristnejši *zasebni pogovori* ob kosilu, delovnem zajtrku, kavi, prireditvi in podobno. Najpomembnejši pogoji za to, da so sogovorniki za take stike zainteresirani, sta tudi v tem primeru kakovost diplomata, da vzbuja zanimanje, zaupanje, da velja za pomembnega sogovornika, in seveda pomen države, ki jo predstavlja, ter stanje odnosov oziroma težave med državama. Jasno je, da se mora diplomat tudi v zasebnih pogovorih zavedati, kako daleč s svojim argumentiranjem lahko gre. Manj izkušeni diplomati brez strokovne samozavesti se pogosto izogibajo tovrstnim pogovorom, prav ti pa so izjemno pomembni in praviloma najbolj informativni. Manj sposobni tudi ne znajo iz zasebnih pogovorov, ki so praviloma bolj sproščeni, iztržiti tistega, kar običajno pri uradnih pogovorih manjka.

Posebej občutljivi so pogovori z mediji. Ker je čedalje pomembnejša javna diplomacija, je prav delo z mediji za vodje diplomatskih misij in tudi druge diplomate velik izziv. Diplomati, ki se drži le ozkih okvirov uradnih stališč in jih le ponavlja, ne zna pa izpostaviti težav ter prepričljivo in tudi zanimivo predstaviti in argumentirati stališča lastne države, je za medije nezanimiv. To pa je velika hiba, saj je mogoče s stališči lastne države seznanjati širšo javnost prav prek medijev. Najti pravo mero sporočil medijem je pomembna lastnost izkušenih, dobro izobraženih, spretnih in samozavestnih diplomatov. Anonimnost večine slovenskih diplomatov celo v balkanskih prestolnicah in njihovih medijih, torej tam, kjer je zanimanje za Slovenijo veliko, pove veliko o kakovosti slovenske diplomacije.

Včasih se zastavlja vprašanje, s sogovornikom katerega ranga naj bi se veleposlanik pogovarjal. Jasno je, da veleposlaniki velesil, zlasti v majhnih državah, brez težav dobijo visoke sogovornike in marsikdaj tudi dostop do ministra, predsednika vlade in šefa države. Bistveno drugačen je položaj v prestolnicah velikih sil, še posebej za veleposlanike manjših in manj pomembnih držav. Ti si dostop do višjih rangov, izjemoma celo ministrov, omogočijo le, če se uspejo uveljaviti kot upoštevanja vredni sogovorniki ali pa *v primerih izjemno pomembnih dogajanj med državama*. Poti do najvišjih funkcionarjev si diplomati ne morejo zagotoviti z arogantnim vztrajanjem pri zahtevah za višje sogovornike, temveč s tem, da si ustvarijo ugled in spoštovanje na podlagi svoje osebnosti in strokovnosti na vseh ravneh v ministrstvu za zunanje zadeve in v drugih uradih in institucijah, vpletenih v odločanje o zunanji politiki.

Za pogovore diplomati *ne potrebujejo posebnih pooblastil*, tako kakor jih tudi drugi državni funkcionarji, zlasti minister za zunanje zadeve, predsednik vlade in šef države ter drugi ministri ne potrebujejo. Vendar pa zlasti glede pomembnih vprašanj praviloma vodijo pogovore v skladu z navodili in usmeritvami, ki jih dobijo iz prestolnice, vedno pa v skladu s splošnimi usmeritvami zunanje politike lastne države. Navodila vsebujejo temeljno usmeritev za pogovore in konkretne poudarke, ki naj se v pogovoru posebej izpostavijo, ali glede katerih se skušajo pridobiti čim bolj nedvoumni odgovori. Jasno je, da sta od izkušenosti in sposobnosti diplomata odvisni produktivnost in prepričljivost pogovora. Posebej pomembna je sposobnost dobro, prepričljivo predstaviti in argumentirati lastna stališča in zaplesti sogovornika v produktiven pogovor o pogledih in stališčih svoje države. Za šibke diplomacije je značilno, da so navodila in usmeritve redke, kar pri manj izkušenih diplomatih povzroča negotovost in neaktivnost.

Včasih pogovor usmerja poseben dokument, ki se ob pogovoru izroči drugi strani ali se njegova vsebina povzame oziroma predstavi. Omenili smo že predajo pisma ministra ali predsednika vlade, ki je običajno dobra priložnost, da se pridobi visokega sogovornika, saj naj bi bila predaja pisma visokega funkcionarja praviloma osebna. Osebna predaja ima tako kakor ob njej potekajoči pogovor namen poudariti in dodatno utemeljiti pomen zadeve, ki je vsebina pisma. Zato je praviloma potrebno, da je tisti, ki pismo predaja, s spremnim navodilom ali kako drugače dobro seznanjen z zadevo, ki jo pismo vsebuje.

Pogosto se zato, da bi bila sporočena stališča v pogovoru čim bolj jasno opredeljena, ob pogovoru izroči pisni povzetek navedb, stališč, pričakovanj, t. i. *non-paper*, ali pa se ta v pogovoru samo povzame in se ne izroči. Pomembno je, da *non-paper*,⁸⁹⁴ na kar kaže že ime, tudi če je sogovorniku izročen, ni dokument; *kot dokument*

894 O *non-paperju* prim. Jazbec, *Osnove*, 228.

non-paper formalno ne obstaja in se nanj nobena stran pozneje ne more sklicevati. Je le pisna opora za boljše razumevanje v pogovoru povedanega. Zato je zanj značilno, da nima nobenih oznak, tudi datuma ne. Podoben kakor non-paper je t. i. *bout de papier*. Tudi ta ne vsebuje nobenih oznak, je pa datiran. Tudi njegov namen je le, da dopolnjuje, povzema ustno sporočilo. Ne non-paper ne bout de papier⁸⁹⁵ (ki se v sodobni diplomaciji redko uporablja, za razliko od non-paperja, ki se uporablja pogosto) nista dokumenta, ki bi kaj potrjevala. Sta le del ustne komunikacije, njeno dopolnilo. Ima pa non-paper tudi ta pomen, da potrjuje, da je tisto, kar je v njem navedeno, stališče države, in ne osebno stališče diplomata.

Marsikdaj odpre pot do seznanjanja z dejanskimi stališči in logiko razmišljanj sogovornika in do res produktivnega pogovora poudarek, da je stališče, argument ali ocena njegovo osebno mnenje. Z navajanjem osebnih stališč je marsikdaj mogoče priti do razumevanja, kako druga stran dejansko ocenjuje določen položaj, ali celo do tega, kaj bi utegnilo biti skupno gledanje ali kompromis, če bi bilo to potrebno. Vsekakor pa je ob navajanju osebnih stališč vedno treba paziti, da so ta v okviru stališč lastne države, da torej osebna stališča le dodatno in z več prožnosti prikazujejo in utemeljujejo stališča in interese lastne države, ne pa da so drugačna.

Pogosto je povod oziroma priložnost za pogovor izročitev *diplomatske note*,⁸⁹⁶ čeprav se note, tj. pisna sporočila, praviloma ne izročajo osebno, temveč z dostavo po diplomatski poti v ministrstvo za zunanje zadeve ali v drugo diplomatsko misijo oziroma misije, kadar gre za cirkularno noto. Z noto, zlasti cirkularno, ki jo je mogoče poslati po redni pošti, država sprejema diplomatski misiji ali misijam drugih držav sporoča določeno dejstvo ali pa vodja misije sporoča državi sprejema ali drugim misijam določena dejstva. Note so vsebinsko vedno sporočila z različno vsebino in tudi različnimi učinki. Prek not diplomatska misija formalno komunicira z ministrstvom države sprejema ali misijami drugih držav, ali pa so note formalna oblika komuniciranja ministrstva za zunanje zadeve z akreditiranimi misijami v državi.⁸⁹⁷

Note, ki so različne po stopnji formalnosti uporabljene dikcije (na primer uradna nota v tretji osebi; verbalne note v tretji osebi, pismo vodje misije na primer ministru) imajo to pomembno skupno lastnost, da *so uradni dokumenti*. So torej del pisne komunikacije med državami, nanje se je mogoče sklicevati v nadaljnji komunikaciji in diplomatskih stikih ali pred forumi in sodišči, arbitražami in podobnem. Ob osebni predaji

895 O bout de papier prim. Jazbec, *Osnove*, 228.

896 O diplomatskih notah in formalnostih v njihovi dikciji prim. Jazbec, *Osnove*, 229 id.; Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 187 id.

897 Note je zato mogoče razumeti kot posebno korespondenco med ministrstvom za zunanje zadeve države sprejema in med diplomatskimi misijami.

(ki glede not ni pravilo) je priložnost za pogovor z ustreznim sogovornikom. V sodobni diplomaciji se čedalje bolj uporablja tudi telefonska in digitalna komunikacija, na kar opozarja tudi Jazbec.⁸⁹⁸ Jasno je, da oboje zahteva previdnost predvsem glede zanesljivosti tega komuniciranja. Digitalna komunikacija spada v okvir ustnega komuniciranja in sklicevanju nanjo bi težko pripisali večji pomen kakor sklicevanju na ustni pogovor.

Nekatere diplomatske note **imajo pomembne pravne učinke**. Tako se mednarodna pogodba lahko sklene z izmenjavo not z enako vsebino. Z diplomatsko noto se lahko prizna neko dejstvo in ima v tem primeru nota učinek **priznanja**,⁸⁹⁹ ki ima pravni učinek. S predajo note se lahko izrazi **protest**. Predaja note o priznanju nove države ali nove vlade je ena od možnih oblik priznanja države ali nove vlade. Predaja note je celo ena od možnih oblik napovedi vojne ali sporočilo o kakšnem drugem ukrepu prisiljevanja, na primer blokadi, prekinitvi diplomatskih odnosov.

Zlasti **protest**⁹⁰⁰ ima pomembno vlogo, saj z njim država prepreči, da bi se v mednarodnih odnosih njen molk (*qui tacet consentire videtur*) razlagal kot strinjanje z določenim ukrepom druge države ali novo ustvarjenim stanjem. S protestom se **prepreči, da bi dejansko stanje preraslo v pravno**. Prav zato, da je protest jasen in nedvoumen, se praviloma – ne pa vedno – zanj uporablja oblika pisne protestne note. Države v svoji zunanji politiki protest sistematično uporabljajo ne le za izražanje nezadovoljstva z ravnanjem druge države, temveč kot pravno sredstvo, s katerim preprečujejo nastanek nezaželenih pravnih učinkov. Novo ustvarjeno dejansko stanje s potekom časa lahko preraste v pravno, če prizadeta država ne protestira. Če država ne protestira, namreč kaže, da država, v katere interese je novo stanje poseglo, temu ne nasprotuje. Protest je dejansko nasprotje priznanju. Tako je Slovenija vse obdobje po letu 1991 s pogostimi protesti (izročanjem protestnih not) preprečevala, da bi Hrvaška lahko utemeljevala, da Slovenija priznava (torej sprejema) kot mejo sredinsko črto v Piranskem zalivu.

Kadar gre za pomembno in sporno zadevo, se zahteva za pojasnila ali opustitev določenih dejanj izrazi v obliki t. i. **demarše**. To je formalni nastop diplomata v državi sprejema, običajno v zunanjem ministrstvu, ki uradno izrazi nezadovoljstvo, zahteva pojasnilo ali opustitev določenih dejavnosti ali sprejetje določenih ukrepov. Demarša je zahtevno opravilo. To je diplomatski pogovor v pogosto že zaostrenih odnosih o spornem vprašanju, ki odnose obremenjuje.

898 Jazbec, *Osnove*, 229 id.

899 O vlogi priznanja prim. Türk, *Temelji*, 239 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 214 id.

900 O vlogi in učinkih protesta glej Türk, *Temelji*, 239 id.; Degan, *Medunarodno pravo*, 216 id.; Verdross in Simma, *Universelles Völkerrecht*, 427 id.

Ob osebni predaji pisem, diplomatskih not, demarš, verbalnih not in drugega **običajno poteka tudi pogovor**, zato te oblike (tehnik) diplomatskega komuniciranja omejujemo na tem mestu. Razumljivo je, da bo v takem primeru pogovor ne le osredotočen na vsebino pisma, note ali demarše, temveč bo od vsebine odvisen tudi ton pogovora. Ta je na primer ob predaji protestne note ali ob demarši pač drugačen, trši in težji kakor na primer ob predaji note o priznanju nove države, odobritvi določenih ugodnosti za drugo državo in njene državljane, na primer viznih, ekonomskih in podobno.

Večina diplomatskih pogovorov, zlasti rutinsko komuniciranje med diplomati ter državnimi in drugimi organi v državi sprejema, ne vzbuja pozornosti javnosti in medijev. Drugače je pri pogovorih o pomembnih, zlasti spornih zadevah, ali kadar gre za pogovore na najvišjih ravneh. **Načeloma je vsebina pogovorov tajna**, razen kolikor ni javnost seznanjena bodisi s skupnimi izjavami, na tiskovnih konferencah in podobno. Tajnost pogovorov je pogoj za njihovo uspešnost. Zato se od diplomatov, vpletenih v pogovore ali seznanjenih z njihovo vsebino, pričakuje, da javnosti ali medijev nepooblaščenost ne obveščajo. Glede tajnosti je pogovore treba ločevati od pogajanj, ki praviloma potekajo stran od javnosti. Ko pa je dogovor dosežen, se v sodobnem, demokratičnem svetu z njim javnost seznanja. Tajne pogodbe, zlasti tajna zaveznitva, kakršen je bil zloglasni Londonski pakt leta 1915, naj bi bili stvar preteklosti.

O diplomatskih pogovorih morajo diplomati **poročati**⁹⁰¹ lastnemu ministrstvu za zunanje zadeve, ki obvesti druge državne in druge organe ter lastne diplomatske misije v tujini (odvisno od vsebine pogovorov). Diplomatska sporočila, ki se danes pošiljajo po zavarovani elektronski pošti, so se še pred dobrima dvema desetletjema sporočala kot šifrirana sporočila po radijskih zvezah, in to zato, da vsebina ne bi prišla v roke oziroma v vednost nepooblaščenim osebam. Danes se le še izjemoma diplomatska pošta (kakšni res pomembni dokumenti, analize ali gradiva) pošilja v obliki klasičnih pisnih dokumentov po diplomatski pošti in diplomatskih kurirjih. Status diplomatske pošte in **diplomatskih kurirjev** je urejen z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih (1961). Zagotovljena je nedotakljivost te pošte oziroma pošiljk in tudi kurirjev, ki jo nosijo.⁹⁰² Diplomatska poročila so pomembna podlaga za pripravo lastnih zunanjepolitičnih ukrepov ter razumevanje položaja in namenov zunanje politike druge države ali držav.

901 O načinu in tehniki diplomatskega poročanja prim. Jazbec, *Osnove*, 171 id.

902 Podrobneje o zaščiti diplomatske pošte in kurirja prim. Bohte in Sancin, *Diplomatski in konzularni odnosi*, 136 id.; vendar je to vprašanje mednarodnopravno še nedorečeno, kolikor gre za status diplomatskega kurirja in diplomatske pošiljke brez spremstva kurirja, saj je poizkus kodifikacije statusa diplomatskega kurirja in diplomatskih pošiljk, ki jih ne spremlja kurir, ostal nedokončan.

Diplomacije različnih držav uporabljajo različne oblike poročil svojemu ministrstvu. Nekatere, tudi slovenska, uporabljajo normalno besedilno poročanje, druge, zlasti večje države, pa kratka, na bistvo omejena telegrafska sporočila. Slednje je ob poplavi sporočil in omejenem času tistih, ki so jim namenjena, vsekakor primernejše. V zvezi z diplomatskim poročanjem velja opozoriti na dvoje pogostih napak, ki utegneta povzročiti resno škodo. Najprej t. i. **tekma z mediji**, ko si diplomatsko predstavništvo prizadeva, da bi njegova sporočila o dogodkih prehitela sporočila medijev. To je prizadevanje, ki je vnaprej obsojeno na neuspeh, saj so mediji, zlasti digitalni, vedno hitrejši ali pa le malo za diplomatskim sporočilom. Tako so, preden je moglo katerokoli diplomatsko predstavništvo javiti o terorističnem napadu 11. septembra 2001 na Svetovni trgovinski center v New Yorku, najpomembnejše TV mreže to s sliko vred že sporočile svetovni javnosti. Povedano seveda ne pomeni, da diplomatskim predstavništvom ni treba o pomembnih dogajanjih, še zlasti opravljenih pogovorih, **sporočiti takoj, praviloma še isti dan**. Nepotrebna, čeprav žal pogosto še prisotna je praksa (tudi v slovenski diplomaciji), da se sporočajo povzetki tistega, kar je sicer že v medijih in je že splošno znano. Taka sporočila le obremenjujejo tiste, ki so jim namenjena. To ne pomeni, da diplomatskim predstavništvom ni treba pozorno spremljati poročanja medijev v državi gostiteljici o zadevah, ki so pomembne za zunanje-politično delovanje lastne države. Analitsko poročanje o stališčih v medijih vsekakor spada med naloge diplomacije. Vendar naj bi bila diplomatska poročila poglobljena, analitična in v tem pogledu več kakor poročanje medijev.

Še večja napaka pri diplomatskem poročanju pa je skrivanje za lastno državo neprijetnih ali kritičnih ocen in sporočil, ki jih izražajo sogovorniki. Tako poročanje, ki je izraz želje po izkazovanju lastne uspešnosti in strahu, da bodo slabe novice povzročile nejevoljo pri predpostavljenih, je zavajajoče in škodljivo, lahko tudi nevarno za državo in njeno zunanjo politiko. Vendar je žal pogosto. Zato je v diplomaciji treba negovati poklicno etiko, katere najpomembnejši del je prav natančno, **pošteno in hitro poročanje, tudi tedaj, ko je vsebina za lastno državo neprijetna**.

Pogovori v okviru mednarodnih konferenc in mednarodnih organizacij, torej v okviru večstranske diplomacije, so v nekaterih pogledih posebni in posebej zahtevni. Pri teh pogovorih gre za večstransko usklajevanje stališč, ki naj bi vodila v sprejetje določene resolucije ali skupnega stališča. Za te pogovore je še posebej pomembno najti kompromisna stališča in kompromisne oblike. Tako spada uskladitev stališč v Varnostnem svetu OZN, Generalni skupščini OZN in v okviru drugih večstranskih forumov, tudi v EU, med najzahtevnejše naloge diplomacije, ki so jim kos le izkušeni diplomati. Pogovori v večstranskih forumih, tudi če gre le za izmenjavo mnenj, zahtevajo dobro poznavanje področja delovanja določene mednarodne organizacije in razumevanje posledic (dobrih in slabih) za lastno državo, če bo določeno stališče sprejeto kot skupno stališče oziroma dokument. Prav pri teh pogovorih in usklajevanjih stališč je izjemno pomemben stalni stik z lastnim ministrstvom za zunanje

zadeve, če naj bodo udeleženci aktivni in ustvarjalni pri delu konference, in ne le sami sebi prepuščeni opazovalci.

10. POGAJANJA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Pogajanja⁹⁰³ so marsikdaj nadaljevanje predhodnih pogovorov in praviloma potekajo kot pogovori, bodisi v obliki dvostranskih pogajanj ali pogajanj v večstranskem okviru, na primer na mednarodni konferenci ali v organih mednarodne organizacije. ***Od pogovorov se pogajanja ločijo po namenu in cilju.*** Pri pogajanjih je cilj sklenitev dogovora, pri pogovorih pa gre le za izmenjavo stališč, informacij in podobno. Cilj pogajanj je mednarodna pogodba. ***Pogajanja lahko zato opredelimo kot k cilju, dogovoru, mednarodni pogodbi usmerjene pogovore.*** Pogajanja so torej prva faza v procesu sklepanja mednarodne pogodbe.

Pogajanja so sredstvo, orodje za to, da prihodnji ***pogodbenici dosežeta soglasje***, ki se izrazi s sklenitvijo pogodbe. Iz povedanega izhaja, da so pogajanja proces (ne enkratno dejanje), ki lahko traja dolgo, se lahko prekine, obnovi in podobno. Seveda se pogajanja pogosto končajo ali prekinajo, ne da bi udeleženci dosegli soglasje. Soglasje pa je potrebno že za začetek pogajanj in se včasih o tem, da bodo potekala in kako bodo potekala, sklene formalni sporazum (*pactum de contrahendo*).

Pogajanja potekajo praviloma ustno med pogajalci. Okoliščine pogajanj so različne in vnaprej dogovorjene (kraj, jezik, čas, število pogajalcev, predmet in cilj pogajanj in podobno). Bistveno je soglasje strank, da želita nek spor ali položaj ali njuno sodelovanje na določenem področju urediti z dogovorom ali sklenitvijo pogodbe, pogajanja pa so sredstvo, da se to soglasje, dogovor ali pogodba doseže. Mogoče je izpostaviti naslednje ***faze pogajanj***: dogovor o pogajanjih; logistične, tehnične in vsebinske priprave na pogajanja (zlasti opredelitev predmeta pogajanj); medsebojno obveščanje o stališčih; pogajanje, tj. iskanje soglasja; sklepna faza pogajanj, tj. oblikovanje dogovora. Seveda se pri dejanskih pogajanjih te faze med seboj prepletajo.

903 O pogajanjih obstaja obsežna literatura, saj so pogajanja in pogovori med najpomembnejšimi sredstvi zunanje politike in najpomembnejša dejavnost diplomacije; prim. R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, 75 id.; David Churchman, D., *Negotiation Process, Tactics, Theory*, 2 (London 1995); Roger Fisher, William Ury in Bruce Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, 2. izdaja (New York 1991); Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovarjanje* (Beograd 2004); Fred Ikle, *How Nations Negotiate* (New York 1964); Howard Raiffa, *Art and Science of Negotiation* (Cambridge (MA) 1982); Alain Plantey, *International Negotiations in the Twenty-First Century* (Abingdon (NY) 2007), Viktor A. Kremeniuk, *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco 2002); Peyton H. Young, *Negotiation Analysis*, uredil (Ann Arbor 1991); Mahnič, *Mednarodna pogajanja*, 313 id.

Dogovor o pogajanjih (*pactum de contrahendo*) je lahko usten, lahko se izrazi z izmenjavo not, lahko pa je formalni sporazum o začetku, logistiki, vsebini pogajanj, tudi pravnih virih, ki naj bi jih pogajalci upoštevali pri reševanju določenega vprašanja oziroma spora.

Priprave na pogajanja pomenijo praktično uresničitev dogovora o mestu, času, pogajalcih, stroških pogajanj zato, da se pogajanja začnejo. Seveda vsaka stran še pred začetkom pogajanj opravi lastne vsebinske priprave, zlasti analizo lastne dokumentacije in argumentacije, in se, kolikor je to mogoče, seznanijo z argumentacijo druge strani.

Informativna faza v pogajanjih pomeni vsebinski začetek pogajanj; gre za medsebojno izmenjavo uvodnih, izhodiščnih stališč in zahtev. Lahko bi rekli, da gre za medsebojno »tipanje« pogajalcev in njihovih pogledov na predmet pogajanj.

Nato poteka središnja faza pogajanj, torej **pogajanja, soočanje argumentov** in zahtev, iskanje možnih dogovorov in rešitev. V tej fazi, ki je odločilna za uspeh ali neuspeh pogajanj, pride do izraza sposobnost pogajalcev, moč njihovih argumentov, pa tudi »teža« države, katere pogajalci so.

Sklepna faza pomeni ugotovitev in oblikovanje dogovorjenega, ki se izrazi v osnutku mednarodne pogodbe ali skupne izjave o sklepu pogajanj. Če je prišlo do osnutka pogodbe, se ta običajno **parafira**, tj. označi z inicialkami (vsaka stran besedila osnutka pogodbe) vodij pogajalskih delegacij, s čimer se potrdi, kar so se pogajalci dogovorili. Da bi doseženi dogovor stopil v veljavo, sta potrebna **podpis in ratifikacija**,⁹⁰⁴ o čemer smo že govorili. Zlasti v primeru, ko pogajanja niso bila uspešna in ni prišlo do dogovora, stranki z dogovorjeno izjavo (včasih tudi tega dogovora ni) obvestita o končanju, prekinitvi, odložitvi pogajanj.

Barston⁹⁰⁵ predstavi temeljni model (*basic model*) poteka pogajanj, ki je v bistvu abstraktna posplošitev, s katero se bolj ali manj sklada vsak dejanski potek pogajanj. Omenja naslednje faze: pripravljalna (priprava dnevnega reda, kraja pogajanj in podobno); otvoritvena – proceduralna (preverba pooblastil pogajalcev, dogovor o dokumentaciji in delovnem postopku, jeziku, vodenju zapisnika in podobno); otvoritvena – vsebinska (potrditev agende in predstavitev izhodiščnih stališč); vsebinska pogajanja (ugotavljanje razlik v stališčih in tistega, o čemer ni razlik); prekinitvev pogajanj (če je potrebna in priprava nadaljnjega kroga pogajanj); okvirni dogovor; razjasnitev pravnih in drugih besedilnih vprašanj; parafiranje ali podpis končnega

904 Podrobneje o vsebini različnih faz pogajanj prim. Churchman, *Negotiation*, 26 id.

905 Barston, *Modern Diplomacy*, 80 id.

besedila dogovora; izjave oziroma uradno sporočilo o pogajanjih. Jasno je, da Barstovne faze povzemamo le informativno, saj je potek pogajanj v vsakem konkretnem primeru odvisen od vsebine pogajanj, položaja in vzdušja, v katerem potekajo, in bolj ali manj tudi od tistih, ki pogajanja vodijo. Faze pogajanj so odvisne tudi od tega, ali gre za dvo- ali večstranska pogajanja.

Vsebinsko je **predmet pogajanj lahko skoraj vse**, kar sta v sodobni mednarodni skupnosti vsebina mednarodnih odnosov in področje delovanja zunanje politike – z izjemo tistega, kar ureja kogentno (*jus cogens*) mednarodno pravo. Noben dogovor med državami ne more spremeniti pravil *jus cogens* in kakršnakoli pogajanja o spremembi tistega, kar ureja *jus cogens*, bi bila brezpredmetna.

Barston⁹⁰⁶ razvršča vsebino pogajanj v nekaj skupin. Omenimo le najpomembnejše: politična (*political*), na primer pogajanja o mejah, normalizaciji odnosov, vzpostavitvi diplomatskih odnosov); razvojna (*development*), na primer pogajanja o kreditih, razvojni pomoči in projektih; ekonomska (*economic*), na primer trgovinska pogajanja, ekonomske sankcije); varnostna (*security*), na primer varnostni sporazumi, sporazumi o nadzoru razorožitve), regulativna (*regulatory*), na primer pogajanja o pravu morja, varstvu okolja, GATT). Jasno je, da **vsebina pogajanj določa sestavo pogajalskih delegacij** (za posamezna vprašanja zahteva vključevanje strokovnjakov izven diplomacije), priprave in tudi način pogajanj, ki je odvisen od predmeta pogajanj, ki je bolj ali manj političen oziroma bolj ali manj tehničen.

Za pogajanja potrebujejo tisti, ki se pogajajo, **formalno pooblastilo** ustreznega organa lastne države (običajno vlade ali ministra za zunanje zadeve). V pooblastilu za pogajanja je praviloma določen zlasti predmet pogajanj. V diplomatski praksi pooblastilo za dvostranska in še zlasti večstranska pogajanja praviloma potrebujejo tudi vodje diplomatskih misij. Šef države, predsednik vlade in zunanji minister se lahko dogovarjajo in sklepajo mednarodne dogovore **brez posebnega pooblastila**. Te osebe, ki imajo po mednarodnem pravu splošno pooblastilo za pogajanja in sklepanje dogovorov, pa seveda omejujejo ustavna ureditev in zakoni njihove države. Prekoračitev ustavnih pooblastil in določil zakonov ter v državi sprejetih političnih usmeritev utegne povzročiti proti njim daljnosežne ukrepe, tudi njihov odpoklic. Tisto, kar so izjavili, podpisali, obljubili, sprejeli kot obveze ali se dogovorili tisti, ki imajo splošno pooblastilo, nastopati v imenu države, tudi če so prekoračili pooblastila, ki jim jih daje njihova funkcija, **državo mednarodnopravno zavezuje**.⁹⁰⁷

906 Barston, *Modern Diplomacy*, 79; prim. Ikle, *How Nations Negotiate*, 3 id.

907 To je potrdilo tudi PCIJ v sporu med Dansko in Norveško o vzhodni Grenlandiji, *PCIJ Reports*, Series A/B, No. 53 (1993), 71 id.; pa tudi ICJ v zadevi francoskih jedrskih poizkusov, prim. *ICJ Reports* (1974), 269 id.

Drugi pogajalci (razen navedenih treh izjem) so vezani na vsebino in omejitve pooblastila za konkretna pogajanja. Da bi se izognili poznejšim nejasnostim in da bi tudi druga stran ali druge udeleženske večstranskih pogajanj vedele, kdo je pogajalec in v kakšnem obsegu je pooblaščen zanje, se še pred začetkom pogajanj pooblastila izmenjajo, za pogajanja na mednarodni konferenci ali sestanku mednarodne organizacije pa jih predložijo vodstvu mednarodne konference oziroma mednarodne organizacije, ki pogajanja organizira. Tako se ugotovita verodostojnost in obseg pooblastila. Pooblastila so v praksi pogosto formalna in skromna pri določanju tega, kako daleč lahko sežejo pooblastila pogajalca glede vsebine pogajanj. O tem, kako daleč sme iti pogajalec, pa se odloča med pogajanci in ureja z navodili pogajalcu, ki je v stalnem stiku z organi v lastni državi, še zlasti z ministrstvom za zunanje zadeve. Ministrstvo pogajanja in pogajalce tekoče usmerja in lahko z navodili širi ali oži njihova pooblastila ter že med pogajanci odobri ali zavrne tisto, o čemer bi se pogajalci lahko dogovorili.

Diplomatska pogajanja potekajo brez prisotnosti javnosti. Vendar se upoštevajo pričakovanja in zahteve javnosti po transparentnem urejanju mednarodnih zadev in se javnost praviloma obvesti o začetku pogajanj oziroma da ta potekajo, vendar ne vedno. Da bi se zadostilo zanimanju javnosti in medijev, se o poteku, prekinitvi, končanju pogajanj javnost obvešča s sporočili za javnost ali na srečanjih z mediji. Jasno pa je, da je v interesu uspeha pogajanj potrebna zadržanost zlasti pogajalcev glede sporočil javnosti. Prav tako je jasno, da se o pomembnih fazah pogajanj in najbolj občutljivih vprašanih javnost praviloma obvešča *post festum*, in ne vnaprej. Indiskretnost pogajalcev lahko resno ogrozi pogajalski proces. Diplomatska praksa potrjuje, da so pogajanja, ki so odmaknjena od javnosti (t. i. **tiha diplomacija**), praviloma uspešnejša kakor tista, ki so predmet medijske pozornosti in pod vplivom javnega mnenja.

Kot primere naj navedemo občutljiva pogajanja, ki so vodila v osnutek sporazuma Drnovšek-Račan, pogajanja, ki so privedla do sklenitve sporazuma o kulturnem sodelovanju med Avstrijo in Slovenijo, tiho diplomacijo, ki je vodila v dogovor Pahor-Kosor o deblokadi hrvaških pristopnih pogajanj z EU in do arbitražnega sporazuma. V sodobni diplomatski praksi so tajni mednarodni dogovori, kakršni so bili znani v preteklosti, zastareli, na primer o delitvi interesnih področij in kolonialnih ozemelj. Med tovrstne tajne dogovore spada tudi neuspeli Londonski pakt iz leta 1915. Tajni dogovori, vključno tajna zaveznitva, so v sodobnih mednarodnih odnosih zastareli, nezaželeni, politično nesprejemljivi in mednarodnopravno vprašljivi (odvisno od njihove vsebine) ter prepovedani, če bi bili v nasprotju z kogentnimi pravili mednarodnega prava ter določili in načeli Ustanovne listine OZN.

Pogajanja so bodisi dvostranska (bilateralna) bodisi večstranska (multilateralna). ***Namen in cilj vsakršnih pogajanj je doseči dogovor, skleniti mednarodno***

pogodbo.⁹⁰⁸ Z **dvostranskimi pogajanjmi** se v večini primerov skuša doseči dogovor, **dvostranska pogodba**, s katero se uredi sporno vprašanje med pogodbenicama, vzpostavi prihodnje sodelovanje na določenem področju ali uredi katerokoli vprašanje, ki je v interesu obeh pogodbenic. Zlasti kadar gre za pogajanja o pomembnih in spornih vprašanjih, na primer mejah, dolgovih, statusu in pravicah manjšin, so ta pogajanja pogosto dolgotrajna in pogosto prekinjana.

Posebno vprašanje pri dvostranskih pogajanjih je razmerje moči in mednarodnega statusa pogajalskih strani. Pri pogajanjih med močno, pomembno državo, ali državo, ki ji njen mednarodni status zagotavlja prednosti, so pogajalci šibkejše strani v posebej težkem, zahtevnem položaju oziroma pred zahtevno nalogo, kako v pogajanjih uveljaviti oziroma zaščititi interese lastne države. V preteklosti je šlo pogosto za vsiljene, neenakopravne pogodbe, katerih vsebina je bila odraz premoči ene od strank pogodbenic. Ne le pogodbe o protektoratih, temveč tudi na primer Rapalska pogodba med Italijo in Kraljevino SHS iz leta 1920, ki je določila krivično mejo med njima, v škodo predvsem slovenskega in hrvaškega naroda, je bila odraz premoči velike sile Italije. Posebno vprašanje so seveda mirovna pogajanja, ko zmagovalci ali zmagovalci premagancu lahko vsilijo obveze in omejitve. Bistvo mirovnih pogodb je prav v tem, da je v njih izražena premoč zmagovalcev.

V normalnih razmerah je **cilj dvostranskih pogajanj kompromis, dogovor**, ki bi ustrezal obema stranema in bi bil za obe sprejemljiv. Pri prizadevanju za dogovor, ki naj bi vendarle izražal ključne interese lastne države, je najprej pomembno, da pogajalci ob tem, ko poznajo in so sposobni argumentirano utemeljevati interese lastne države, skušajo razumeti tudi bistvene interese in pričakovanja druge strani. Treba se je živeti v logiko druge strani, skušati dojeti globlje motive in ozadja njihovih zahtev, pričakovanj in stališč. Skratka, treba je »stopiti v njihove čevlje«, kakor pravita Fisher in Ury.⁹⁰⁹ To je nujno potrebno zato, da bi razumeli, ali je mogoč (in glede katerih točk) dogovor, kompromis, ki bi ustrezal temeljnim pričakovanjem in interesom obeh strani. Težko je namreč vsiliti drugi strani kot dogovor nekaj, kar ji ne ustreza, razen kadar je ena stran v izrazito premočnem položaju. Prav zato se je pomembno pri zahtevnih pogajanjih potruditi za razumevanje interesov tudi druge strani. Le tako bo morda mogoče toliko uskladiti interese, da bo dogovor, kompromis mogoč. Prizadevanje za razumevanje stališč in interesov druge strani seveda ne pomeni strinjanja z njimi. Daleč od tega. Vendar če hočemo drugo stran uspešno prepričevati z lastnimi argumenti, je **treba razumeti ozadje njihove argumentacije**, logiko njihovih interesov, tudi zgodovinski in psihološki naboj, tisto, kar je za

908 O mednarodnih pogodbah glej *Pravo mednarodnih pogodb*, ur. Polak Petrič, Jager Agius in Zidar (Ljubljana 2013).

909 Prim. Fisher in Ury, *Getting to Yes*, 23 id.

drugo stran in njene pogajalce pomembno. ***Prav sposobnost razumeti, kako razume vprašanje druga stran in proti temu inteligentno izpostavljati lastno stališče in argumentacijo, je najvišja odlika dobrega pogajalca.***

Praviloma je dogovor, dosežen s pogajanjem, kompromis. Tudi zato je pomembno poznati pričakovanja druge strani, da bi jih bilo mogoče zadovoljiti z različnimi koncesijami, vendar ne v škodo tistega, kar je bistvo naših interesov in pričakovanj. Da se zagotovi tisto, kar je za nas bistveno, so skoraj vedno potrebne koncesije drugi strani, ki naj bi tudi njej izpolnile tudi vsaj del njenih pričakovanj.⁹¹⁰ Seveda pa se ne sme popuščati pri strateških oziroma nacionalnih interesih.

Kot primer omenimo pot do Osimskih sporazumov leta 1975. Najpomembnejši strateški cilj takratnih jugoslovanskih pogajalcev je bila dokončna potrditev meje med državama. Začasna ureditev, temelječa na Memorandumu o razumevanju iz leta 1954, je namreč dajala možnosti za italijanske teritorialne zahteve. Za ta cilj – dokončnost meje – je Jugoslavija sprejela v Osimskih sporazumih določila o svobodni industrijski coni na Krasu (glede katere je bilo vnaprej vprašljivo, ali se bo sploh kdaj uresničila) in pri Osimskih sporazumih ni vztrajala pri uveljavitvi dodatnih manjšinskih pravic. Italija se je po drugi strani zavedala, da so ne glede na teze o začasnem statusu meje na območju nekdanjega in nikoli uresničenega STO, njena pričakovanja o reviziji meje brez možnosti za uspeh in se je kot z dobitkom pogajanj zadovoljila z dogovorom o svobodni industrijski coni in s tem, da Osimski sporazumi niso vsebovali dodatnih manjšinskih pravic. Ob potrditvi v pogodbi⁹¹¹ že obstoječih pravic manjšin na obeh straneh sta v preambuli Osimskih sporazumov podpisnici potrdili svojo privrženost varstvu pravic pripadnikov manjšin in nakazali, da bosta avtonomno z notranjo zakonodajo zagotavljali dodatne pravice pripadnikov manjšin.

Bistvo dvostranskih pogajanj je doseči dogovor. Ta je praviloma mogoč le, če obe strani v doseženem dogovoru vidita uspeh, zadovoljitev sicer ne vseh, vendar za vsako od njiju najpomembnejših interesov. Dogovor, kompromis, naj bi bil zmaga za obe strani. Da do dogovora pride, je poleg modrega usklajevanja interesov, kar je temeljna naloga pogajalcev, potrebna tudi njihova pragmatičnost. Pogajanja, h katerim se pristopa s čvrstimi ideološkimi predstavami, neprožno in razumevanjem le lastnih interesov, aroganco pogajalcev in njihovo nepopustljivostjo, redko vodijo v uspeh. Prav nasprotno, marsikdaj pride po neuspehu, polomu pogajanj, do še večjih težav v odnosih med njima in marsikdaj do zaostritve odnosov.

910 O tem, da gre pri pogajanjih praviloma za »daš-dam«, prim. Chester L. Karrass, *Give and Take: The Complete Guide to Negotiating Strategies and Tactics* (New York 1993).

911 Pogodba med SFRJ in Republiko Italijo z dne 10. 11. 1975, 8. člen in 4. odstavek preambule.

Včasih je vnaprej jasno, da bodo pogajanja v danih okoliščinah brezplodna in se k njim **pristopa iz nekih drugih razlogov**, na primer zaradi javnega mnenja ali zahtev mednarodne skupnosti. To lahko velja za eno ali za obe strani. Pri takih pogajanjih prihaja do pogostih prekinitev in uspeha ni mogoče pričakovati; šele nove okoliščine bodo morda omogočile uspešno dokončanje pogajanj. Tako so kar nekajkrat po letu 1992 potekali dogovori med Slovenijo in takratno Miloševićevo ZRJ o vzpostavitvi medsebojnih diplomatskih odnosov, kar naj bi omogočilo več gospodarskega in drugega sodelovanja. Vnaprej je bilo jasno, da bodo ta pogajanja neuspešna, dokler bosta obe strani vztrajali pri svojih stališčih glede pravnega nasledstva po nekdanji državi. Po padcu Miloševićevega režima in ko je ZRJ opustila zahtevo po lastni državni kontinuiteti z nekdanjo SFRJ, je bil dogovor o vzpostavitvi diplomatskih odnosov zlahka dosežen.

Pristop k pogajanjem je že v osnovi lahko mehkejši ali trši, odvisno od tega, ali gre za prijateljske odnose med pogajalkami ali pa so med njimi težave, morda celo napetosti v odnosih. Deloma to vpliva na pogajalski slog in vzdušje med pogajanci. Izrazita trdota ene ali obeh strani utegne že v izhodišču kazati na to, da ni namena doseči dogovora. To je bilo značilno na primer za več razorožitvenih pogajanj med ZDA in Sovjetsko zvezo v času vrhunca hladne vojne do začetka 70. let prejšnjega stoletja.

Pri vseh pogajanjih naj bi pogajalce vodilo načelo: **čvrstost, trdota vsebine argumentov in pomirjujoč, nenapadalen, mehek način njihove predstavitve**. Dober pogajalec se bo izognil nepotrebnim zaostritvam ali celo osebnim konfrontacijam z drugo stranjo, saj se v normalnem ali prijetnem pogajalskem vzdušju da doseči bistveno več kakor v zaostrenem. Posebej nepotrebne in škodljive so trde izjave politikov že pred pogajanci, še zlasti pa izjave pogajalcev. Če kje, potem je prav v diplomaciji dobro spoštovati staro modrost, da je molk zlato. Zlasti kadar gre za težka, trda pogajanja, je odveč tudi pretirano prizadevanje za prijetne odnose s pogajalci druge strani. To se marsikdaj razume kot pripravljenost na popuščanje in utegne pogajanjem škoditi. Najbolj pogubni za uspeh pogajanj pa so vnaprejšnji ideološki ali vrednostni predsodki in opredelitve, podučevanje druge strani ali namigovanje na neverodostojnost njihovih argumentov. Te je treba ovreči s protargumenti, ne diskvalifikacijo.

Praktične izkušnje potrjujejo, da je najbolje sporno vprašanje drugi strani **predstaviti kot skupno težavo, ki naj bi jo s pogajanci razrešili**. To vedno ni mogoče, kadarpa je, je to marsikdaj pot k uspehu pogajanj. Tudi iz prestižnih razlogov je lažje doseči dogovor o ureditvi skupne težave, kakor pa doseči pristanek druge strani na naše zahteve. Zlasti pri sporih med državami v skupnih regionalnih ali funkcionalnih mednarodnih organizacijah je to zanesljivo najboljši pristop. Pogovori z Italijo o skupnem vprašanju varstva okolja v Tržaškem zalivu bi bili zanesljivo uspešnejši kakor zahteve, kaj sme in česa ne sme zgraditi Italija v svojih ozemeljskih vodah.

Vsekakor se velja **izogibati t. i. pozicijskim pogajanjem**.⁹¹² Zanje je značilno, da pogajalske strani vstopijo v pogajanja z ambicijo uveljaviti, ubraniti, dokazati svoje stališče. Tak pozicijski pristop k pogajanjem je v večini primerov posledica predhodnega razvoja spora, ko strani, zapleteni v spor, pogosto pod vplivom ali celo z vzpodbujanjem lastnega javnega mnenja zgradita vsaka lastno stališče kot edino pravno, edino pravično in v skladu z življenjskimi interesi, skratka, kot edino možno in edino sprejemljivo rešitev. Vstop v pogajanja z ambicijo v njih uveljaviti svoje stališče je praviloma vnaprej obsojen na neuspeh. Pozicijska pogajanja so v večini primerov pogovor gluhih. Vsak odstop od lastnega stališča je razumljen kot neuspeh, poraz, izdaja nacionalnih interesov, s posledicami v javnem mnenju in na notranjepolitičnem področju. Nesreča pozicijskih pogajanj je, da stranki postaneta ujetnici lastnih stališč, odmik od njih pa je praviloma težak in notranjepolitično kaznovan.⁹¹³

Nasprotje pozicijskih so **t. i. interesna pogajanja**. Zanje je značilno, da se stranki lotita pogajanj z ambicijo ugotoviti skladnosti in neskladnosti v interesih in skušata s pogajanjem ugotoviti in zagotoviti skupne interese z ustreznim, za interese obeh strani – kolikor je le mogoče – še sprejemljivim kompromisom. Pri interesnih pogajanjih je v ospredju *ultima ratio* skupni interes sporno vprašanje razrešiti tako, da bodo upoštevani najpomembnejši (ne pa vsi) interesi in zahteve obeh strani.⁹¹⁴ Fisher in Ury svetujeta, da je treba poiskati možnosti za to, da bi z dogovorom pridobili obe strani, še preden se poizkuša doseči sporazum.

Pozicijska in interesna pogajanja se zlasti med dolgotrajnimi pogajanjem lahko prepletajo in prehajajo iz enih v druge. Tak primer so bila dolgoletna pogajanja med Slovenijo in Hrvaško, ki so bila večinoma značinja pozicijska pogajanja in zato neproduktivna. Pri dogovoru Drnovšek-Račan pa je šlo za poizkus s kompromisi zagotoviti temeljne interese obeh strani: stik slovenskih teritorialnih voda z odprtim morjem in stik hrvaških teritorialnih voda z italijanskimi. Drugi deli sporazuma, ki je temeljil na usklajevanju interesov, so bili kompromisi po načelu »daš-dam«. Odveč je omenjati, kaj bi sporazum, če bi bil uresničen, lahko pomenil za medsebojne odnose in vključevanje Hrvaške v EU, skratka za skupne interese obeh sosed.

S pogajanjem doseženi dogovor, kompromis, bo učinkovit in trajen, če **ga bosta obe strani razumeli kot uspeh** in uresničenje tudi lastnih pričakovanj. Vsiljeni dogovor oziroma dogovor, ki ga ena stran in njena javnost ne sprejemata kot zadovoljitev svojih

912 Na to opozarjata tudi Fisher in Ury, *Getting to Yes*, 11 id.

913 Merchant, *New Techniques*, 126, omenja, da javna razglasitev stališča naredi mednarodni dogovor dejansko nemogoč, saj nobena vlada, ki je zavzela javno stališče, ne more popuščati, ne da bi izgubila ugled.

914 Fisher in Ury, *Getting to Yes*, 11 id.

pričakovanj, bo ta skušala izigravati in ga ob prvi priložnosti spremeniti. Zato ni nepomembno, kako je dogovor, kompromis, predstavljen javnosti na obeh straneh. Preveliko izražanje zadovoljstva nad doseženim dogovorom na eni strani utegne zaplesti ratifikacijo pogodbe na drugi strani. Najboljše je zadovoljstvo na obeh straneh. Razglašanje, da je bil sporazum Drnovšek-Račan velik uspeh Slovenije, je dodatno vplivalo na njegovo zavrtnitvi v hrvaškem saboru. Zato je marsikdaj pomembno, **kako je dogovor predstavljen javnosti in tudi kdo ga predstavi**. Tudi to, kako bo dogovorjeni kompromis javnosti predstavljen, je pomemben del dogovora. Pogodbenici se na primer ob tem, ko je dogovor dosežen, ni pa še predstavljen javnosti, lahko dogovorita, da ga bo kot svoj uravnoteženi predlog predstavil nekdo tretji, posrednik, mediator. To utegne zagotoviti večjo verodostojnost in sprejemljivost doseženega kompromisa, ki bo marsikdaj težko sprejemljiv za javno mnenje na eni ali na obeh straneh.

Cilj večstranskih pogajanj⁹¹⁵ je praviloma ureditev širšega mednarodnega vprašanja, ki zadeva več držav ali celotno mednarodno ali regionalno mednarodno skupnost. S sklenitvijo večstranske pogodbe države vzpostavijo pravila svojega delovanja o določenem mednarodnem vprašanju. Pravila večstranske mednarodne pogodbe urejajo sodelovanje na določenem področju. Večstranske pogodbe imajo zato pogosto **zakonski značaj**, postavljajo pravila ravnanja za širši krog držav, predvsem za tiste, ki so stranke take pogodbe; kadar pa večstranska pogodba vzpostavi mednarodni status, na primer režim plovbe po Donavi ali status Antarktike, pa to zavezuje tudi druge države, torej učinkuje *erga omnes*. Razumljivo je, da je uskladiti stališča velikega števila držav udeleženk večstranskih pogajanj običajno še težje⁹¹⁶ kakor pri dvostranskih pogajanjih. Pri iskanju za vse sprejemljivih rešitev in vzpostavljanju zavezništev, da se neko pomembno stališče uveljavi, je potrebna velika prožnost pogajalcev. Zato so v večstranski diplomaciji potrebni še posebej večji diplomati oziroma pogajalce, bodisi v mednarodni organizaciji bodisi na mednarodni konferenci.

Stališča in sklepi mednarodnih organizacij se sprejemajo z glasovanjem na način, ki ga določajo ustanovni akti (statuti) teh organizacij. To je z navadno večino (kar je redko) ali pa s kvalificirano večino ali soglasjem (kar je pogosto). Sprejeta stališča in sklepi izjemoma zavezujejo tudi pravno (na primer sklepi Varnostnega sveta OZN, sprejeti po VII. poglavju Ustanovne listine OZN) vse članice pa tudi nečlanice, večinoma pa so sklepi organov OZN (kot posledica suverenosti držav) **le priporočila**, torej pravno nezavezujoča (na primer deklaracije in resolucije Generalne skupščine

915 O večstranskih pogajanjih prim. Abiodun Williams, *Many Voices: Multilateral Negotiations in the World Arena* (Boulder (CO) 1992); William I. Zartman, *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* (San Francisco 1994).

916 Na posebno zahtevnost večstranskih pogajanj opozarja že Barston, *Modern Diplomacy*, 116 id.

OZN). Lahko pa je izid pogajanj v okviru mednarodne organizacije ali mednarodne konference **osnutek prihodnje večstranske pogodbe**.⁹¹⁷ Ta se državam ponudi v podpis in ratifikacijo ter začne veljati po tem, ko jo je ratificiralo v pogodbi določeno število držav. Večstranska pogodba (še) ne zavezuje tistih držav, ki so jo sicer že ratificirale, dokler ni doseženo v pogodbi zahtevano število ratifikacij. To je logično, saj je pogoj za učinkovitost večstranske pogodbe dovolj veliko število držav, ki k njej pristopijo.

Namen večstranskih mednarodnih pogodb je, da k njim pristopi čim več držav na univerzalni ali regionalni ravni, odvisno od pogodbe. To je razumljivo, saj **večstranske pogodbe praviloma vzpostavljajo splošna pravila ravnanja** za države pristopnice in je pomembno, da jih sprejema in spoštuje čim več držav. Pogosto pa je za določeno državo, ki sicer želi pristopiti k večstranski pogodbi, težava eno ali le nekaj določil te pogodbe. V mednarodni praksi se je kot odgovor na to težavo izoblikovala možnost pridržkov (rezerv), to je, da država ob pristopu k večstranski pogodbi izrazi **pridržek** (rezervo) k določenim določilom pogodbe, s čimer obveznosti iz določil, h katerim je pridržek izrazila, ne sprejema oziroma ta določila zanjo ne veljajo. Druge stranke pogodbe pridržke lahko sprejmejo ali zoper njih **ugovorjajo**. H katerim določilom država pristopnica k večstranski pogodbi lahko izrazi pridržke, je marsikdaj določeno v pogodbi. Če ni, daje na to odgovor mednarodno pravo, ki sicer s še vedno veliko nejasnosti ureja zapletena vprašanja pridržkov in ugovorov zoper pridržke. S temi zapletenimi pravnimi vprašanji (ki se zastavijo pri razlagi pogodb v diplomatski praksi) se ukvarjajo službe za mednarodno pravo v ministrstvih za zunanje zadeve.⁹¹⁸ Vsekakor morajo tisti, ki so vključeni v diplomatsko delovanje, razumeti, da je pri ugotavljanju medsebojne obveznosti strank v večstranski pogodbi treba upoštevati tudi dane pridržke in ugovore zoper njih.

Cilj dvostranskih ali večstranskih pogajanj je doseči dogovor, mednarodno pogodbo.⁹¹⁹ Ko se pogajanja uspešno končajo, tj. ko je med pogajalci dosežen dogovor

917 Tako so nastale številne najpomembnejše večstranske (multilateralne) mednarodne pogodbe, s katerimi je kodificirano sodobno mednarodno pravo, na primer diplomatsko in konzularno pravo, pravo mednarodnih pogodb, mednarodno pomorsko pravo, mednarodno vojno pravo in drugo.

918 Komisija za mednarodno pravo (ILC) je pripravila obsežna pravila (*guide to practice*), ki naj bi bila v pomoč državam pri zapletenih vprašanjih dopustnosti, učinkovanja in podobno pridržkov (rezerv) in ugovorov zoper pridržke; Generalna skupščina OZN se je z delom ILC seznanila ter pravila potrdila in priporočila državam kot pomoč pri vprašanjih glede pridržkov pri mednarodnih pogodbah (glej GA Res. 68/111, 16. 12. 2013).

919 Mednarodne pogodbe poleg mednarodnega običajnega prava urejajo številne mednarodne pogodbe, najpomembnejša je vsekakor Dunajska konvencija o pravi mednarodnih pogodb,

in je besedilo dvostranske ali večstranske pogodbe usklajeno, se ponudi strankam prihodnje pogodbe v podpis. Podpis je prvi korak k potrditvi pogodbe kot zavezujoče in praviloma še ne pomeni pristopa k pogodbi, temveč izraža jasen ***namen, da stranke pristopijo k pogodbi***. Pomeni pa podpis obvezo, da bo pogodba predložena v ratifikacijo. Praviloma stopi mednarodna pogodba v veljavo šele z ratifikacijo, to je sklepom z ustavo pooblaščenega organa v državi (običajno je to parlament), da se država smatra zavezano s pogodbo, da k njej pristopa. Pogodba stopi v veljavo z dnem, določenim v pogodbi, ko sta obe stranki dvostranske pogodbe opravili ratifikacijo in izmenjali ratifikacijski listini (dokazili o opravljeni ratifikaciji). Pri večstranskih pogodbah pa je za to, da pogodba stopi v veljavo, treba (iz razlogov, ki smo jih že omenili), da jo ratificira v pogodbi določeno število držav.⁹²⁰ Pri dvostranskih pogodbah pa je izjemoma mogoče, da stopijo v veljavo že s parafranjem ali podpisom, vendar le takrat, kadar stranki to določita v pogodbi ali kadar je iz drugih njunih dejanj ali izjav mogoče jasno razumeti, da je njuna volja, da ju pogodba zavezuje brez ratifikacije.

Masikdaj pride do tega, da se pogajalci sicer dogovorijo in dvostranski ali večstranski dogovor podpišejo, a iz različnih razlogov do tega, da bi formalno stopil v veljavo, ne pride. Večinoma se to zgodi, če ne pride do ratifikacije oziroma je pri eni ali obeh strankah dvostranskega dogovora vnaprej razvidno, da bi bil poizkus ratifikacije tvegan in verjetno neuspešen. Drugi razlog da večstranska mednarodna pogodba ne začne veljati pa je, če pogodbe ne ratificira zadostno število držav, kot to zahteva sama pogodba. V takem primeru se stranke pogodbe, ki formalno sicer še ni stopila v veljavo, lahko odločijo, da jo bodo kljub temu upoštevale in se po njej ravnale. Tako strinjanje omogoči t. i. ***začasno uporabo mednarodne pogodbe***.⁹²¹ Dokler obstaja soglasje, ki ni treba, da je kakorkoli formalizirano, lahko gre tudi za tiho soglasje (*consensus tacite*), in pogodbenici, ki to sicer še nista, a se po še ne zavezujoči, a dogovorjeni pogodbi ravnata, ta učinkuje in ustvarja pravne posledice. Začasna uporaba se je uveljavila v praksi držav in je kar pogosta, je pa v zvezi z njo kar nekaj težav,

Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št.13/11 (Uradni list Republike Slovenije, št. 87/11); o pravi mednarodnih pogodb glej Pravo mednarodnih pogodb, ur. Ana Polak Petrič, Irena Jager Agius in Andraž Zidar (Ljubljana 2013).

920 O ratifikaciji prim. Türk, *Temelji*, 246 id.; v Sloveniji mednarodne pogodbe ratificira državni zbor, z izjemo tistih, ki jih lahko ratificira vlada, ker urejajo vprašanje iz njene pristojnosti ali pristojnosti posameznih ministrstev; podrobno ratifikacijo mednarodnih pogodb v Sloveniji urejata 2. odstavek 153. člena Ustave Republike Slovenije in Zakon o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08 in 108/09).

921 Z začasno uporabo mednarodnih pogodb se je nekaj let ukvarjala ILC; delo je končala s sprejetjem napotil (*guidelines*) za države o začasni uporabi pogodb (*Guide to Provisional Application of Treaties*), s katerimi se je Generalna skupščina OZN seznanila in jih priporočila državam; glej GA Res. 76/113 z dne 9.12. 2021.

tudi notranjepravnih. Predvsem je sporno, ali lahko in pod katerimi pogoji še ne ratificirano pogodbo država uporablja in s tem hkrati ne krši zakonskih in ustavnih določil glede uveljavljanja mednarodnih obveznosti v notranjepravni red. Države v različnem obsegu, na različne načine in z različnimi omejitvami začasno uporabo dopuščajo. Nekaj izjemno pomembnih pogodb o omejevanju jedrskega orožja in nosilnih raket med supersilama v času hladne vojne med ZDA in Sovjetsko zvezo se je uporabljalo, ne da bi bile v eni ali obeh predložene v ratifikacijski postopek, ker je takratna ameriška administracija ocenjevala, da bi bil lahko postopek ratifikacije v senatu neuspešen. To pa bi izničilo s težavo dosežene dogovore o omejitvi jedrskega oboroževanja med supersilama, ki so bili v interesu vsega človeštva. Zanimivo, čeprav le hipotetično, je vprašanje, ali je obstojala možnost, da bi slovenska in hrvaška vlada dogovor Drnovšek-Račan začeli dejansko izvajati brez ratifikacije na podlagičasne uporabe. To bi bilo morda mogoče le, če bi na obeh straneh ključni politični dejavniki razumeli, da bi bilo to za obe državi izjemno koristno.

Na pogajanja in njihov izid pomembno *vplivajo tudi dogajanja izven pogajanj*, na primer mednarodna dogajanja, notranjepolitični razvoj v državah, vključenih v pogajanja, javno mnenje, razni lobiji in podobno. Ti vplivi so posredni in težko določljivi, ne gre pa jih prezreti, na kar opozarja Barston.⁹²² Javno mnenje je lahko pomemben dejavnik zlasti pri pogajanjih o zadevah, ki imajo v javnem mnenju veliko odzivnost, na primer o mejnih ali manjšinskih vprašanjih, vprašanjih, ki zadevajo suverenost, varnost, čast države in podobno. Doseči za obe strani sprejemljivi kompromis o tovrstnih vprašanjih, je izjemno težko, še zlasti pod pritiski javnega mnenja in politične opozicije. Dober primer za to so gotovo pogajanja o meji med Slovenijo in Hrvaško, v katerih so bili ves čas prisotni vplivi javnega mnenja in notranjepolitični vplivi, ki so večinoma vnaprej določali oziroma omejevali manevrski prostor pogajalcem.

Zastaviti si velja vprašanje, kdaj imamo lahko pogajanja za uspešna. Vsekakor takrat, kadar se končajo z dogovorom. Dogovor prispeva k pozitivnemu razvoju prihodnjih odnosov med državama ali državami, če gre za večstranski dogovor. Za uspešna morremo marsikdaj razumeti pogajanja že zato, ker je do njih prišlo, četudi ni prišlo do dogovora. Že samo pogajanja lahko pozitivno vplivajo na odnose med državama, odnose v regiji in podobno. Neuspešna pa so tista pogajanja, zaradi katerih se odnosi med državami zaostrijo, poslabšajo. Do tega pride praviloma takrat, ko skuša ena stran z uporabo lastne premoči vsiliti drugi tak dogovor, ki je v nasprotju z njenimi bistvenimi interesi.

922 Barston, *Modern Diplomacy*, 80 id.; prim. Nikolaev, *International Negotiations: Theory, Practice, and the Connection with Domestic Politics* (Lanham (MD) 2007).

Menimo, da je v sodobnih mednarodnih odnosih, zlasti po koncu hladne vojne, zastarelo govoriti o različnih regionalnih in podobnih slogih diplomacije, ki bi se odražali v pristopu k pogajanju. Edina pomembna razlika je med uspešnimi in neuspešnimi pogajanci, lahko bi tudi zapisali med usposobljenimi in neusposobljenimi pogajalci. Povedano ne pomeni, da je mogoče prezreti težave, ki se včasih pokažejo pri pogajanjih zaradi kulturnih⁹²³ in vrednostnih razlik. Razumljivo je, da je kulturne in vrednostne razlike treba upoštevati, vendar je med pogajanci vedno najpomembnejše *argumentirano soočenje interesov*.

Pogajanja so izjemno pomembna in zahtevna naloga diplomacije, še bolj kakor pogovori. Zato je težko razumeti, da številne diplomacije namenjajo tako malo pozornosti seznanjanju lastnih diplomatov s problematiko pogajanj. To je še toliko manj razumljivo za diplomacije majhnih držav (tudi Slovenije), ki imajo v pogajanjih na voljo le argumente ter lastno pogajalsko znanje in spretnost. Predaleč bi šla trditev, da je pogajalski izid najbolj odvisen od pogajalcev. Odvisen je od argumentov in dejanskega stanja, skladnosti in razhajanja interesov, političnega položaja v državah, od podpore ali nepodpore v mednarodni skupnosti, od javnega mnenja in podobno, vsekakor pa tudi od sposobnosti pogajalcev. Ker ne želimo biti »modri generali po bitki«, ne bomo navajali primerov, ko bi tudi v slovenski zunanji politiki z več pogajalskega znanja in spretnosti lahko dosegli več, kakor smo. Opozorimo pa na dejstvo, da se imajo tako rekoč vsi, ne le diplomati, temveč tudi politiki, za sposobne voditi pogajanja oziroma se pogajati. Videti je, kakor da vsi mislijo, da obvladajo to izjemno pomembno diplomatsko veščino. Pogajanja med državami oziroma med njihovimi pogajalci lahko v marsičem spominjajo na pogajanja na tržnici. Niso pa enaka. Pogajanja med državami zahtevajo posebna znanja in spretnosti: poleg poznavanja predmeta pogajanj, splošnih diplomatskih znanj in izkušenj tudi inteligenco, vztrajnost, sposobnost argumentiranja in drugo. Tem splošnim in posebnim pogajalskim znanjem in spretnostim bi prav v diplomacijah majhnih držav morali namenjati posebno pozornost, saj so prav pogajanja eno od najpomembnejših sredstev njihove zunanje politike.

923 Prim. Raymond Cohen, *Negotiating Across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy* (Washington DC 1991).

11. ODPOKLIC IN PREKINITEV DIPLOMATSKIH ODNOSOV KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Pogovori in pogajanja so zanesljivo najpomembnejša sredstva zunanje politike in komuniciranja držav. S pogovori države vzdržujejo medsebojne stike in krepijo sodelovanje. S pogajanja, katerih izid naj bi bile mednarodne pogodbe, sklepajo dogovore o sodelovanju, urejajo zanje pomembne zadeve in razrešujejo spore. Države pa kot zunanjepolitična sredstva uporabljajo tudi številna druga sredstva, ki spadajo med diplomatske dejavnosti v širšem pomenu, po svoji naravi pa so enostranska. Tudi ta sredstva so svojevrstna diplomatska komunikacija. V mislih imamo odpoklic diplomatov ali njihov izgon, prekinitev diplomatskih in konzularnih odnosov ter izmenjavo obiskov.⁹²⁴

Države kot sredstvo zunanje politike lahko uporabijo *odpoklic lastne vodje misije*, običajno z uporabo besedne zveze, da je »poklican na posvetovanje« ali pa tudi brez obrazložitve. To je ukrep, s katerim največkrat sporočajo drugi državi nezadovoljstvo s stanjem odnosov oziroma določenim ravnanjem te države. Ko se zadeve uredijo, pojasnijo in odnosi popravijo, se veleposlanik vrne na svoje mesto. Tak primer je bil odpoklic srbskih veleposlanikov iz številnih držav, tudi Slovenije, ko so te priznale neodvisnost Kosova. Seveda pa je vodja misije lahko poklican na posvetovanje v ministrstvo zaradi slabega dela ali večjih napak in je lahko tudi dejansko odpoklican. Tedaj seveda za odpoklic niso vzrok odnosi z drugo državo. Država, ki oceni, da je njen diplomat in še zlasti vodja misije iz kateregakoli vzroka izgubil verodostojnost v državi, kjer deluje, na primer zaradi izražanja neustreznih stališč, nestrokovnosti, prekrškov ali celo kršitev zakonov ter si s tem otežil delovanje in stike z organi države gostiteljice, ga mora država odpoklicati. Odpoklic je v takem primeru potreben ne le zaradi pomanjkljivosti pri delu diplomata, temveč tudi zato, ker država sprejema odpoklic upravičeno pričakuje in lahko odlašanje z njim razume kot podcenjevanje.

V diplomatski praksi marsikdaj tudi država sprejema formalno *zabteva odpoklic* diplomata ali pa to izrazi neformalno. V obeh primerih mora država, za katere diplomata gre, to storiti, tj. diplomata odpoklicati. Državi, ki diplomata razglasi za nezaželenega (*persona non grata*), ni treba navesti razlogov za to. Običajno je vzrok v nedovoljenem delovanju diplomata, na primer vohunjenje, vpletenost v kriminalno dejavnost, izražanje nespoštovanja do države sprejema in podobno. Država, za katere

924 O protestu in priznanju, ki bi ju bilo mogoče obravnavati tudi v tej zvezi, smo že govorili.

diplomata gre, mora odpoklic izvesti, praviloma v kratko omejenem in določenem času. Lahko pa se odloči tudi za povračilne ukrepe, tj. da tudi sama razglasi določene diplomate druge države za *persona non grata*. Marsikdaj medsebojna zahteva odpoklica določenih diplomatov ni posledica njihovega dvomljivega delovanja, temveč zapletov in zaostritev v odnosih med državama.

V primeru resnih zapletov in zaostritev med državama se država lahko odloči za **prekinitev diplomatskih in konzularnih odnosov** ali samo prekinitev diplomatskih odnosov. Tako je v skladu s t. i. Hallsteinovo doktrino Zvezna republika Nemčija v 50. letih prejšnjega stoletja prekinila odnose z državami, ki so vzpostavile diplomatske odnose z Nemško demokratično republiko, Ljudska republika Kitajska dosledno prekinja odnose z državami, ki bi priznale Tajvan za neodvisno državo. ZDA so po vdoru in zajetju talcev v ameriškem veleposlaništvu v Teheranu prekinile diplomatske odnose z Iranom. Prekinitev diplomatskih odnosov lahko traja desetletja, ne pomeni pa, da med državama ni prav nobenih odnosov. Do srečanj in stikov – praviloma neformalnih – prihaja na mednarodnih konferencah, zasedanjih mednarodnih organizacij ali pa pogajanjih, ki imajo pogosto namen ponovne vzpostavitve diplomatskih odnosov. Tako so bile na primer ZDA nekajkrat v stikih z Iranom v okviru pogajanj P5+1 (ZDA, Rusija, Francija, Velika Britanija, Kitajska, Nemčija) o iranskem jedrskem programu in s Severno Korejo prav tako v okviru t. i. pogovorov šesterice (ZDA, Rusija, Kitajska, Republika Koreja, Japonska in Severna Koreja). Najnujnejše zadeve in interese držav v primeru prekinitve diplomatskih odnosov ureja neka tretja država, ki jo država izbere kot **zaščitnico svojih interesov** in s katero se strinja tudi država, s katero so bili odnosi prekinjeni.⁹²⁵ Prekinitev diplomatskih odnosov ne pomeni nujno tudi prekinitve konzularnih odnosov.

925 O stikih držav v primeru prekinitve odnosov prim. Geoffrey R. Berridge, *Talking to the Enemy: How States Without Diplomatic Relations Communicate* (New York 1994).

12. OBISKI KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE

Med zunanjepolitičnimi sredstvi ne smemo prezreti *medsebojnih obiskov in osebnih stikov na visoki ravni*,⁹²⁶ kar je zlasti v novejšem času čedalje pomembnejše. Najpomembnejša vprašanja v odnosih med državami se marsikdaj razrešijo ali pa se vsaj začnejo razpletati s t. i. vrhunsko diplomacijo. Obisk predsednika Nixona na Kitajskem je sprožil popolnoma novo dinamiko in razsežnost odnosov med državama. Pomenil je (seveda z nekajletnimi pripravami oziroma predhodnimi tajnimi stiki) strateški premik od sovražnih odnosov k soobstoju in partnerstvu med Kitajsko in ZDA. Srečanja Regan-Gorbačov (1985, t. i. ženevski vrh) in že prej Kennedy-Hruščov (1961, Dunaj) ter podobna srečanja so imela izredno velik vpliv na odnose med jedrskima supersilama in na mednarodne odnose sploh. Ureditve sveta po drugi svetovni vojni se je krojila na osebnih srečanjih voditeljev ZDA, Sovjetske zveze in Velike Britanije, od Moskve in Teherana (1943) do Jalte in Potsdama (1945). Na vrhunskih srečanjih, na primer na srečanju v OZN ob prelomu tisočletja, so bili sprejeti izjemno pomembni dokumenti (*Millennium Declaration*) o izzivih in razvoju sodobnega sveta. Skratka, vrhunska srečanja, vključno s srečanji ministrov zunanjih zadev, so postala pogosto uporabljena in izjemno pomembno sredstvo zunanje politike.⁹²⁷

V ta okvir spada tudi izmenjava obiskov na visoki ravni v dvostranskih odnosih držav. Ti obiski so priložnost za neposredne pogovore med tistimi, ki dejansko o zunanji politiki odločajo. Na teh srečanjih se običajno razpravlja o najpomembnejših dvostranskih vprašanjih, najpomembnejših izzivih regije in aktualnih svetovnih težavah. Zato postaja čedalje pomembnejša naloga diplomacije prav priprava teh obiskov, tako vsebinska kakor tudi njihova organizacijska izvedba. ***Obiski na najvišjih ravneh, vključno z obiski zunanjih in drugih ministrov, so eno najpomembnejših sredstev zunanje politike, saj prav med temi obiski potekajo pogovori o najpomembnejših vprašanjih ter se pogosto prav med njimi dosežejo pomembni premiki in dogovori.***

926 O pomenu obiskov in osebnih stikov, tudi telefonskih, glej tudi Barston, *Modern Diplomacy*, 98 id.

927 O t. i. vrhunski diplomaciji prim. Jazbec, *Osnove*, 85 id.

V novejšem obdobju postajajo pomembno sredstvo zunanje politike tudi *stiki in obiski med parlamentarci* držav.⁹²⁸ Vključevanje parlamentarcev v mednarodne zadeve in mednarodne stike je pomembna značilnost sodobnih mednarodnih odnosov in zunanje politike, saj prav oni navsezadnje v parlamentu odločajo o usmeritvah zunanje politike in najpomembnejših zunanjepolitičnih vprašanjih. Prav stiki med parlamentarci lahko pomembno vplivajo na odnose med državami in jih zato lahko imamo za sredstvo zunanje politike.

Posebno vlogo v zvezi z zunanjo politiko držav članic EU in NATO imajo *Evropski parlament in parlamentarne skupščine zveze NATO, OVSE, Sveta Evrope*. Te parlamentarne skupščine imajo predvsem posvetovalno vlogo. Evropski parlament pa je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postal pomemben dejavnik pri določanju skupne zunanje in varnostne politike EU. Delovanje in zlasti zavzemanje stališč o zunanjepolitičnih vprašanjih parlamentarcev v parlamentarnih skupščinah NATO, OVSE in Sveta Evrope je stvar njihove presoje. Ker pa glavne zunanjepolitične smernice vladne zunanje politike določa prav parlament, pri mednarodnih nastopih parlamentarcev v praksi ni pričakovati bistvenih odstopanj od vladnih stališč. Prav stiki parlamentarcev pa lahko širijo možnosti za napredek pri urejanju tudi tistih vprašanj, glede katerih je prišlo med vladami do zastoja. Spretna zunanja politika zna uporabiti mednarodne stike in obiske parlamentarcev kot pomembno dopolnilo pri prizadevanjih za uresničitev lastnih zunanjepolitičnih ciljev. Vključevanje parlamentov v zunanjepolitične stike je hkrati zagotovilo za boljše poznavanje mednarodnih vprašanj in bolj kakovostno odločanje parlamentarcev o zunanjih zadevah, kadar o njih v parlamentu države odločajo.

Zlasti obiski na najvišji ravni imajo *pomemben simbolni pomen* in uživajo izjemno pozornost medijev. Z njihovo organizacijsko izvedbo se ukvarja posebna služba, v večini držav v ministrstvu za zunanje zadeve – *protokol*.⁹²⁹ Ureditev, za katero se je odločila Slovenija, ki ima poleg protokolarne službe v ministrstvu za zunanje zadeve še poseben državni protokol, je bolj izjema kakor pravilo. Ta se poleg državnih obiskov na najvišji ravni ukvarja tudi z domačimi protokolarnimi zadevami, vključno z organizacijo državnih proslav. Ker je dejavnost protokola, kolikor gre za državne obiske, bistveno povezana z zunanjepolitično dejavnostjo, ta del protokolarne dejavnosti (pripravo in izvedbo državnih obiskov) upravičeno štejemo med diplomatsko dejavnost in sredstva zunanje politike.

928 O t. i. parlamentarni diplomaciji prim. Bogdan Osolnik, *Parlamentarna diplomacija*, v *Diplomacija in Slovenci*, ur. Milan Jazbec (Celovec 1998), 160 id.

929 O protokolu prim. Mario Mikolić, *Diplomatski protokol* (Zagreb 1995).

Naloga in bistvo dejavnosti protokola sta, da obisk nemoteno poteka, s primernim gostoljubjem, predvsem pa, da sta zagotovljena primerno, prijazno vzdušje za pogovore ter dolžno spoštovanje tujim gostom in njihovi državi. Pretirano gostoljubje in zlasti servilnost seveda nista ustrezna, gostoljubje mora biti stanju odnosov med državama primerno oziroma ustrezno: prijateljsko ali bolj zadržano vzdušje. Program obiska, vključno njegov nedelovni del, je vedno vnaprej usklajen; včasih je to usklajevanje kar zahtevno. Takšno je bilo na primer navidezno nepomembno vprašanje ob prvem obisku predsednika ZDA Clintona v Sloveniji leta 1999, ali naj bo del programa tudi slovesna večerja na Brdu (*state dinner*). Tako kakor protokol lahko prispeva k dobremu vzdušju za pogovore, njegove napake, slaba izvedba obiska ali mednarodnega srečanja lahko obremenijo pogovore, posledično pa tudi odnose med državama. To je razlog za to, da je v večini držav protokol vpet v ministrstvo za zunanje zadeve in ga vodijo izkušeni diplomati, praviloma v rangju veleposlanika.

V. DEL:
POSEBNOST ZUNANJE POLITIKE
MAJHNIH IN NOVIH DRŽAV

1. POSEBNOSTI ZUNANJE POLITIKE MAJHNIH DRŽAV

V teoriji mednarodnih odnosov in teoretskih opredelitvah zunanje politike je malo del, ki bi skušala določiti splošne razlike med zunanjo politiko držav, različnih po moči oziroma velikosti ali pomenu.⁹³⁰ Teorija zunanje politike večinoma izpostavlja tiste sestavine, ki so lastne zunanji politiki vseh držav. Seveda pa zunanjo politiko katerekoli države poleg splošnih, skupnih sestavin označujejo tudi posebne značilnosti zunanje politike prav te države. Te posebne značilnosti zunanje politike določene države odražajo njeno naravo, moč, geopolitični in zgodovinski položaj ter druge značilnosti.

Teoretski razmislek, še bolj pa praktična izkušnja navajata k hipotezi, da je mogoče ugotoviti in utemeljiti tudi nekatere posebne determinante zunanje politike določene vrste držav, tudi majhnih in novih držav. Podobno seveda velja, da je mogoče ugotoviti tudi nekatere posebne determinante zunanje politike vodilnih držav, regionalnih sil, srednjih držav in podobno. Nas na tem mestu zanimajo posebne značilnosti oziroma determinante zunanje politike majhnih držav, tj. takšnih, med kakršne spada tudi Slovenija. Te determinante, posebne za zunanjo politiko majhnih držav, seveda velja upoštevati pri načrtovanju in izvajanju zunanje politike vsake konkretne majhne države, če naj bodo cilji njene zunanje politike ustrezni razpoložljivim sredstvom in možnostim, sredstva in metode delovanja pa izbrani razumno.

930 Posebnosti zunanje politike novih držav raziskuje in opredeljuje Calvert, *The Foreign Policy*, passim, posebnosti zunanje politike majhnih držav pa obravnavajo prim. Jazbec, *Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav*, v *Diplomacija in Slovenci*, uredil Jazbec (Celovec 1998), 9 id.; Jazbec, *The Diplomacies of New Small States: The Case of Slovenia with Some Comparison from the Baltics* (Aldershot 2001); Petrič, *Zunanja politika*, 876 id.; Paterson, *Small States in International Politics*, v *Cooperation and Conflict*, 4/1969, 119 id.; Braveboy-Wagner, *Small States*, passim; Hey, *Small States*, passim; *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, uredila Brglez in Zajc (Ljubljana 2004); Bučar, *The Role of Small States and Regions in the Future of Europe v Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas*, uredili Devetak, Flere in Seewan (München 1993), 128 id.; *Small States in the Post-Cold War World: Slovenia and NATO Enlargement*, uredila Šabič in Bukowski (London 2002); Ladika, *Slovensko-ameriški odnosi*, passim, obširno in tudi na primeru Slovenije obravnava posebnosti zunanje politike majhnih držav.

Preden preidemo k analizi, ki naj bi odgovorila na zastavljeno vprašanje, katere so posebne determinante zunanje politike majhnih držav, je treba opredeliti pojma zunanja politika in majhna država. Pojem zunanje politike⁹³¹ smo opredelili kot dejavnost države oziroma njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) določena država v mednarodnem življenju uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje z razpoložljivimi sredstvi in metodami. ***Pri posebnostih zunanje politike majhnih držav gre torej za posebnosti sestave in delovanja njenih organov za zunanje zadeve, vrednot in ciljev, ki jih s svojo zunanjo politiko uresničuje, ter sredstev in metod, ki jih ima na voljo oziroma jih majhna država uporablja v odnosih z drugimi državami v mednarodnem okolju.*** Opredelitev majhnih držav je na prvi pogled enostavna. Odločiti se je treba za določena kvantitativna merila, na primer velikost ozemlja, število prebivalcev, BDP, velikost vojske – in zadeva je opravljena. Vendar pa pogosto konkretni primeri ugotovitve, pridobljene na temelju teh objektivnih meril, postavljajo na laž. Izrael je tako po številu prebivalstva, velikosti ozemlja in gospodarski moči majhna država, je pa nedvomno regionalna sila, zlasti vojaško. Majhna država je po prebivalstvu in obsegu tudi Švica, a njena gospodarska moč in politični ugled presegata pomen majhne države. Kakorkoli že, kot dokaj značilne majhne države bi opredelili – le za potrebe pričujoče razprave in ne da omenjamo t. i. mini države Monako, Andoro, Lihtenštajn, San Marino – v Evropi na primer baltiške države, Norveško, Dansko, Finsko, Irsko, Islandijo, Luksemburg, Slovaško, Severno Makedonijo, Albanijo, Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Moldovo, Slovenijo, Črno goro in Kosovo; pa tudi Portugalska, Bolgarija, Grčija, Češka, Švica, Srbija, Madžarska, Avstrija, Belgija in Nizozemska in celo Švedska ter Belorusija so bliže majhnim kakor velikim državam. Vsekakor Slovenija spada po svoji »teži« v mednarodnem življenju med majhne države, kar pa ne pomeni, da si s svojo uspešno domačo in mednarodno politiko ne bi mogla dolgoročno zagotoviti večje »teže« v mednarodnih odnosih, kakršno imajo danes na primer skandinavske države, Avstrija in Švica.

Ugotovili smo, da vsaka država organizirano nastopa v mednarodni skupnosti, da bi uresničila svoje zunanjepolitične cilje, tj. deluje s posebnimi za to pooblaščenimi in usposobljenimi državnimi organi. Te organe, ki so nosilci odločitev in izvajalci zunanje politike, organizira vsaka država po lastni presoji. Glavni zunanjepolitični organi v skoraj vseh državah so parlament, šef države, vlada in ministrstvo za zunanje zadeve z diplomatsko službo. Glede konkretne organizacije, tj. razporeditve pristojnosti in medsebojnih odnosov teh organov, pa so med državami velike razlike, odvisne od njihove ustavne ureditve, pa tudi od velikost države. Velike države imajo številno osebje in strokovno elito, ki se spoznata na zunanjo politiko, številne intelektualne centre (t. i. »think tanki«, instituti, univerze, strokovna društva), kar omogoča stalni pretok

931 Opredelitev pojma zunanja politika glej I. del.

kadrov v državno upravo in obratno.⁹³² Ta obilica kadrov in institucij zagotavlja strokovno in znanstveno oporo državnim organom, ki odločajo o zunanji politiki ali jo izvajajo. V primeru zamenjave oblasti v taki državi z velikim številom vrhunskih strokovnjakov ni težav in škode, četudi kadrovske spremembe sežejo globoko, saj je odhajajoče mogoče brez težav zamenjati z enako usposobljenimi. V majhni državi pa je običajno le malo institucij, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi in malo vrhunskih poznavalcev mednarodnega področja.⁹³³ Za razliko od velikih držav si zato majhna država le težko in vsekakor z veliko škodo privoščiti globoke kadrovske posege v strokovne službe organov za zunanje zadeve, na primer ob menjavi vlade.

V parlamentih velikih držav (ki so tudi številčno večji) je med parlamentarci lažje najti osebe, ki jih mednarodna vprašanja ali vsaj njihovi posamezni vidiki osebno zanimajo in imajo mednarodne izkušnje. Lažje je članom parlamenta zagotoviti strokovno pomoč in oporo ob pomoči razvejanih vladnih služb ali številnih in kakovostnih nevladnih institucij. Številni raziskovalni centri in projekti, univerze in društva omogočajo zelo kakovostne razprave in zaslišanja o zunanji politiki v parlamentu velike države in posledično strokovno ustrežnejše odločitve.

V majhni državi pa se tisti, ki odločajo o zunanjih zadevah, le redko lahko oprejo na kakovostne, specializirane strokovne službe, raziskovalne inštitute in podobno, ker jih ni ali pa so skromni. Zato je treba v majhni državi še posebej sistematično negovati stike državnih služb (ministrstva za zunanje zadeve še posebej) z raziskovalnimi centri, univerzo in posamezniki izven vlade, kolikor jih pač je, da se vendarle zagotovi čim boljša strokovna podlaga odločitvam in projektom zunanje politike.

V vseh državah je pomembno, v majhnih pa še posebej (kar se sicer zdi kot paradoks, a je resnica), usklajevanje (koordinacija) zunanjepolitičnega delovanja.

932 Že samo v Washingtonu delujejo številni centri za mednarodne odnose ali njihove izpostave, na primer Center za strateške in mednarodne študije (*Center for Strategic and International Studies – CSIS*); *RAND Corporation*; *Wilson Center*; *Hudson Institute*; *Carnegie Endowment*; *Nitze Advanced School of International Services* v okviru J. Hopskins univerze; *National Defence University*; *Institute for National Strategic Studies*; *Institute for the Study of Diplomacy* v okviru *School of Foreign Service* univerze Georgetown; *School of International Service* v okviru American University.

933 Slovenija sicer premore študij mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede, ki je dolgo veljal za elitnega in poučevanje mednarodnega prava na Pravni fakulteti v Ljubljani; premore tudi nekaj raziskovalnih centrov za proučevanje mednarodnih odnosov, vendar so to tako kadrovske kakor tudi organizacijsko zelo skromne institucije; diplomatskim študijam in mednarodnim študijam namenjajo pozornost tudi na Novi univerzi in na njenih Evropski pravni fakulteti (v Ljubljani in Novi Gorici) ter Fakulteti za državne in evropske študije, kjer se izvaja študijski program Mednarodne in diplomatske študije na magistrski in doktorski ravni.

Kakovostna in kadrovska bogata ministrstva velikih držav običajno že zaradi svoje strokovne superiornosti nimajo posebnih težav s koordinacijo mednarodnega delovanja vseh drugih državnih organov. V majhnih državah pa je izrazita in težko obvladljiva težnja, da posamezni državni organi nastopajo v mednarodnih stikih samostojno in neusklajeno, bodisi ker kadrovsko šibko ministrstvo za zunanje zadeve dejansko ni sposobno zagotoviti koordinacije in strokovne pomoči, bodisi ker ocenjujejo, da pomoči ne potrebujejo in da koordinacija ni potrebna. Še posebej v majhni državi, katere mednarodni položaj je vedno občutljiv in ranljiv ter kjer že majhne napake lahko povzročijo veliko škodo, je usklajevanje mednarodnopolitičnih aktivnosti državnih organov nujno in koristno tudi zato, ker omogoča gospodarnejšo izrabo kadrov, znanja in materialnih virov, kolikor jih majhna država premore.

Za organiziranost in delovanje organov za zunanje zadeve majhnih držav, še posebej novih, so pogosto značilne neusklajenost, nejasna razmejitev kompetenc, težnja različnih državnih organov, da samostojno (in s tem neusklajeno z drugimi) nastopajo v mednarodnih odnosih. Ker je v majhni državi močno prisotna težnja, urejati zadeve po domače, se zmotno predpostavlja, da podobno delujejo tudi druge države. Vendar ni tako. V vsaki urejeni državi ministrstvo za zunanje zadeve usmerja, koordinira in tudi nadzoruje izvajanje celotne zunanje politike, čeprav imajo tudi drugi organi države neposredne mednarodne stike. Ti drugi organi neradi pristajajo na to, da naj bi vse mednarodne odnose usmerjalo ministrstvo za zunanje zadeve, ki naj bi mu drugi organi o svojih mednarodnih stikih obvezno in sprti poročali. Pogosto tudi ni pripravljenosti za vsebinsko usklajeno sodelovanje z lastnimi veleposlaništvimi, ki jih različni državni organi razumejo kvečjemu kot službo za prevoze, hotelske rezervacije in podobno; ne potrebujejo pa brifingov, kaj šele vsebinskih informacij in navodil veleposlaništva. Familiarnost, ki je neizbežna prav v majhni državi, še dodatno ruši jasne razmejitve in odgovornosti ter zdravo hierarhijo med državnimi organi.

Omenjene težave so večinoma odraz dejstva, da majhne države nimajo možnosti, da bi vzpostavile dovolj razvejana in usposobljena ministrstva za zunanje zadeve, ki bi zmogla hitro in strokovno kakovostno zagotavljati storitve za vse druge državne organe. To pa vodi v to, da si ti sami vzpostavijo lastne, seveda majhne zunanje službe, ki skušajo oblikovati svojo zunanjo politiko na svojem delovnem področju. To povzroči še dodatno materialno in kadrovsko šibkost ministrstva za zunanje zadeve (saj je denarja v majhni državi oziroma v njenem proračunu vedno premalo, prav tako pa tudi usposobljenih kadrov), nazadnje pa nestrokovnost in neusklajenost mednarodnega delovanja majhne države.

Rešitev za zgoraj navedene težave, ki jo nekatere majhne države (in ne le majhne) uporabljajo, je *poudarjena središčna vloga vlade in ministrstva za zunanje*

zadeve pri koordiniranju zunanje politike. Če naj bo zunanja politika učinkovita, mora biti enotna in usklajena.⁹³⁴ Delovanje vseh državnih organov o pomembnih vprašanih zunanje politike mora temeljiti na predhodnih sklepih vlade in biti pod nadzorom ministrstva za zunanje zadeve; ne sme biti visokih obiskov in vabil mimo vlade in ministrstva za zunanje zadeve; ne sme biti mednarodnih srečanj in sestankov (seveda so mogoče izjeme) brez navzočnosti predstavnikov ministrstva za zunanje zadeve; zagotovljeno mora biti dosledno poročanje o mednarodnih dejavnostih vseh državnih organov ministrstvu za zunanje zadeve, ki mora biti tudi vnaprej seznanjeno z načrtovano vsebino mednarodnega delovanja in nastopanja drugih državnih organov.

Za sprejemanje pomembnejših odločitev in dolgoročnejših usmeritev zunanje politike, še posebej pa za zagotavljanje koordinacije na najvišji ravni, je koristna vzpostavitev posebnega koordinacijskega telesa, ki ga imajo številne države, na primer nacionalni svet za varnost (*national security council*). Ta organ lahko s svojo avtoriteto zagotavlja medresorsko koordinacijo med ključnimi državnimi akterji na področju zunanjih zadev. Skratka, prav v majhni državi sta potrebni stalna in zavestna skrb za usklajeno in enotno zunanjo politiko. Le enotna in usklajena zunanja politika je lahko gospodarna in uspešna.

Visoko strokovno raven zunanje politike je mogoče zagotoviti z različnimi ukrepi; najprej pa z izbiro ustreznih kadrov in njihovim usposabljanjem. Vsekakor je potrebno, da za vse kadre v vseh ministrstvih in v kabinetih, ki posegajo v mednarodne zadeve, veljajo v bistvu enake zahteve in merila glede izobrazbe in strokovnosti, kakor ti veljajo za kadre v ministrstvu za zunanje zadeve, ter da imajo enake možnosti in zahteve za dopolnilno in stalno izobraževanje. Izobraževalne možnosti v ministrstvu za zunanje zadeve morajo biti dostopne tudi kadrom v drugih vejah državne uprave, če je v njihovem opisu del in nalog mednarodno področje. Hkrati pa morajo za te kadre veljati v bistvu enake strokovne zahteve in preverjanja kakor za tiste, ki delajo v ministrstvu za zunanje zadeve. Pomembno za profesionalizacijo dela vseh državnih organov, ki posegajo v mednarodne zadeve, je kroženje osebja med ministrstvom za zunanje zadeve in drugimi vejami uprave ter kabineti. To prispeva k poklicni povezanosti kadrov, ki v različnih organih urejajo mednarodne zadeve, in hkrati omogoča večjo strokovnost zunanjepolitičnega delovanja drugih državnih organov.

934 Od kardinala Richelieuja dalje je jasno, da mora biti zunanja politika, če naj bo uspešna, vodena z enega ministrstva, čeprav je hkrati tudi res, da je to v številnih državah (tudi v Sloveniji) neuresničena zahteva; o potrebi po enotnosti zunanje politike prim. Harold Nicolson, *The Evolution of the Diplomatic Method* (New York, 1954); C. W. Thayer, *Diplomat* (New York 1959).

Ni treba posebej utemeljevati, da prav *majhnost države zahteva stalno prizadevanje za gospodarno in varčno izrabo materialnih sredstev in kadrov tudi na področju zunanjih zadev*. Analitsko jedro, ki naj bi bilo strokovni temelj dolgoročnemu usmerjanju zunanje politike, je zato smotrno in potrebno vzpostaviti na eni točki. Le z zavestno politiko je mogoče preprečiti, da se ne vzpostavljajo različne analitske službe, ki nato praviloma životarijo pod potrebno kritično maso.

Najbolj razumno in logično je, da se kakovostna analitska služba vzpostavi v ministrstvu za zunanje zadeve. To omogoča, da so z njo dnevno delovno povezani tisti sektorji ministrstva, ki operativno izvajajo zunanjo politiko. Še posebej v majhni državi mora biti analitska služba v ministrstvu za zunanje zadeve povezana z intelektualnimi potenciali izven državne uprave (inštituti, univerze, skupine za razmislek in podobno). Le kakovostna analitska služba in krepki strokovni sektorji v ministrstvu za zunanje zadeve bodo sposobni kakovostno in sproti zagotavljati storitve tudi drugim organom državne uprave, ki sodelujejo v mednarodnih odnosih.

Posebna težava majhnih držav je sodelovanje različnih državnih organov v mednarodnih odnosih. Zato je v taki državi vsekakor treba zagotoviti čim gospodarnejšo porabo sredstev. Potovanja delegacij niso potrebna le zato, da se tujim partnerjem sporoči tisto, kar lahko tujim veleposlanikom sporoči ministrstvo za zunanje zadeve ali lastno veleposlanišvo ministrstvu države sprejema, v kateri je akreditirano. Negospodarno in neučinkovito je nekoordinirano delovanje različnih organov države o isti zadevi po različnih kanalih in brez predhodne uskladitve. Skupni učinek zgoraj navedenih pomanjkljivosti je dražja in manj učinkovita zunanja politika, kakor bi sicer lahko bila.

V majhni državi so potrebni stalno in zavestno prizadevanje za koordinacijo delovanja vseh zunanjepolitičnih dejavnikov, stalno in zavestno zagotavljanje visoko usposobljenih kadrov ter gospodarnosti pri uporabi sredstev in ljudi. Brez stalnega in zavestnega zagotavljanja strokovnosti in gospodarnosti je zunanja politika zlasti v majhni državi neuskaljena, odločanje pogosto improvizirano, kadri in sredstva uporabljeni nerazumno, odnosi med različnimi akterji v zunanji politiki domačni in nestrokovni, pooblastila in odgovornosti netransparentne ter rezultati skromni.

Tudi glede vrednot in ciljev⁹³⁵ zunanje politike je pri majhnih državah mogoče ugotoviti določene posebnosti. Vrednote, za uresničitev katerih si prizadeva zunanja politika, so deloma skupne vsem državam. Temeljne vrednote zunanje politike, kakor so varnost, blaginja, razvoj, ohranitev neodvisnosti in podobno, si skušajo z ustrežno zunanjo politiko zagotoviti vse države, in to tako, da si s svojo zunanjo politiko

935 O vrednotah in ciljih v zunanji politiki smo že govorili.

prizadevajo uresničiti določene konkretne cilje. Vendar pa so konkretni cilji zunanje politike, s katerimi si skuša zagotoviti na primer varnost ali blaginjo majhna država, tudi posebni, značilni prav za majhne države.

Za zagotovitev lastne varnosti se majhna država ne more veliko zanašati na svojo moč. Varnost si majhna država lahko zagotovi predvsem s tem, da kot cilje svoje zunanje politike izpostavi in uresniči dobre in urejene odnose s sosedi ter da se vključi v ustrezna zaveznitva. ***Urejenost odnosov s sosedi in vključenost v ustrezna zaveznitva sta temeljna stebra varnosti majhnih držav.*** Zato morajo biti urejeni odnosi s sosedi za zunanjo politiko majhne države posebej pomemben in poudarjeni cilj in stalno prizadevanje.⁹³⁶ Urejeni odnosi s sosedi so običajno tudi pomemben pogoj za vključitev v širša zaveznitva. Zaveznika ali člana zaveznitva, ki vanj vnaša majhen prispevek, kar velja za majhne države, hkrati pa velike težave, tveganja in spore s sosedi, si ne želi nobeno zaveznitvo.⁹³⁷

Tudi za dolgoročno varnost Slovenije je poleg urejenih odnosov s sosedi odločilnega pomena vključenost v ustrezna zaveznitva. Z izzivi, ki utegnejo označevati mednarodne odnose v okolju Slovenije vsaj nekaj prihodnjih desetletij (krhka stabilnost na Balkanu, ki bo endemična daljše obdobje; še vedno nepredvidljivi razvoj v Rusiji, zlasti po agresiji na Ukrajino; množične migracije; islamski fundamentalizem in mednarodni terorizem; globalna kriminaliteta in t. i. novi izzivi varnosti in podobno), se Slovenija lahko uspešno sooča, ker je vključena v evropske povezave in transatlantsko varnostno skupnost.

Za zagotovitev varnosti je bil zato eden temeljnih zunanjepolitičnih ciljev Slovenije poleg urejenih odnosov s sosedi vključitev v NATO. Članstvo v NATO ni pomembno le zaradi utrditve položaja Slovenije na zahodu, v okviru evropske in transatlantske »zahodne« civilizacijske skupnosti, temveč je edina realna in vsekakor najrazumnejša možnost tudi za dolgoročno zagotovitev njene varnosti. Enako kakor druge majhne države Slovenija nima materialnih zmogljivosti oziroma moči in ni v takem geopolitičnem položaju, da bi si lahko z lastnimi oboroženimi silami in lastno gospodarsko močjo dolgoročno zagotovila varnost.

Majhna država je lahko izpostavljena pritiskom in tveganjem, še zlasti če je izven povezav in izven zanesljivih zaveznitv. Zato ni presenetljivo, da so si skoraj vse

936 Tudi varnost Slovenije ne bo dolgoročno zagotovljena z njeno močjo (ki bo vedno zelo omejena), temveč z urejenimi odnosi s sosedi; ureditev odnosov zlasti s Hrvaško, Italijo in Avstrijo mora biti temeljni cilj in stalno prizadevanje slovenske zunanje politike.

937 V zvezi s tem je urejenost odnosov s sosedi izpostavljena kot eno od meril za vstop novih kandidatov v NATO, posredno pa tudi pogoj za včlanitev novih držav v EU.

srednjeevropske države od Baltika do Črnega morja prizadevale za včlanjenje v EU in NATO, ki sta osrednji zahodni povezavi, ki zagotavljata dolgoročno varnost in blaginjo. Pri tem ne gre prezreti dejstva, da sta Sovjetska zveza in njena naslednica Ruska federacija kar pogosto z oboroženo silo posegli v sosednje države, še bolj pogosto pa politično, vendar nikoli vse od leta 1949 (nastanek NATO) v katero od članico NATO. To kaže na realni pomen varnosti, ki jo zagotavlja članstvo v NATO, in je zato razumljiva težnja vzhodno- in srednjeevropskih držav za članstvo v zavezništvu.

Majhne države potrebujejo zanesljive prijatelje med vodilnimi državami, čeprav si jih, ker niso močne in pomembne, težje pridobivajo. Vsekakor pa je za majhno državo pomemben razmislek o prijateljih oziroma zaveznikih. Najprimernejši in pogosto tudi najzanesljivejši so tisti, ki v regiji, kjer je ta majhna država, nimajo interesov, ki bi bili neskladni z interesi majhne države oziroma ki bi sovpadali z interesi nasprotnic te majhne države. Neprijetno je tudi dejstvo, ki pa ga mora zunanja politika majhne države upoštevati, da njena majhna moč in pomen pomenita stalno možnost, da bodo veliki njene interese zlahka zanemarili in žrtvovali za lastne interese ali interese pomembnejših partnerjev. Naivnost in lahkovernost sta v zunanji politiki majhnih držav lahko posebej usodni. Primerov ne manjka – od Münchna leta 1938, Madžarske leta 1956, Češkoslovaške leta 1968, do razočaranj Gruzije in Ukrajine ter tudi Moldove ob pritiskih Rusije, do slovenskih razočaranj, na primer z Italijo in nekaterimi prijatelji v Evropi po letu 1991.

Tudi blaginja je vrednota, ki jo tako kakor vse države skušajo s svojo zunanjo politiko uresničiti tudi majhne države. V sodobnem svetu, še zlasti pa v sedanjih evropskih razmerah, blaginje ni mogoče uresničiti z gospodarskim zapiranjem in ubiranjem avtarkičnih poti. ***Za majhne države srednje Evrope je bila včlanitev v EU najpomembnejši in hkrati dolgoročno najrazumnejši zunanjepolitični cilj.*** Ne glede na težave, ki jih ima EU pri uresničevanju nekaterih svojih ciljev, tudi pri vzpostavljanju skupne zunanje in varnostne politike, se majhne srednjeevropske države – pa tudi tiste na Balkanu – ne morejo zanašati na to, da bi lahko dolgoročno ostale izven te gospodarske, čedalje bolj pa tudi politične in varnostne povezave, če si želijo zagotoviti trdne, dolgoročne temelje gospodarske stabilnosti in razvoja.⁹³⁸

Nobena nacionalistična ekskluzivnost in samozadovoljstvo ne moreta majhni državi zagotoviti varnosti in blaginje. Poleg uspešne notranje gospodarske, finančne, razvojne in drugih politik ju lahko zagotovi le taka zunanja politika, ki bo znala najti pot do ustreznih povezav in zavezništev ter bo sposobna državo vključiti v povezovalne procese ter se uspela uveljaviti kot verodostojna partnerka v teh povezavah in procesih. Z drugimi besedami: ***prvobitni nacionalni interes, »zvezda vodnica« zunanje***

938 Švica in Norveška sta izjemi zaradi posebnih okoliščin, ki pa se čedalje bolj kažejo kotčasne.

politike majhne države, so ureditev odnosov s sosedi, zanesljiva zaveznitva in vključenost v zanjo pomembne povezave.

Za majhne države, zlasti tiste, ki so utemeljene na lastni narodni samobitnosti, je ohranitev narodnostne, etnične, kulturne, jezikovne in drugih samobitnosti med najpomembnejšimi vrednotami, ki naj jih zagotovi tudi njena zunanja politika. Konkretni cilj zunanje politike majhne države so zato taki mednarodni dogovori, ki naj zagotovijo, da bodo sodobni neizbežni povezovalni procesi čim manj prizadeli njeno narodno samobitnost. Zunanja politika majhne države mora prispevati k ohranitvi njene identitete in razvidnosti ter zagotoviti, da bo vključena v povezave kot opazna, posebna narodnostna in kulturna entiteta, ki hoče ohraniti in razvijati lastno samobitnost.

Sodobni povezovalni procesi, ki se jim majhna država ne more izogniti, ne vodijo sami po sebi v zanikanje oziroma ogrožanje narodne samobitnosti. So pa resen izziv, ki zahteva hkrati s povezovalno tudi ohranitveno zunanjo politiko.

Uskladitev teh na videz protislovnih zunanjepolitičnih ciljev je eden od temeljnih izzivov, pred katerimi sta tudi slovenska zunanja (in notranja) politika. Usmeritvi k EU in NATO, ki je izraz temeljnih nacionalnih interesov Slovenije, ni alternative. Ostati izven EU in NATO v času, ko se vzpostavlja, čeprav s težavami, novi evropski (in svetovni) red, bi pomenilo za katerokoli srednjeevropsko ali baltsko državo ostati na obrobju Evrope. Dolgoročno bi to ogrozilo varnost in blaginjo Slovencev, izrinilo Slovenijo na evropsko obrobje, nazaj na Balkan. Prevlada provincializma, zaostajanje v razvoju in marginalizacija Slovenije bi bile neizbežne posledice, kar bi navsezadnje povzročilo tudi erozijo slovenstva.

Poleg ohranjanja samobitnosti je tudi zagotavljanje prepoznavnosti v mednarodnem življenju posebna vrednota in cilj, katerega uresničevanje zahteva posebna prizadevanja zunanje politike prav majhnih držav. Vsaka, tudi majhna država, si lahko hitro ustvari negativni sloves, bodisi z dogodki doma bodisi z nerodnimi in škodljivimi potezami svoje zunanje politike. Ustvariti si pozitivni ugled in razpoznavnost pa je dolgotrajni proces, odvisen od notranjepolitične stabilnosti in gospodarske uspešnosti majhne države, pa tudi od njene zunanje politike.

Država, zlasti majhna, v kateri se nič posebnega in spektakularnega ne dogaja, sama po sebi ni zanimiva za svetovne medije. Vendar pa to ne pomeni, da je nezanimiva in neopažena tudi za politične dejavnike v državah, zlasti tistih, ki jih zanima del sveta, kjer majhna država je. Politična stabilnost, gospodarska uspešnost, spoštovanje človekovih pravic so bistveni elementi sodobne pozitivne prepoznavnosti katerekoli države, še posebej majhne. Domišljenost njenih mednarodnih nastopov in aktivnosti, pripravljenost imeti aktivno, pozitivno vlogo v mednarodnih dogajanjih, načelnost njene zunanje politike, usposobljenost njenih politikov in diplomatov bistveno prispevajo k pozitivni prepoznavnosti vsake države. K prepoznavnosti majhne države, ki ni posebej opazna zaradi svoje majhne moči in omejene vloge, ki jo ima v svetu, pa še posebej.

Velike države so v mednarodnem življenju prepoznavne zaradi svojega pomena in vloge ter bogate zgodovine, kulturnih dosežkov in podobnega ter seveda svoje moči. Imajo pa tudi veliko sredstev za načrtno lastno promocijo. Majhne države niso prepoznavne same po sebi in imajo le skromna sredstva ter omejene možnosti za promocijo. Zato sta nujni gospodarna in jasno usmerjena uporaba sredstev za promocijo. Funkcionalno in estetsko urejeni prostori veleposlaništev in rezidenc so vsekakor pomembna in trajna promocija katerekoli države. Posebej pomembno je, da se pozitivna razpoznavnost zagotovi pri družbeni in gospodarski eliti v drugih državah, pri tistih, ki odločajo, pri tistih, ki želijo in morejo sodelovati z majhno državo, in pri tistih, ki jih ta država iz kateregakoli razloga zanima.

Odnos med načelnostjo in pragmatičnostjo⁹³⁹ v zunanji politiki je prav tako eno od vprašanj, pomembnih za vse države. Vsekakor pa velja, da je škodljivo, zlasti pri majhni državi, če se sicer potrebna pragmatičnost njene zunanje politike izrodi v nenačelnost. Velike države v mednarodnem življenju veljajo za resne in pomembne partnerice in jih tako tudi obravnavajo, tudi če je njihovo dejansko ravnanje sporno in nenačelno. Za majhne države to ne velja. Resno upoštevanje v mednarodnih odnosih si lahko izborijo le z aktivnostjo in načelnostjo svoje notranje in zunanje politike. S poceni dajanjem obljub, pragmatičnim menjavanjem stališč in ocen, nespoštovanjem sprejetih dogovorov in nekooperativnostjo pa ne, in še zlasti ne z odmikanjem od vrednot in načel, na katerih so utemeljene in jih sicer razglašajo.

Za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev države uporabljajo sredstva zunanje politike.⁹⁴⁰ Zlasti za majhne države je uporaba sredstev prisiljevanja pri uresničevanju njihovih zunanjepolitičnih ciljev redka in vsekakor tudi tvegana. Sredstva, ki naj zagotovijo uresničitev zunanjepolitičnih ciljev katerekoli države, morajo biti ciljem ustrezna, primerna in seveda določeni državi dosegljiva. Brez uporabe ustreznih sredstev ostane cilj neuresničen, namesto zunanjepolitičnega uspeha pa se zgodi poraz. Tudi zunanjepolitični cilji, ki so uresničeni za previsoko ceno, torej zunanjepolitične Pirove zmage, so prej poraz kakor zmaga.

Majhne države praviloma nimajo ne vojaške ne gospodarske in tudi ne politične moči, s katero bi lahko drugo državo prisilile k določenemu ravnanju. Čim večja gospodarska in finančna moč je v vsaki državi, tudi majhni, seveda zaželeno. Oboževanje v majhni državi pa je praviloma zanjo velika obremenitev, ki utegne ne le neugodno vplivati na njen gospodarski razvoj, prispevati k neuravnoteženi proračunski porabi in podobno, temveč lahko zlasti pri sosednjih državah povzroči neugodne odzive, pogosto pa tudi protikupepe. ***Zato naj bi majhna država svojo vojaško moč***

939 O načelnosti in pragmatičnosti v zunanji politiki glej zgoraj.

940 O sredstvih zunanje politike glej IV. del.

gradila predvsem v okviru zavezništva, tudi s primernim usklajevanjem, sodelovanjem ter delitvijo obvez in nalog pri zagotavljanju skupne varnosti in skupne vojaške moči. Očitno je, da konkretno v primeru Slovenije to pomeni sodelovanje v okviru zavezništva NATO.

Podobno velja za sredstva gospodarskega in političnega prisiljevanja, ki jih majhna država praviloma nima, zlasti težko pa si privoščijo njihovo uporabo, tudi če jih ima. Z drugimi besedami: *zunanja politika majhne države lahko prav malo doseže v mednarodnih odnosih z uporabo sredstev prisiljevanja, hkrati pa veliko tvega.* Zato je nujno, da majhna država v svoji zunanji politiki uporablja predvsem sredstva prepričevanja, zlasti diplomacijo. Z domišljeno uporabo sredstev prepričevanja, spretno diplomacijo, ki se zna opreti tudi na mednarodno pravo ter si je sposobna pridobiti podporo in pomoč prijateljev in zaveznikov, majhna država lahko doseže diplomatske uspehe, zlasti dobre kompromise pri zaščiti in uveljavljanju svojih interesov. Z uporabo sredstev prisile, pretnjami in zaostrovanji veliko tvega, doseže pa običajno malo.

Za diplomacijo kot najpomembnejše sredstvo zunanje politike velja, da so njeni materialni in kadrovske viri v majhnih državah skromni. To velja tako za številčnost diplomatskega osebja kakor tudi tehnično opremljenost, pogoje dela in razvejanost diplomatske mreže. Vendar to ne pomeni, da majhna država ne more imeti strokovne, kakovostne, elitne diplomacije. *Četudi z majhnim številom diplomatskih misij, majhnim ministrstvom za zunanje zadeve in majhnim številom diplomatov je diplomacija majhne države lahko močna in uspešna.* Pogoji za to so jasna opredelitev vloge in položaja ministrstva za zunanje zadeve kot strokovnega organa in koordinatorja zunanjepolitične dejavnosti, čvrsta organizacija in koordinacija celotne zunanje službe države in celotnega zunanjega nastopanja, razumna izbira ciljev zunanje politike, gospodarno delovanje, smotrna in premišljena diplomatska mreža, kakovostna izbira in izobraževanje kadrov v diplomaciji, zdravi profesionalni odnosi in transparentna hierarhija v diplomatski službi, patriotizem delavcev v diplomaciji ter intelektualno močno in ustvarjalno analitsko jedro v ministrstvu za zunanje zadeve, ki je sposobno z ustreznimi analizami, ocenami in napovedmi biti v pomoč vsem tistim, ki v državi odločajo o zunanji politiki, in pri njenem izvajanju sodelujejo, in biti strokovna opora zoper pritiske medijev (in javnega mnenja), ki pogosto brez vsakršne odgovornosti in z malo razmisleka silijo zunanjo politiko države k odločnim ukrepom, ostrim odzivom in podobnem.

Zlasti tri področja v ministrstvu za zunanje zadeve morajo biti v strokovno kompetentnih rokah ter vodena z izkušenimi in izobraženimi osebami z ustrezno strokovno avtoriteto. Najprej je to *analitski sektor* (o čemer smo delno že govorili), *ki mora biti intelektualno jedro ministrstva*, njegovi »možgani«, sposobni razviti dolgoročne vizije in predlagati strateške usmeritve zunanje politike. V majhni državi je zunanja politika še posebej izpostavljena vdorom raznih laičnih idej. Še posebej v

majhni državi se na zunanjo politiko »razumejo« vsi, zlasti politiki, ki skušajo s posegi v zunanjo politiko – ki je zanimiva za javnost – uresničevati lastne politične cilje in zlasti lastno promocijo. Ministrstvo za zunanje zadeve lahko suvereno zavrača vdore dilentatizma in laičnih idej politikov in drugih v zunanjo politiko le, če ima čvrsto intelektualno jedro z ustrežno poklicno avtoriteto in ugledom.

Pogoj za uspešno zunanjo politiko majhne države je, da zna najti prostor in možnosti za uresničitev lastnih ciljev s tem, da se ustvarjalno prilagaja dogajanjem in procesom v mednarodni skupnosti, da zna najti pravi čas, prave prilikožnosti ter prava sredstva in podporo za uveljavljanje lastnih ciljev. To je mogoče le, če je diplomacija majhne države sposobna zaznavati procese in dogajanja v svetu, jih razumeti in predvideti njihov tok ter prepoznati interese tako zaveznikov kakor tudi nasprotnikov. Zato je potrebno razumevanje mednarodnega položaja in procesov v svetu in v regiji. Brez teh sposobnosti se ministrstvo za zunanje zadeve, s tem pa vodenje zunanje politike, zreducira na diplomatsko tehniko, improvizirano in stihijsko odzivanje na trenutna dogajanja brez jasne lastne usmeritve in pobude.

Ne da bi se posebej poglobljali v organizacijo ministrstva za zunanje zadeve, lahko ugotovimo, da mora biti to, še posebej v majhni državi, organizirano skrajno gospodarno, upošteva vedno skromna sredstva in pomanjkanje kakovostnih kadrov. Gospodarna mora biti tudi mreža diplomatskih in konzularnih predstavništev. Veleposlaništva zahtevajo, če naj resno opravljajo svoje naloge in dostojno predstavljajo državo, kadrovske zasedbe, ki bo vsaj v grobem zajela, četudi gre za majhno državo, vsa področja delovanja normalnega veleposlaništva (politično, gospodarsko, konzularno, vojaško, kulturno, znanstveno sodelovanje, delo z mediji). Majhna država si taka veleposlaništva lahko privoščiti le v prestolnicah, kjer to zahtevajo njeni politični in gospodarski interesi; če gre torej za res pomembnega partnerja ali sosednjo državo ali če to zahteva razvejano politično, gospodarsko in drugo sodelovanje. Kjer pa gre na primer le za izseljenska vprašanja, je razumneje imeti konzulat; če gre pretežno le za gospodarske interese, pa gospodarsko predstavništvo. V vsakem primeru je razumneje in učinkoviteje imeti manj veleposlaništev, pa ta kadrovske solidno zasedena in usposobljena, kakor pa preširoko razpredeno mrežo kadrovske in materialno pomanjkljivih diplomatskih misij ter hkrati doma kadrovske prazno, nekompetentno in neurejeno zunanje ministrstvo.

Sodobna komunikacijska in prometna sredstva omogočajo, da tudi majhna država z raznimi načini in oblikami delovanja diplomatsko pokrije širša območja (veleposlaniki, akreditirani v več državah; občasne misije; posebni odposlanci (*ambassadors at large*); častni konzuli in podobno). Prav v majhni državi je take oblike treba ustvarjalno uporabljati, saj so cenejše, pogosto pa tudi učinkovitejše kakor vzdrževanje majhnih, za resno delo neusposobljenih veleposlaništev. Tam pa, kjer majhna država veleposlaništva ima, jih je treba učinkovito uporabljati in usposabljaati za delo

s kakovostnim obveščanjem, jasnimi napotili ter od njih zahtevati predloge in ocene. Če je oseba ustrezno usposobljena, veleposlaništvo majhne države lahko samo opravi številna opravila, za katera si večje države lahko privoščijo obiske posebnih delegacij.

Za kakovostno, elitno diplomacijo, s katero lahko majhna država vsaj delno nadoknadi primanjkljaj pri drugih sredstvih zunanje politike, so vsekakor najpomembnejši kadri. Zagotavljanje kakovostnih kadrov se začne pri izbiri kandidatov za delo v ministrstvu za zunanje zadeve. Brez ustreznega preizkusa znanja (tuji jeziki, pismenost, poznavanje svetovne zgodovine oziroma zgodovine mednarodnih odnosov, psihološki test in podobno) naj bi ne sprejemali kandidatov na delo v ministrstvu za zunanje zadeve oziroma v diplomaciji. Prednost naj bi vsekakor imeli tisti, ki so uspešno diplomirali ali magistrirali iz mednarodnih odnosov, političnih ved, ekonomije ali prava z ustrezno usmeritvijo (mednarodni ekonomski odnosi, mednarodno pravo in podobno). To ne le zaradi že med študijem pridobljenega osnovnega znanja o mednarodnem področju, temveč predvsem zato, ker so taki kandidati že z izbiro študija pokazali, da jim je mednarodno področje življenjska poklicna usmeritev. Vsekakor si zlasti majhna država v diplomaciji ne sme privoščiti kadrov, ki bi bili brez ustreznih kvalifikacij. Za zagotovitev kakovostnega diplomatskega osebja je treba organizirati stalno izobraževanje v ministrstvu in usmerjanje delavcev ministrstva k poglobljanju izobrazbe s študijem v diplomatskih šolah (akademijah) in na ustreznih smereh študija na univerzah (mednarodni odnosi, mednarodni ekonomski odnosi, mednarodno pravo, regionalne študije in podobno).

Šele po opravljenem zahtevnem strokovnem izpitu naj bi imeli mladi diplomati možnost kandidirati za mesta v tujini, in to za najnižja mesta na diplomatski lestvici, za atašeje. Preskoki na višja mesta, če niso res utemeljeni, ustvarjajo pri osebu v zunanji službi izjemno škodljivo prepričanje, da je napredovanje, zlasti na mesta v tujini, odvisno od dobre priložnosti, od političnih ali osebnih zvez ali podpore. Če je mogoče zlahka preskočiti več stopnic v diplomatski karieri, to ustvari prepričanje, da je vsakdo dober za vse ter s tem povezane neutemeljene ambicije in apetite; predvsem pa to vodi v oportunistem namesto v profesionalnost.

Napredovanje v katerikoli diplomatski službi mora temeljiti predvsem na dveh temeljih: ocenjevanju delavcev tako v ministrstvu za zunanje zadeve kakor tudi v diplomatskih in konzularnih predstavništvih ter na njihovi pripravljenosti za dodatno usposabljanje in v različnih drugih oblikah izobraževanja, bodisi v okviru ministrstva bodisi na univerzah. Zlasti v diplomaciji majhne države napredovanje ne sme biti odvisno od politične pripadnosti, osebnih povezav in podpor ter podobnega. Prav v majhni državi, »kjer se vsi poznajo«, pride do hudih posledic, če prevlada vzdušje korupcije, če delavci ugotovijo, da njihovo napredovanje ni odvisno od njihovega dela, izobraževanja in podobnega, temveč od drugih oportunističnih razlogov, od tega,

kako se bodo znašli, s kom se bodo povezali in podobno. Za diplomacijo majhne države, kjer je zaradi majhnosti stalno prisotna težnja k domačnosti, je zato še posebej pomembno zagotoviti skrajno resno in objektivno ocenjevanje dela diplomatov, spodbude za boljše delo, lastno izobraževanje in poklicno poštenost.

Diplomatska služba zlasti v majhni državi ne sme biti zaprti ceb, pa tudi ne odprto lovišče političnih strank in tistih, ki upajo na diplomatsko kariero po hitri poti. Biti mora sicer načeloma odprta vsem usposobljenim in za trdo delo pripravljenim kandidatom, zlasti tistim, za katere je mednarodno področje trajna poklicna usmeritev.

Za uspešno delo vsake diplomacije je pomembno, da se zagotovijo ustrezne in zahtevne priprave tistim, ki odhajajo na delo v diplomatska in konzularna predstavništva. To je še posebej pomembno za diplomate majhnih držav, saj za njihovimi besedami ne stoji velika moč države, temveč le njihova sposobnost argumentiranja. Priprave ne smejo biti le formalnost, temveč resno delo in hkrati resen preizkus kandidata. Resne priprave morajo zagotoviti ne le razumevanja odnosov z državo, kamor kandidat odhaja, temveč tudi temeljno znanje o tej državi, njeni regiji, pa tudi poglobitev praktičnih in teoretičnih znanj o mednarodnih odnosih, mednarodnih ekonomskih odnosih, mednarodnem pravu, diplomatski praksi in protokolu, pa tudi razumevanje mesta Slovenije v svetu. To znanje je potrebno za kakovostno opravljanje diplomatskega dela. Majhna država nima številnih fakultet in inštitutov, ki bi se ukvarjali z mednarodnimi odnosi, in si težko privoščijo posebno diplomatsko akademijo. Lahko pa si – in mora – v sodelovanju in povezanosti med ministrstvom za zunanje zadeve, univerzo in drugimi institucijami, ki se ukvarjajo z mednarodnimi vprašanji, zagotovi kakovostno dodatno in stalno izobraževanje delavcev v diplomatski službi in tudi na drugih mestih v državni upravi, ki se strokovno ukvarjajo z različnimi vidiki mednarodnih odnosov.

Vrhunska izobraženost delavcev v diplomaciji (v majhnih državah še posebej) je pomembna predvsem iz dveh razlogov. Najprej zato, ker se lahko le dobro izobraženi in zato strokovno neoporečni diplomat zoperstavlja težnji po improvizaciji, oportunitizmu, težnji, da bi poročal po okusu in pričakovanjih predpostavljenih. Le diplomat, še zlasti pa vodja misije, s strokovno trdnostjo, pogoj zanjo pa sta dobra izobrazba in izkušnost, se je sposoben soočiti z napačnimi ocenami v lastnem ministrstvu, seveda v okviru pravil delovanja zunanje službe. Diplomat brez ustrezne izobrazbe in strokovne samozavesti, ki ve, da v resni in pošteni tekmi za napredovanje nima veliko izgledov, je pri delu in poročanju nagnjen k oportunitizmu.

Solidna izobraženost diplomatov majhne države pa je še bolj potrebna iz drugega razloga. Diplomati majhne države razen izjemoma niso posebej iskani sogovorniki, razen na primer v sosednjih državah ali v izjemnih okoliščinah, na primer v mednarodni krizi, v katero je njihova država vpletena. Zanimivi in iskani sogovorniki so diplomati majhne

države le, če se sami izkažejo z dobrim poznavanjem mednarodnih zadev, sposobnostjo analize mednarodnega položaja in konkretnih dogajanj. Povedano še posebej velja za vodje diplomatskih misij, ki morajo biti, če naj uspešno opravljajo svoj posel, kompetentni sogovorniki tujim partnerjem. Navsezadnje je namen delovanja diplomatov vplivati na mišljenje in ravnanje tistih, ki v tuji državi odločajo o zadevah, pomembnih za državo, ki jo diplomat predstavlja. Za uspešnost diplomatskega prepričevanja pa so seveda potrebni znanje, prepričljivost, argumenti in verodostojnost, še posebej diplomatov majhnih držav, za katerih besedami ni ne divizij, ne letalonosilk in ne milijard dolarjev.

Še posebej za majhno državo velja, da je potrebno stalno prizadevanje za razvidnost njenih ocen in stališč o mednarodnih vprašanjih ter njenih interesov in tudi težav, s katerimi se spoprijema. Tudi to prepričevanje spada med pomembne naloge diplomacije. Uspehov pa ni mogoče doseči le z obvladanjem diplomatske tehnike, prenašanjem uradnih sporočil po uradnih kanalih in podobnim. Veleposlaništvo majhne države in veleposlanik še posebej si le z dobrim poznavanjem mednarodnih vprašanj in znanjem, ki vzbuja zanimanje in spoštovanje sogovornikov, lahko zagotovita širok dostop do politične in intelektualne elite v državi, kjer delujeta. Še zlasti diplomat majhne države mora biti sposoben prepričljivo delovati ne le v razgovorih v ministristvu za zunanje zadeve, temveč tudi v javnih nastopih, pogovorih s ljudmi iz medijev, »think tankov«, univerz, parlamentarcev, politikov, gospodarstvenikov. Le širok krog tovrstnih stikov mu lahko omogoči dostop do dodatnih informacij, hkrati pa učinkovito predstavljanje in uveljavljanje ocen in stališč lastne države ter s tem poglobljeno poročanje svojemu ministristvu za zunanje zadeve. Veleposlaništvo majhne države lahko le z odlično izobraženimi in delu predanimi kadri, zavzetim delovanjem, vključno s prijetno, četudi skromno, družabnostjo, zagotovi svoji državi prepoznavnost, pozornost do njenih stališč ter naklonjenost med intelektualno in družbeno elito v državi, kjer deluje. Prav to pa je najpomembnejše. Družbena in intelektualna elita sta tisti, ki vplivata na osebe, ki odločajo o zunanji politiki države. Pozornost in naklonjenost, ki ju majhna država uživa med politično, gospodarsko, kulturno, skratka intelektualno elito, sta zagotovilo tudi za pozornost državnih organov. Majhna država si preprosto ne more privoščiti diplomatov, ki bi bili le uradniki, birokrati.

Za vsako državo je imenovanje veleposlanikov⁹⁴¹ občutljivo vprašanje, za majhno pa še posebej. Kot dilema se ponavadi zastavlja vprašanje, ali naj bodo za veleposlanike imenovani le t. i. *karierni diplomati* (t. i. profesionalci) ali pa naj bodo možna tudi t. i. politična imenovanja; z drugimi besedami, ali naj bodo veleposlaniki le tisti, ki so bili daljše obdobje zaposleni v ministristvu za zunanje zadeve, ali pa naj bodo za veleposlanike imenovane tudi osebe izven ministristva za zunanje zadeve. Države

941 O tem smo že govorili zgoraj.

imajo različno prakso, pri čemer velja takoj ugotoviti, da ni nobene države, v kateri ne bi bila večina veleposlanikov kariernih diplomatov, da pa je tudi precej držav, ki na veleposlaniška mesta, tudi na pomembna, imenujejo tudi t. i. politične veleposlanike (ali pogodbene veleposlanike).

Togo izpostavljanje dileme karierni ali politični veleposlanik oziroma diplomat je napak zastavljeno in zlasti za majhno državo lahko tudi nerazumno. Pravilno zastavljeno vprašanje je, kako zagotoviti, da bodo za veleposlanike izbrani ustrezno usposobljeni, primerni, ugledni, strokovno neoporečni kandidati, skratka, osebnosti, in kako se izogniti temu, da bi veleposlaniki postali le zaradi političnih in drugih zvez, torej neprimerni, neusposobljeni, le politično oportuni posamezniki. Zlasti majhna država, katere diplomacija si težka utira pot in pridobiva pozornost, in ki ima veleposlaništva, ki so po številu zaposlenih praviloma zelo majhna, si ne more za veleposlanike privoščiti ljudi, ki o mednarodnih vprašanjih nimajo potrebnega znanja in, ki se s tem področjem nikoli niso resno ukvarjali, ki so skromno izobraženi ter niso vsaj nekaj let preživel in delali v tujini. Marsikdaj so lahko celo bolj kakor karierni diplomati kot veleposlaniki uspešne ugledne osebnosti iz gospodarstva, akademskih krogov, tudi politike, ki so se že ukvarjale z mednarodnim področjem, poznajo širni svet ter so si z rezultati dela ustvarile družbeni in poklicni ugled.

Za diplomacijo zlasti majhnih držav je lahko vprašljivo in ne najbolj razumno, če bi se zaprla in se dosledno omejila le na t. i. karierne diplomate. To bi jo odrezalo od intelektualnih jeder, kjer se tudi izven ministrstva za zunanje zadeve strokovno ukvarjajo z mednarodnimi vprašanji. Vodilo bi v prepričanje, da sta za uspešno diplomatsko in veleposlaniško delo potrebna in zadostna le praksa v ministrstvu za zunanje zadeve in poznavanje diplomatskih tehnik, torej diplomatske obrti. Karierni diplomat, ki se je kot mlad ukvarjal le s konkretnimi, pogosto intelektualno zelo preprostimi opravili (organizacija obiskov, pisanje zabeležk, izročanje not, enostavno prenašanje sporočil in podobno), se marsikdaj brez ustreznega stalnega in dodatnega izobraževanja ter dobre teoretske izobrazbe o mednarodnih odnosih le težka povzpne do take strokovne ravni, ki zagotavlja, da je sposoben dostojno predstavljati svojo državo, strokovno in organizacijsko uspešno voditi veleposlaništvo, komunicirati z intelektualno elito v državi sprejema ter se uveljaviti kot prepričljiv in zaupanja vreden sogovornik. Veleposlanik, pa tudi drug diplomat, ne sme biti le uradnik. Če je le uradnik, četudi z dolgoletno prakso, a skromno izobrazbo o mednarodnih odnosih, bo slab veleposlanik. Slabo bo predstavljal svojo državo in njene interese, pa naj diplomatsko tehniko še tako dobro obvlada.

Pri imenovanju, še zlasti vodij diplomatskih misij v rangi veleposlanikov, se zastavlja še drugo pomembno vprašanje. V državah z avtoritarno ureditvijo je jasno, da so za diplomatsko službo, še posebej pa vodilne položaje, primerni le tisti, ki so del totalitarnega režima in njegovi podporniki. V demokratičnih družbah pa se zastavlja vprašanje menjave diplomatskih predstavnikov ob spremembi vlade z volitvami. **Temeljno**

izhodišče vsekakor je, da je diplomacija v službi države in ne njene vlade. Zato naj sprememba vlade torej ne bi vplivala na zasedbo diplomatskih, zlasti veleposlaniških mest v tujini, in tudi ne na zasedbo strokovnih in nepolitičnih položajev v ministrstvu.

Vendar do posegov v skladu z izidi volitev marsikdaj pride tudi v demokratičnih državah. Tako na primer v ZDA, niso pa edine, po predsedniških volitvah praviloma odpokličejo tiste veleposlanike, ki jih je kot politične, ki torej niso del ameriške karijerne diplomacije, imenoval prejšnji predsednik. Zlasti se marsikdaj zamenjajo veleposlaniki tudi v drugih državah, če so bili od prejšnje vlade imenovani kot politični, torej so prišli v diplomacijo iz političnih razlogov in preferenc ter dejansko niso del poklicne diplomacije, ki je v službi države, in ne konkretne politične opcije.

V diplomacijah, ki so izrazito poklicne, pa zamenjav v diplomaciji ob volitvah praviloma ni. Če do njih izjemoma pride, se to zgodi zaradi interesa nove vlade, da ima svoje diplomate, ki jim zaupa na pomembnih diplomatskih mestih. Tak pristop, zamenjava poklicnih diplomatov ob volitvah, je začetek poti v politizacijo in deprofesionalizacijo diplomacije. Pomembno državno dejavnost spreminja v spolitizirano delovanje ne za korist države, temveč korist in interese trenutne vlade ali politične stranke. Tak pristop je začetek konca kakovostne poklicne diplomacije. Seveda pa je v primeru, če diplomat, posebej še veleposlanik, ni pripravljen delovati po navodilih nove vlade, edino primerno, da z diplomatskega položaja odstopi, v primeru njegovih neustreznih ravnanj ali neizpolnjevanja navodil vlade in ministra za zunanje zadeve pa je odpoklic vedno mogoč in razumljiv. »Igranje« s politizacijo diplomatskih položajev ob vsakokratnih volitvah še posebej negativno vpliva na diplomacijo majhnih in mladih držav, vnaša v diplomacijo politizacijo namesto meritornosti, namesto upoštevanja predvsem sposobnosti in uspešnosti pri delu kot meril za zasedbo položajev pa nestabilnost, netransparentnost, nezaupanje in nestrokovnost.

Zunanja politika majhnih držav naj bi bila posebna tudi glede načina in metod dela njene diplomacije, kar najprej velja za izbiro ciljev. Ti morajo biti ne le sorazmerni z možnostmi in sredstvi zunanje politike te države, temveč tudi selektivno izbrani in v skladu z njenimi konkretnimi nacionalnimi interesi. To so pri majhnih državah najprej urejanje odnosov s sosedi, cilji v lastni regiji ter tisto, kar so v danem obdobju prednostni dolgoročni zunanjepolitični cilji te države. Ambicije majhnih držav, voditi globalno politiko in uveljaviti lastno stališče o vseh pomembnih zadevah sveta, je marsikdaj ne le nerazumno, temveč tudi škodljivo. Nerazumno zato, ker obremeni njeno že tako skromno diplomacijo z vprašanji, ki za to državo niso prednostna oziroma neposredno pomembna; škodljivo pa lahko zato, ker jo utegne vplesti v spore in težave s pomembnimi državami in s tem zaplesti odnose z njimi.

Po drugi strani naj bi majhna država storila vse, da se uveljavlja tudi kot aktivni subjekt in partner pri urejanju tistih svetovnih in zlasti regionalnih zadev, ki so tudi zanjo pomembne in pri reševanju katerih lahko kaj prispeva. Za to je še posebej

priložnost kadar tudi majhna država opravlja neko pomembno mednarodno funkcijo ali je izvoljena v kak pomemben organ OZN ali kake druge mednarodne organizacije. Mednarodno skupnost zanimajo predvsem stališča in vloga majhne države v regiji, kamor ta država spada. Tako so bila za mednarodno skupnost, mednarodne organizacije, še posebej EU in NATO, pa tudi za najpomembnejše države, vključno z ZDA, vedno zanimiva, pomembna in upoštevanja vredna stališča Slovenije o na primer urejanju vprašanj glede Bosne in Hercegovine ali statusa Kosova. Z aktivno politiko in lastnimi utemeljenimi stališči o težavah v lastni regiji – kjer je tudi sama pomemben dejavnik, saj gre tudi za njene interese – se majhna država lahko uveljavi kot pomemben dejavnik. Ko gre za vprašanja glede njene regije, bodo njene aktivnosti, pobude in stališča ne le zaželeni, temveč upoštevanje. Stališča in morebitne pobude majhne države o njej oddaljenih svetovnih vprašanjih pa bodo praviloma preslišana in prezrta, včasih pa zanje škodljiva, saj jo utegnejo vplesti v nasprotja in težave tam, kjer nima ne lastnih interesov ne stvarnih možnosti vplivati. Z drugimi besedami: pobude in stališča slovenske diplomacije o Zahodnem Balkanu bodo dobrodošle in upoštewane, kake njene pobude na primer o reševanju bližnjevzhodne krize ali Darfurja ali pa kake ideje o posredovanju, na primer med ZDA in Rusko federacijo, pa prezrte, lahko celo moteče.

Seveda pa je smotno, da majhna država izrabi vsako priložnost, ki ji omogoča, da se potrdi kot pomemben dejavnik tudi v širšem mednarodnem dogajanju. To jo uveljavlja in promovira v mednarodni skupnosti kot ugledno državo, ki zmore in je pripravljena prispevati k urejanju pomembnih mednarodnih vprašanj. Zunanja politika tudi majhne države more najti niše za svoje aktivno vključevanje v urejanje pomembnih mednarodnih vprašanj. Tako so se na primer skandinavske države in Švica uveljavile kot pomemben dejavnik pri urejanju humanitarnih vprašanj, kot zaupanja vredni in zaželeni posredniki pri pomembnih mednarodnih sporih. Tudi Nova Zelandija, Kanada, Nizozemska so si – poleg omenjenih – ustvarile profil pomembnih dejavnikov na področju človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava. Avstrija, podobno pa tudi Švica sta se uveljavili kot pomembni središči mednarodnih konferenc ter mednarodnih organizacij in institucij, pri čemer sta spretno uporabljali njuno stalno nevtralnost. Zlasti Avstrija se skuša uveljaviti tudi kot središče mednarodno pomembnih kulturnih dejavnosti in institucij. Majhna država si svojega posebnega položaja in mednarodne vloge ne more ustvariti kratkoročno, temveč le z dolgotrajnim in doslednim delovanjem in verodostojnostjo njene zunanje politike. Te možnosti ima tudi Slovenija in tudi nekaj dobrih izkušenj, na primer Ustanova za krepitev človekove varnosti (ITF),⁹⁴² dejavnosti za zagotovitev pravic otroka in

942 Ustanovljena kot in prej imenovana Mednarodna fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min (*International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance*) s sedežem v Ljubljani.

širjenja vednosti o človekovih pravicah med otroci ter najbolj nedavno IRCAI⁹⁴³. Ni pa, z nekaj izjemami (ICPE⁹⁴⁴ in ACER⁹⁴⁵), uspela uveljaviti Ljubljane kot sedeža kakšne pomembnejše mednarodne organizacije.

Ne bomo posebej razpravljali o odnosu strategije in taktike v zunanji politiki majhnih držav. Seveda tudi za majhno državo kakor za vse države velja, da mora imeti jasno načrtane, bolj rečeno, spoznane, »doživete« lastne strateške cilje; uresničitvi teh strateških ciljev naj bi bila namenjena taktika, ki jo izbira njena zunanja politika oziroma diplomacija. Brez jasnih dolgoročnih usmeritev in strateških ciljev bo zunanja politika majhne države kaj hitro postala nenačelni pragmatizem, saj utegnejo nanjo močno vplivati pobude, pričakovanja velikih držav. Strateški cilji niso nujno zapisani v slovesnem dokumentu, o katerem je veliko razprav, dokler se oblikuje in ki se, po tem ko je slovesno sprejet, hitro pozabi. Gre za »doživete« strateške cilje s širokim nacionalnim konsenzom ne glede na politične strankarske interese in obračune, konsenz, ki je zakoreninjen v srcih in glavah državnikov in ljudstva, diplomatov pa še posebej.

V majhni državi je zagotovitev širokega nacionalnega konsenza pri sprejemanju pomembnih zunanjepolitičnih odločitev izjemno pomembna – in je temeljna odgovornost politične elite. Če ta o pomembnih zunanjepolitičnih odločitvah ni sposobna oblikovati konsenza, to pomeni, da ni dorasla lastni odgovornosti. Prav pri majhnih državah so razdvojenost in napačne strateške zunanjepolitične odločitve pot k zunanjepolitičnim porazom, v kriznih zgodovinskih položajih pa pomenijo tudi ogrožanje lastne državnosti. Napačne strateške odločitve in notranja razdvojenost škodijo vsaki, tudi veliki državi. Za majhno državo pa so lahko usodne.

Zunanja politika majhne države, če naj bo uspešna pri uresničevanju svojih strateških ciljev, mora znati izbirati in uporabljati ustrezno taktiko, ustrezna sredstva delovanja in zlasti biti sposobna pridobiti si podporo pomembnih zaveznikov. Znati mora oceniti, kje in kdaj je za uresničitev strateških ciljev potrebno taktično popuščati in kdaj pokazati trdnost in odločnost. Odločnost sama po sebi še ni dokaz dobre in uspešne zunanje politike, in še manj je to sama po sebi popustljivost. Stil zunanje politike, odločnost ali popustljivost, morajo biti zlasti v majhni državi podrejeni zastavljenemu cilju, okoliščinam, v katerih se cilj skuša doseči, razpoložljivim sredstvom,

943 Mednarodni raziskovalni center za umetno inteligenco (*International Research Centre on Artificial Intelligence*) pod okriljem UNESCO, ustanovljen leta 2020 s sedežem v Ljubljani.

944 Mednarodni center za promocijo podjetij (*International Center for Promotion of Enterprises*), ki že od sredine 70. let prejšnjega stoletja bolj životari kakor deluje v Ljubljani.

945 Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*), katere sedež je po sklepih EU v Ljubljani.

skratka presoji, na kakšen način, z odločnostjo ali iskanjem kompromisov in popustljivostjo, je mogoče zastavljeni zunanjepolitični cilj doseči. Odločnost je morda privlačna za javno mnenje in za kakšen notranjepolitični cilj. Ni pa odločnost nujno uspešna za doseganje zastavljenih zunanjepolitičnih ciljev; lahko je tudi pot k zaostritvam, tveganjem in porazom. ***Zlasti majhno državo pa zaostrovanja v odnosih med državami lahko vodijo v položaj, ki mu bo težko kos s svojimi skromnimi sredstvi zunanje politike.***

Skratka, zunanja politika majhne države mora znati oceniti položaj in možnosti ter se pogajati. Prevelika popustljivost se zlasti pri majhni državi razume kot šibkost. Izzivalnost, nepripravljenost za iskanje kompromisnih rešitev, provokativne odločne izjave in stališča so prav tako praviloma škodljive in vsekakor nepotrebne lastnosti diplomacije majhnih držav. Majhna država je običajno šibkejša partnerica pri soočanju z ambicijami in interesi drugih držav. Zato ji zaostrovanja praviloma ne koristijo; tudi zato ne, ker pogosto potrebuje razumevanje in podporo prijateljskih držav za uresničitev lastnih ciljev. Vedeti, kaj so dolgoročni, strateški interesi naroda in države ter znati najti način, da se ti interesi s skromno močjo in omejenimi možnostmi in sredstvi zunanje politike uresničijo, je temeljni izziv za zunanjo politiko in diplomacijo majhnih držav in hkrati merilo njene uspešnosti.

Zunanjo politiko majhnih držav, med katere spada tudi Slovenija, označujejo in omejujejo številne posebnosti, ki jih morajo tisti, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo, upoštevati. Te posebnosti so očitne pri izbiri ciljev in njim ustreznih sredstev, strategije in taktike ter pri organizaciji in načinu delovanja njihove zunanje službe. ***Majhne države zaradi svoje majhne moči celo bolj kakor druge države potrebujejo učinkovito, po usposobljenosti elitno zunanjo službo, učinkovito diplomacijo (in jo bodo v prihodnjih desetletjih še bolj potrebovale).***

Diplomacija s svojo glavno dejavnostjo, pogovori in pogajanja, je pomembno sredstvo zunanje politike katerekoli države, še posebej pa majhnih držav. Za majhne države je še posebej pomemben učinkovit zunanjepolitični aparat, diplomacija. Majhne države nimajo velike moči, ki bi jo uporabile kot sredstvo zunanje politike. Imajo pa lahko odlično, elitno diplomacijo – če se njenega pomena za uspešno zunanjo politiko zavedajo tisti, ki o njej odločajo in če jo hočejo imeti.

2. POSEBNOSTI ZUNANJE POLITIKE NOVIH DRŽAV

Zapisali smo, da v teoriji ne obstaja veliko razglabljanj o posebnostih zunanje politike majhnih držav. Podobno velja tudi za razglabljanja o zunanji politiki novi držav.⁹⁴⁶ Nastanek nove države vedno povzroči številna vprašanja glede nasledstva nove države po predhodnici.⁹⁴⁷ ***To so vprašanja mednarodnopravnega nasledstvenega prava (sukcesijsko pravo), ki pomembno vplivajo tudi na mednarodni položaj in zunanjo politiko novonastale države.***

Mednarodnopravna ureditev nasledstva, ki je pogosto zapleteno mednarodnopravno in občutljivo politično vprašanje, ni predmet naše obravnave, razen kolikor ne vpliva na zunanjo politiko nove države in ji daje posebne značilnosti. Urejanje vprašanja nasledstva v mednarodnem pravu je odvisno od tega, ali gre za razpad nekdanje države, ne da bi katera od naslednic obdržala njeno mednarodnopravno subjektiviteto (pravno kontinuiteto s prejšnjo državo), ali pa za odcepitev nove države ali držav od nekdanje države, ki pa ne preneha, ohrani mednarodnopravno subjektiviteto (pravno kontinuiteto) s prejšnjo državo.⁹⁴⁸ To temeljno mednarodnopravno izhodišče vpliva na urejanje večine nasledstvenih vprašanj, zlasti glede statusa stare (v primeru razpada nekdanje) in nove ali novih države v mednarodnih organizacijah, mednarodnih večstranskih in dvostranskih pogodbah, glede državnih dolgov in državnega premoženja, državljanstva, arhivov, protipravnih ravnanj in iz njih izhajajoče odgovornosti, ki so urejena s pravili mednarodnega nasledstvenega pogodbenega in običajnega prava,⁹⁴⁹ s tem pa na mednarodni položaj in zunanjo politiko nove države.

946 O nastanku novih držav in njihovi zunanji politiki prim.: Crawford, *The Creation*, passim; Calvert, *The Foreign Policy*, passim; Brill Olcott, *Central Asia's New States: Independence, Foreign Policy and Regional Security* (Washington DC 1996).

947 Prim. na primer *Disolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, uredila Stern (Haag 1998); Hamant, *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats* (Bruselj 2007); Makonnen, *International Law and the New States of Africa: A Study of the International Legal Problems of State Succession in the Newly Independent States of Eastern Africa* (Addis Ababa 1983).

948 Prim. Cansacchi, *Identité et continuité des sujets internationaux* (Leiden 1971); *Succession of States*, uredil Mrak (Haag 1999).

949 Mednarodno nasledstveno pravo tvorijo predvsem Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb (*Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*), UN Publ., F.79.V.10 (1978); Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (*Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Properties, Archives and Debts*), 8. 4.

Po *razpadu (oziroma razdružitvi) države* – tak je bil na primer razpad nekdanje Avstro-Ogrske leta 1918 in vsekakor razpad nekdanje SFRJ⁹⁵⁰ – *so vse naslednice enakopravne in vse kot nove države vstopijo v mednarodno skupnost in mednarodne organizacije*. Z medsebojnimi dogovori uredijo nasledstvena vprašanja (dolgove, premoženje, z državljanstvom povezana vprašanja, arhive in podobno). Z dogovori z drugimi državami, mednarodnimi organizacijami in drugimi subjekti mednarodnega prava pa uredijo prevzem obveznosti po prejšnji državi in vzpostavijo mednarodnopravne temelje prihodnjih odnosov z njimi.⁹⁵¹

Tako je Slovenija kot nova država in ena od enakopravnih naslednic po nekdanji SFRJ v skladu s pravili mednarodnega nasledstvenega prava sklenila Dunajski sporazum o nasledstvu⁹⁵² z drugimi naslednicami nekdanje SFRJ (Hrvaško, BiH, Severno Makedonijo in in ZRJ – danes Srbijo), vstopila kot nova država v članstvo mednarodnih organizacij in v mednarodne večstranske pogodbe, kjer je bila članica oziroma stranka nekdanja SFRJ, in se z drugimi državami dogovorila, katere od dvostranskih pogodb nekdanje države jo bodo zavezovale in katere ne.⁹⁵³ Kot nova država je uredila članstvo in nasledstvena vprašanja, vključno z vprašanjem dolgov s WB in IMF. Z državami upnicami (t. i. Pariški klub⁹⁵⁴) in zasebnimi upniki (t. i. Londonski klub⁹⁵⁵) se je dogovorila za prevzem teritorialno lociranih dolgov in ustreznih deležev nelociranega dolga nekdanje države.

Kadar pa gre za *odcepitev* ene ali več novih držav od prejšnje skupne države – tak primer je bil razpad Sovjetske zveze – ena od držav, v danem primeru Ruska federacija,

1983 (še ni stopila v veljavo), glej v UN Doc. A/CONF.117/14 (1983); in pravila mednarodnega običajnega prava.

950 Razdružitev SFRJ je temeljila na mnenjih t. i. Badinterjeve arbitražne komisije (*Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia*), ki pa so bila kljub imenu mnenja zavezujoča; skupaj je bilo 15 pravnih mnenj; prim. Steve Terrett, *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission* (Aldershot 2000); Mirjam Škrk, *Recognition of States and Its (Non-) Implication on State Succession: The Case of Successor States to the Former Yugoslavia*, v *Succession of States*, uredil Mojmir Mrak, 1 id.

951 Pri tem se opirajo na mednarodno nasledstveno pravo; prim. Josip Metelko, *Pravičnost u sukcesiji država* (Zagreb 1992).

952 Sporazum o vprašanjih nasledstva (*Agreement on Succession Issues*), sklenjen 29. 6. 2001 na Dunaju, glej Uradni list RS, št. 71/2002, MP 20.

953 Na primer o ureditvi z Italijo glej Akt o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo, Uradni list RS, št. 11/1992, MP.

954 V t. i. Pariškem klubu so bile glavne države upnice nekdanje SFRJ.

955 T. i. Londonski klub je skupina komercialnih bank, upnic nekdanje Jugoslavije.

obdrži mednarodnopravno subjektiviteto in kontinuiteto nekdanje države.⁹⁵⁶ Tak je bil tudi primer odcepitve Črne gore (pa tudi Kosova) od Srbije. V tem primeru se nasledstvena vprašanja rešujejo tako, da država, ki nadaljuje mednarodnopravno subjektiviteto prejšnje države, nadaljuje njeno članstvo v mednarodnih organizacijah ter večstranskih in dvostranskih mednarodnih pogodbah (razen tistih, ki se izrecno nanašajo samo na novo državo, ki se je odcepila). Država, ki ohrani mednarodnopravno kontinuiteto po nekdanji državi, pa ureja z novo (odcepljeno) državo oziroma državami vprašanja glede razdelitve dolgov, premoženja, arhivov in podobno. Ni treba posebej poudarjati, da v primeru, ko po nekdanji državi ena država ohrani mednarodnopravno kontinuiteto po prejšnji državi (torej njeno pravno subjektiviteto), ta v marsičem obdrži pravno, pa tudi politično ugodnejši položaj in prednosti pred drugimi naslednicami, ki vstopajo v mednarodnopravne in politične odnose kot nove države.

Razpad ali odcepitev držav, kakršni so bili primeri Avstro-Ogrske, Sovjetske zveze, SFRJ in Češkoslovaške (ta se je z dogovorom razšla na dve enakopravni novi državi), so značilni za obdobja globokih sprememb v mednarodni skupnosti, ko je v ospredju pravica do samoodločbe (na primer po prvi in drugi svetovni vojni, koncu hladne vojne in blokvske delitve sveta), so redki, izjemni. Ali bo v konkretnem primeru uveljavljeno izhodišče, da ena od držav naslednic obdrži mednarodnopravno subjektiviteto (kontinuiteto) po prejšnji (primer razpada Sovjetske zveze) ali ne (primer razpada oziroma razdružitve SFRJ), je odvisno od konkretnega mednarodnega položaja in odnosov med naslednicami ter od tega, ali je in kakšen je dogovor med njimi o nasledstvu (in mednarodnopravni kontinuiteti ene od naslednic), ali pa dogovora ni. V primeru razpada Sovjetske zveze so naslednice sklenile dogovor,⁹⁵⁷ ki je Ruski federaciji priznal kontinuiteto mednarodne subjektivitete po nekdanji državi. V primeru razpada Jugoslavije pa je že t. i. Badinterjeva arbitražna komisija⁹⁵⁸ zavzela stališče, da je SFRJ razpadla (oziroma se razdružila), ne da bi katera od naslednic ohranila mednarodnopravno kontinuiteto po nekdanji državi oziroma njeno mednarodnopravno subjektiviteto. Po dolgotrajnih nasledstvenih pogajanjih med naslednicami ob pomoči EU je bilo to mednarodnopravno izhodišče sprejeto tudi v Dunajski pogodbi o nasledstvu med državami na ozemlju nekdanje SFRJ.⁹⁵⁹

956 Prim. Hélène Hamant, *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats* (Bruselj 2007).

957 T. i. dogovor v Alma-Atu, glej *Alma-Ata Declaration*, 21. 12. 1991.

958 V njenih petnajstih mnenjih (opinions); objavljeni Opinions No. 1-10, v *International Legal Materials (ILM)*, Vol. XXXI, No. 6, Nov. 1992, str. 1494-1526; in Opinions No. 11-15, v *International Legal Materials (ILM)*, Vol. XXXII, No. 6, Nov. 1993, str. 1573-1598; glej tudi Caplan, *Europe*, passim.

959 Sporazum o vprašanjih nasledstva (*Agreement on Succession Issues*), glej Uradni list RS, št. 71/02, MP 20.

Temu izhodišču je vse do padca Miloševićevega režima v t. i. preostali Jugoslaviji (Srbija s Kosovim in Črno goro) do leta 2000 nasprotovala Srbija, ki si je prizadevala zagotoviti mednarodnopravno kontinuiteto po nekdanji državi, najprej v OZN in drugih mednarodnih organizacijah, posledično pa, če bi uspela, tudi v odnosih z drugimi naslednicami in pri urejanju nasledstvenih vprašanj, tudi glede dolgov in premoženja nekdanje države. To bi Srbiji zagotovilo politično in mednarodnopravno ugodnejši položaj in zlasti zunaj Evrope prestiž nekdanje države. Nastali bi nemogoči, za Slovenijo nesprejemljivi položaji, na primer Srbija bi bila po kontinuiteti kot nadaljevanje prejšnje države stranka Osimskih sporazumov in Avstrijske državne pogodbe, Slovenija pa ne, oziroma bi morala članstvo v teh pogodbah uveljaviti bodisi na temelju nasledstva ali s pristopom kot nova država.

Zlasti po letu 1945 je nastalo tako rekoč vsako leto v procesu dekolonizacije več novih neodvisnih držav. To je bil prevladujoč in poseben način nastajanja novih držav, kar se je odrazilo v razvoju mednarodnega nasledstvenega prava, ki se je razvijalo pod močnim vplivom procesa dekolonizacije.

Nimamo namena analizirati posameznih mednarodnopravnih vidikov nasledstva držav, saj bi to seglo čez okvire proučevanja zunanje politike. Pomembno pa je ugotoviti, da je bilo za ***vse nove države, nastale v procesu dekolonizacije, z razpadom nekdanje države ali odcepitvijo od nje, eno najpomembnejših vprašanj in hkrati ciljev njihove zunanje politike urediti nasledstvena vprašanja***. Z ureditvijo nasledstvenih vprašanj nove države vstopijo v mednarodno skupnost. Od ureditve teh vprašanj (vstop v mednarodne organizacije, mednarodne pogodbe, ureditve dolgov in premoženja nekdanje države, državljanstva in podobno) sta odvisna njihov položaj in prihodnja vloga v mednarodni skupnosti, v skrajnem primeru tudi njihova varnost in blaginja. ***Za nove države je zato ureditev nasledstvenih vprašanj pomembna prednostna naloga in hkrati posebnost njihove zunanje politike***.

Tudi za Slovenijo je bilo po letu 1991 urejanje nasledstvenih vprašanj pomembna prednostna naloga njene zunanje politike – poleg prizadevanja za mednarodno priznanje, ki je bilo najpomembnejši cilj njene zunanje politike vsaj do njenega sprejema v OZN 22. maja 1992. Pri urejanju nasledstvenih vprašanj je šlo tudi v slovenski zunanji politiki podobno kakor pri vseh novih državah najprej za vstop v mednarodne organizacije (OZN, specializirane agencije, Svet Evrope, OVSE in druge). Pomembna je bila ureditev dolgov in drugih finančnih vprašanj nekdanje države do mednarodnih finančnih institucij (zlasti IMF, WB, IFC) ter združenj upnic (zlasti Pariški in Londonski klub), kar je Sloveniji omogočilo ugoden dostop do finančnih institucij in trgov.⁹⁶⁰ Sklenjeni so bili sporazumi z državami o nasledstvu v dvostranskih

960 Prim. Mrak, *Succession*, passim.

mednarodnih pogodbah ter že omenjeni Dunajski nasledstveni sporazum med naslednicami SFRJ, ki ureja predvsem vprašanja premoženja nekdanje države. Na temelju Dunajskega sporazuma so bili sklenjeni dvostranski dogovori o ureditvi obsežnega in občutljivega pokojninskega področja.⁹⁶¹ Uredila so se vprašanja arhivov, lastništvo večine diplomatskega nepremičnega in premičnega premoženja, znana vprašanja glede jamstev za hranilne vloge varčevalcev Ljubljanske banke. Vse to so vprašanja, ki so zahtevala čas in pripravljenost naslednic za dogovor. Nekaj manj pomembnih konkretnih zadev glede nasledstva na ureditev še čaka.

Vzporedno z urejanjem nasledstvenih vprašanj je vse obdobje od leta 1991 do novembra 2000 potekal diplomatski boj zlasti med Slovenijo in Srbijo, ki si je prizadevala uveljaviti mednarodnopravno kontinuiteto po nekdanji državi, kar bi postavilo druge naslednice politično, v več pogledih pa tudi pravno, v podrejeni položaj. Srbiji je bil v pomoč nedorečeni položaj v OZN na temelju nejasnega in kompromisnega pravnega mnenja pravnega svetovalca OZN⁹⁶² ter resolucij Varnostnega sveta in Generalne skuščine,⁹⁶³ ki so omogočale, da se Srbija v OZN in tudi glede drugih nasledstvenih vprašanj ***uveljavi kot nosilka mednarodnopravne subjektivitete (kontinuitete) po nekdanji državi***. Pri tem je imela podporo številnih neuvrčenih držav (ne pa vseh), Rusije, Kitajske, Indije. Nejasno, oziroma marsikdaj nedoločeno je bilo tudi stališče nekaterih evropskih držav. Z vztrajnostjo, znanjem in spretnostjo je slovenska diplomacija uspela ta večletni težak, čeprav medijsko neviden, diplomatski spopad s podporo zlasti ZDA, Nemčije in večine drugih evropskih držav obrniti v dobro ohranitvi izhodišč Badinterjeve arbitražne komisije – ***da je nekdanja SFRJ razpadla (se razdružila) v pet enakopravnih novih držav in da nobena nima mednarodnopravne kontinuitete z nekdanjo državo***. To diplomatsko zmago simbolizira dejstvo, da je Slovenija članica OZN od 22. maja 1992, Srbija, neodvisna kneževina in nato kraljevina že od Berlinskega kongresa leta 1878 pa šele od 1. novembra 2000.

Omenili smo že, da sta bila zlasti takoj po razglasitvi nove države najpomembnejša naloga in cilj njene zunanje politike ***pridobiti priznanje drugih držav***. Priznanju praviloma sledi (ali pa je to hkratno) vzpostavitev diplomatskih odnosov in nova država vstopi v mednarodne organizacije in s tem v mednarodno skupnost. Njeni zunanji politiki pa se odprejo možnosti polnega delovanja, vzpostavljanja političnih, gospodarskih in vseh drugih odnosov, v katere vstopajo nove države z delovanjem njihove

961 Na primer Sporazum o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Srbijo, Brdo 29. 9. 2009.

962 T. i. Fleischhauerjevo pravno mnenje z dne 29. 9. 1992, UN Doc. A/47/485.

963 Zlasti Res. VS 757 (1992); Res. VS 777 (1992); Res. VS 821 (1993); Res. VS 1022 (1995); Res. GS 46/242 (1992); Res. GS 47/1 (1992); Res. GS 47/229 (1993).

zunanje politike. V nekaterih primerih si mora nova država dolgo časa prizadevati za to, da jo druge države priznajo.⁹⁶⁴ Marsikdaj je tovrstno dolgočasno prizadevanje zunanje politike nove države tudi neuspešno, zlasti če trči na vztrajni odpor države, od katere se je nova država odcepila, in na odpor drugih pomembnih držav. Nekatere neodvisne države imajo le malo možnosti (na primer Južna Osetija, Abhazija, Severni Ciper ali Tajvan, ki je primer *sui generis*), da se dejansko uveljavijo kot neodvisne države in si pridobijo priznanje širšega kroga držav. Tudi Kosovo, čeprav ga je priznala velika večina evropskih držav, članic EU, večina članic OZN ter pomembne države, kakor so ZDA, Japonska, Egipt, Avstralija, Kanada, Saudova Arabija in druge, je predvsem zaradi nasprotovanja Srbije in Ruske federacije še daleč od tega, da bi postalo članica OZN in drugih univerzalnih ter regionalnih mednarodnih organizacij.

Četudi ima po splošnem mnenju mednarodnopravne doktrine in prakse držav priznanje države le deklarativne učinke glede njenega nastanka kot države, odsotnost priznanj ovira vstop nove države v mednarodne organizacije in v marsičem otežuje njen mednarodni položaj, zlasti če je ne priznava večina držav. **Zato je prizadevanje za priznanje prednostna naloga zunanje politike vsake nove države.** To je veljalo tudi za slovensko zunanjo politiko po razglasitvi neodvisnosti, pri čemer je bilo posebej izpostavljeno prizadevanje za priznanje ZDA, ki je, po tem ko je bilo 7. aprila 1992 dano, odprlo Sloveniji pot v OZN in omogočilo dokončno urejanje njenega pravnega položaja v mednarodni skupnosti.

V določenih pogledih so posebnosti zunanje politike novih držav podobne tistim, ki so značilne za zunanjo politiko majhnih držav. Nove države so sicer lahko velike (na primer Indija, Pakistan, Južna Afrika, Nigerija, Indonezija in druge, ki so nastale v procesu dekolonizacije) ali majhne, zato za njihovo zunanjo politiko ne veljajo nujno vse tiste posebnosti, ki so povezane z močjo in pomenom države. Majhna država si mora nujno zagotoviti večjo prepoznavnost v svetu; a tudi za velike nove države, na primer v novejšem času Ukrajina, Belorusija, Kazahstan in druge, je pomembna njihova prepoznavnost. Zato je za zunanjo politiko novih držav (podobno kakor to velja za majhne države) pomembno **prizadevanje za večjo prepoznavnost lastne države**, to so promocijska in propagandna dejavnost, javna diplomacija in podobno.

Tako kakor je za zunanjo politiko majhnih držav posebej pomembna naloga zgraditi kakovostno in gospodarno lastno zunanjo službo, diplomacijo, konzularno službo, zunanjo službo v državi in drugo (kar je v majhni državi praviloma obremenjeno z močno omejenimi finančnimi, organizacijskimi in kadrovskimi možnostmi), je tudi v zunanji politiki novih držav med najpomembnejšimi prednostnimi nalogami vzpostavitev nove, lastne zunanje službe (s pogosto skromno tradicijo in znanjem ter omejenimi,

964 O priznanju novih držav glej zgoraj.

zlasti kadrovskimi zmogljivostmi). Na abstraktni ravni lahko pomeni vzpostavljanje zunanje službe v novi državi *ab initio* poseben izziv in možnosti najti najboljše in sodobne rešitve, v konkretnem položaju novih držav pa praviloma pomeni pomanjkanje znanja in izkušenj, kadrov, infrastrukture, tradicije in organizacije, pogosto pa tudi finančnih sredstev. Zato je vzpostavljanje zunanje službe v novih državah – tako je bilo tudi v Sloveniji – pogosto in prevečkrat improviziranje brez dolgoročnih načrtov in vizije z nizkimi, zlasti kadrovskimi, merili, kar dolgoročno otežuje razvoj zunanje službe v visoko kakovostno strokovno zunanjo službo.

V novih državah naj bi vsekakor izjemno pozornost namenili razvoju zunanje službe na podlagi preizkušene prakse primerljivih držav, s premišljeno organizacijo njihove diplomatske in konzularne službe; že na začetku bi morali vzpostaviti visoka merila za delo v tej službi. Novo ***vzpostavljanje zunanje službe je izziv in možnost za novo državo***, da to službo že na začetku postavi na premišljene temelje. To pa pomeni, da ne podleže politizaciji te službe (ki naj bi bila namenjena državi, ne političnim strankam) in nestrokovnosti, kar je pozneje težko, če ne nemogoče popravljati. Izobraževanje kadrov doma in v tujini, zahtevna merila za vstop v zunanjo službo, resno ocenjevanje dela ter zavračanje mediokritetne miselnosti in političnih pritiskov pri kadrovanju so za novo državo *conditio sine qua non*, če hoče nova država zgraditi solidno zunanjo službo, sposobno snovati in izvajati zunanjo politiko nove države.

Nova država je soočena z graditvijo lastne diplomatske in konzularne mreže v tujini. Tudi pri tem je potreben dolgoročen, strateški razmislek, kako »pokriti« tiste dele sveta oziroma regije, ki so za novo državo najpomembnejši. Razvoj diplomatske mreže je vedno postopen, saj zahteva tudi velika finančna sredstva. Nova država praviloma da prednost oblikovanju diplomatske mreže v sosednjih državah ter tistih pomembnih državah in diplomatskih središčih, ki so za novo državo najpomembnejši.

V vsakem primeru je pri izbiri konkretnih prostorskih namestitev diplomatskih in konzularnih misij treba iskati dokončne rešitve, saj improvizirane, začasne rešitve, na primer najemanje prostorov in njihovo opremljanje, povzročajo velike stroške, ne da bi zagotovili dolgoročne rešitve. Bolje kot improvizirati je postopno zagotoviti nakup stavb in prostorov ter opreme zanje. Vzpostavitev posebne strokovne službe (praviloma v ministrstvu za zunanje zadeve) za nakup, urejanje in vzdrževanje prostorov in opreme v tujini in doma praviloma omogoča gospodarno in strokovno reševanje pomembnih in pogosto finančno zahtevnih vprašanj glede vzpostavljanja lastne zunanje službe nove države. Pri tem mora biti poleg strokovnosti, ki naj bi se razumela sama po sebi, temeljno vodilo interes države. Prostori in oprema so namenjeni državi, njenemu ugledu in potrebam, ne pa udobju in osebnim željam diplomatov, zlasti vodij misij. Zato naj bi se podobno kakor druga logistična vprašanja v zunanji službi ta vprašanja urejala s strokovno presojo in merili ter temeljnim vodilom – interesom države – ter s čim manj vpliva osebnih interesov in zahtev.

Nova država bo skušala najti svoj posebni prostor in zunanjepolitični položaj tudi v mednarodnih odnosih. Velika nova država se bo skušala uveljaviti kot regionalni ali celo svetovni dejavnik. Majhna nova država pa bo iskala svoje mesto v mednarodnem okolju, kjer je, in bo le izjemoma posegala v urejanje svetovnih zadev, razen če je v to ne vodi članstvo v mednarodnih organizacijah, na primer v OZN, EU, NATO, ali ker opravlja neko mednarodno funkcijo, je na primer članica Varnostnega sveta OZN, predseduje Svetu EU in podobno.

V vsebinskem pogledu je za nove in hkrati majhne države najsprejemljivejša pot uveljavljanja s podporo mirovnim in humanitarnim prizadevanjem. Čeprav so nove in majhne, jim to v mednarodni skupnosti zagotovi ugoden položaj in ugled, ki presega njihove materialne možnosti in moč, podobno kakor na primer Norveški, Švici, Švedski ter tudi Avstriji in Finski in drugim. Prav majhne in nove države so lahko pobudnice ali pomemben dejavnik pri urejanju tudi svetovnih vprašanj, saj so same neobremenjene s svetovnimi ali regionalnimi interesi ter imperialno, kolonialno, velikodržavno tradicijo in (ne)slovesom, ki pogosto vzbujajo upravičeni ali neupravičeni odpor, nezaupanje in celo strah. Navsezadnje v sodobnem svetu moč držav kot temelj zunanje politike izgublja pomen. Čedalje pomembnejše pa so nove ideje in pobude, temelječe na skupnih interesih in blaginji vsega človeštva, na solidarnosti. In dovolimo si ob koncu razgljabljanja o zunanji politiki še napoved: ***ko bodo bodoče generacije snovale nov mednarodni red, bo načelo mednarodnega sodelovanja in solidarnosti, verjetno bolj kot načelo suverenosti, v ospredju bodočega svetovnega reda.***

BIBLIOGRAFIJA V BESEDILU ALI OPOMBAH OMENJENIH DEL

- Ackerby, B. A., *Universal Human Rights in World of Difference*, Cambridge 2009
- Ackerman, J. E., O'Sullivan, E., *Practice and Procedure of the ICTY*, Haag 2002
- Adam, M., *The Little Entente and Europe*, Budapest 1993
- Adomeit, H., Boardman, R., (ur.), *Foreign Policy Making in Communist Countries*, Saxon House 1979
- Agathangelou, A. M., *Transforming World Politics: From Empire to Multiple World*, Routledge 2009
- Ahrens, J., (ur.), *The Governance of Globalisation*, Cheltenham 2008
- Alden, C., *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Routledge, London New York, 2016
- Alger, C. F., *The United Nations System: A Reference Handbook*, Santa Barbara 2005
- Allison, G., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971
- Allison, G., Zelikow, P., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. izdaja, New York 1999
- Alvarez, J. E., *International Organizations As Law-Makers*, Oxford 2005
- Amadife, E. N., *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy-Making*, University Press of America, 1999
- Ambrosio, T., *Challenging America's Global Preeminence: Russia's Quest for Multipolarity*, Aldershot 2005
- Anderson, M., Apap, J., (ur.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, Haag 2002
- Andrassy, J., Bakotić. B., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, 1. del, Zagreb 1995
- Andrassy, J., Bakotić. B., Seršić, M., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, 3. del, Zagreb 2006
- Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, 10. izdaja, Zagreb 1990
- Antoličič, G., (ur.), *Kongres po kongresu: ob 200-letnici Ljubljanskega kongresa*, Ljubljana 2022
- Antonenko, O., Pinnick, K., (ur.), *Russia and the European Union: Prospects for a New Relationship*, London 2005
- Arah, M., *Evropska unija*, Ljubljana 1995
- Archer, C., *International Organizations*, 3. izdaja, London 2001
- Armstrong, J. D., Farrell, T., Lambert, H., *International Law and the International Relations*, Cambridge 2007
- Armstrong, J. D., *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century*, Basingstoke 1996
- Arnold, R., Hildbrand, P. A., (ur.) *International Humanitarian Law and the 21st Century's: Conflicts, Changes and Challenges*, Lausanne 2005
- Arnold, A., *The European Union and its Court of Justice*, 2. izdaja, Oxford 2006
- Aron, R., *Peace and War: A Theory of International Relations*, New York 1966

- Aron, R., *What is a Theory of International Relations*, v: Farrell, J. C., Smith, A. P., (ur.), *Theory and Reality*, New York 1969
- Art, R. J., Jervis, R., (ur.), *International Politics*, New York 1996
- Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2008
- Avbelj, M. (ur.), *Izgradnja ustavne demokracije: liber amicorum Peter Jambrek*, Nova Gorica 2019
- Avbelj, M. in Letnar Čeranič, J., *The Impact of European Institutions on the Rule of Law and Democracy: Slovenia and Beyond*, Oxford 2020
- Avbelj, M., (Mednarodno) pravo in občutek za pravičnost. V A. Zidar, S. Štiglic in A. Polak Petrič (ur.), *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravi: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča*, Ljubljana 2016
- Avbelj, M., *The European Union under Transnational Law. A Pluralist Appraisal*, Oxford 2020
- Bach, O., *Die Erfindung der Globalisierung*, Bamberg 2007
- Baehr, P. R., Gordenker, L., (ur.), *The United Nations: Reality and Ideal*, 4. izdaja, New York 2006
- Bailey, T. A., *Art of Diplomacy: The American Experience*, New York 1968
- Baldwin, D., *Economic Statecraft*, Princeton 1985
- Bandilla-Dany, C., *Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Amsterdamer Vertrag und ihre Perspektiven*, 2002
- Bannelier, K., Christakis, T., Corten, O., Klein, P., *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris 2004
- Baranovsky, V. G., *Russia's Attitudes Towards EU: Political Aspects*, Berlin 2002
- Bargiacchi, P., *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano 2005
- Barkin, J. S., *International Organization: Theories and Institutions*, New York 2006
- Barnett, M., Finnemore, M., *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca (New York) 2004
- Bar-Siman-Tov, Y., *The Israeli-Palestinian Conflict: From Conflict Resolution to Conflict Management*, New York 2007
- Barston, R. P., *Modern Diplomacy*, 3. izdaja, London 1991
- Barston, R. P., *Modern Diplomacy*, London 1998
- Barth, A., Niederkorn, M., Becker, A., Schulze, L., *Managing Challenges in a Globalized World*, Mannheim 2008
- Bassiouni, C., *The Legislative History of the International Criminal Court*, New York 2005
- Baylis, J., (ur.), *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide?* London 2006
- Baylis, J., Smith, S., (ur.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford 1997
- Baylis, J., Wirtz, J., Cohen, J., Colin, E. G., *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2003
- Bayne, N., Woolcock, S., *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Burlington 2003
- Beach, D., *Analyzing Foreign Policy*, London 2020
- Bela knjiga o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Ljubljana 2006
- Bell, P. M. H., *The World Since 1945*, Liverpool 2000

- Bellamy, A. J., *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge 2009
- Belloni, R., *State Building and International Intervention in Bosnia*, London 2007
- Bellows, M. D., *Asia in the 21st century*, Washington DC 1994
- Ben Salah, T., *Institutions internationales*, Paris 2005
- Benko, V., *Mednarodni odnosi*, 2. izdaja, Maribor 1987
- Benko, V., *Neuvrščenost kot mednarodnopolitična praksa: Dejavnost neuvrščenih držav v GS OZN*, Ljubljana 1982
- Benko, V., *Znanost o mednarodnih odnosih*, Ljubljana 1997
- Berger, H., Moutos, T., (ur.), *Managing European Union Enlargement*, Cambridge 2004
- Berghahn, V., *Der Erste Weltkrieg*, München 2004
- Berridge, G. R., Otte, T. G., Keens-Soper, M., *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, Basingstoke 2001
- Berridge, G. R., *Talking to the Enemy: How States Without Diplomatic Relations Communicate*, New York 1994
- Bhagwati, J. N., *In Defence of Globalization*, Oxford 2007
- Bhasin, A. S., *India's Foreign Relations*, New Delhi 2007
- Bideleux, R., Jeffries, I., *The Balkans: A Post-Communist History*, London 2007
- Bieber, F., *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Sarajevo 2008
- Biermann, R., (ur.), *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, Baden-Baden 2002
- Biersteker, T. J., (ur.), *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*, London 2006
- Bihl, W., *Der Erste Weltkrieg 1914-1918*, Dunaj 2009
- Billington, J., *Realism and Vision in Foreign Policy*, v: *Foreign Affairs*, 1987 (65)
- Bindi, F., *The Foreign Policy of European Union*, New York 2020
- Black, J., *Great Powers and the Quest for Hegemony: The World Order Since 1500*, London 2008
- Bledsoe, R. L., Boczek, B. A., *The International Law Dictionary*, Oxford 1987
- Blin, A., 1648, *La Paix de Westphalie: Ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles 2006
- Blitz, B. K., *War and Change in the Balkans: Nationalism, Conflict and Cooperation*, Cambridge 2006
- Boemeke, M. F., Feldman, G. D., Glaser, E., *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 Years*, Washington DC 1998
- Bogart, L., *Premises for Propaganda*, New York 1976
- Böhm, W., Lahodinsky, O., *Globalisierung: So funktioniert die weltweite Vernetzung*, Linz 2008
- Bohmer, C., Shuman, A., *Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century*, London 2008
- Bohte, B., *Mednarodnopravni vidiki nasledovanja držav v luči novejših primerov nasledovanja držav*, v: *Pravnik* 9-10/1999 in 11-12/1999
- Bohte, B., Sancin, V., *Diplomatsko in konzularno pravo*, Ljubljana 2006
- Bohte, B., *Stalno arbitražno sodišče*, v: *Pravnik*, št. 4-5, Ljubljana 2001
- Bohte, B., *Status ZRJ v OZN*, v: *Pravnik*, št. 11-12, Ljubljana 2000.

- Bohte, B., Škrk, M., Pomen Avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodnopravni vidiki njenega nasledstva, v: *Pravnik*, št. 11-12, Ljubljana 1997
- Bohte, B., Škrk, M., Predgovor, Pariška mirovna pogodba, Ljubljana 1997
- Boisard, M. A., Chossudovsky, E. M., (ur.), *Multilateral Diplomacy*, London 1998
- Booth, K., Smith, S., *International Relations Theory Today*, Oxford 1995
- Booth, K., *Theory of World Security*, Cambridge 2007
- Borghi, A., *L'immunité des dirigeants politiques en droit international*, Geneve 2003
- Bourantonis, D., *The History and Politics of UN Security Council Reform*, London 2008
- Braveboy-Wagner, J. A., *Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community*, New York 2008
- Brecher, M., Wilkenfeld, J., *A Study of Crises*, Ann Arbor (MI) 1997
- Bretherton, C., Vogler, J., *The European Union as a Global Actor*, London 1999
- Breuning, M., *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, Basingstoke 2007
- Brglez, M., Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava, v: Jazbec, M., (ur.), *Diplomacija in Slovenci*, Celovec 1998
- Brglez, M., O razvoju teoretičnega razmišljanja o mednarodnih odnosih, v: *Teorija in praksa*, št. 33 (1), Ljubljana 1996
- Brglez, M., Zajc, D., (ur.), *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, Ljubljana 2004
- Brighi, E., Hill, C., *Implementation and Behavior*, v: Smith, S., Hadfield, A. in, Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Brix, E., Reiweger, G., (ur.), *Public Diplomacy*, Dunaj 2004
- Brockhaus, zv. 2, Wiesbaden 1967
- Brodie, M., Kissinger, H. (ur.), *Bureaucracy, Politics and Strategy*, Los Angeles 1968
- Brown Weiss, E., *Environmental Disasters in International Law*, v: *Anuario Juridico Interamericano* (1986)
- Brown, C., Ainley, K., *Understanding International Relations*, 3. izdaja, New York 2005
- Brown, J. A. C., *Techniques of Persuasion: From Propaganda to Brainwashing*, Middlesex 1963
- Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, 7. izdaja, Oxford 2008
- Bručan, S., *The Dissolution of Power: A Sociology of International Relations and Politics*, New York 1971
- Brune, L. H., *The United States and the Balkan Crises*, Claremont (Cal.) 2005
- Brzezinski, Z., *Izven nadzora: Globalno vrenje na pragu 21. stoletja*, Ljubljana 1995
- Brzezinski, Z., Scowcroft, B., *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*, New York 2009
- Brzezinski, Z., *The Geostrategic Triad – Living with China, Europe, and Russia*, Washington DC 2006
- Brzezinski, Z., *The Grand Chessboard*, New York 1997
- Buchan, D., *Europe: The Strange Superpower*, Dartmouth 1993
- Buchanan, A., *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford 2007
- Bučar, B., *Emerging New Criteria for the Recognition of States*, v: *Journal of International Relations* 4 (1-4), str. 73 id., Ljubljana 1997

- Bučar, B., Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij, Ljubljana 1993
- Bučar, B., The Role of Small States and Regions in the Future of Europe, v: Devetak, S., Flere, S., Seewan, G., (ur.), Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas, München 1993
- Bučar, B., Univerzalizem in regionalizem v slovenski zunanji politiki, v: Teorija in praksa, št. 5-6, Ljubljana 1992
- Buffard, I., Crawford, J., Pellet, A., Wittich, S., (ur.), International Law Between Universalism and Fragmentation, Leiden 2008
- Bull, H., Watson, A., (ur.), The Expansion of International Society, Oxford 1984
- Burdill, S., Theories of International Relations, Basingstoke 2009
- Burg, S. L., Shoup, P. S., The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention, London 2000
- Burton, J. W., Conflict and Communication, London 1969
- Burton, J. W., International Relations: A General Theory, Cambridge 1965
- Busek, E., Österreich und der Balkan, Dunaj 1999
- Byers, M., War Law: International Law and Armed Conflict, London 2005
- Calic, M. J., Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegovina nach dem Abkommen von Dayton, 2. izdaja, 1997
- Calvert, P., The Foreign Policy of New States, New York 1986
- Calvo-coressi, P., World Politics 1945-2000, 8. izdaja, London 2000
- Calvo-Goller, K. N., The Trial Proceedings of the International Criminal Court: ICTY and ICTR Precedents, Leiden 2006
- Cameron, F., An Introduction to European Foreign Policy, London 2007
- Cameron, F., The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future, Sheffield 1999
- Cameron, F., US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?, London 2005
- Campbell, K. J., Genocide and the Global Village, New York 2001
- Campus, E., The Little Entente and the Balkan Alliance, Bukarešta 1978
- Cannizzaro, E., The European Union as an Actor in International Relations, Haag 2002
- Cansacchi, G., Identité et continuité des sujets internationaux, Leiden 1971
- Caplan, R., Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia, Cambridge 2007
- Capotorti, F., Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384
- Carlsnaes, W., Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), Foreign Policy: Theories, Actors, Cases, Oxford 2008
- Carlsnaes, W., Foreign Policy, v: Handbook of International Relations, London, New Delhi, 2003
- Carlsnaes, W., Sjursen, H., White, B., (ur.), Contemporary European Foreign Policy, London 2004
- Carlsnaes, W., Smith, S., (ur.), The Actors in Europe's Foreign Policy, London 1996
- Carroll, E., Mackie, K., International Mediation, 2. izdaja, Haag 2006
- Carter, R. H. A., Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Paris 2005
- Cassese, A., International Law, 2. izdaja, Oxford 2005

- Cassese, A., *Self-Determination of Peoples*, Cambridge 1995
- Cecil, H., Liddle, D., *Facing Armageddon: The First World War Experienced*, London 1996
- Cede, F., Sucharipa-Behrmann, L., (ur.), *The United Nations: Law and Practice*, Haag 2001
- Celar, B., *Slovenija in njene meje*, Ljubljana 2002
- Cerar, B., *Diplomacija danes: Vloga veleposlanika oziroma diplomatsko-konzularnega predstavništva*, v: *Nova revija* 1999 (204/205)
- Cerar, B., *Diplomatski pojmovnik*, Celje 2019
- Chan, S., *Mirror, mirror on the wall ... Are the Freer Countries More Pacific?*, v: *Journal of Conflict Resolution*, 28 (1984), str. 617-648
- Chandrasekhara Rao, P., (ur.), *The International Tribunal of the Law of the Sea: Law and Practice*, Haag 2001
- Chapman, T., *The Congress of Vienna: Origins, Processes and Results*, London 2004
- Charillon, F. (ur.), *Politique étrangère: nouveaux regards*, Paris 2002
- Chaudet, D., Parmentier, F., *L'empire au miroir: Stratégies de puissance aux Etats-Unis et en Russie*, Geneve 2007
- Chernoff, F., *The Power of International Theory: Reforging the Link to Foreign Policy-Making through Scientific Enquiry*, London 2005
- Chiang, Y.-C., *One-China Policy and Taiwan*, v: *Fordham International Law Journal* 28 (1) 2004
- Chittick, W. O., *American Foreign Policy: A Framework for Analysis*, Washington DC 2006
- Churchman, D., *Negotiation Process, Tactics, Theory*, 2 London 1995
- Cigar, N., *Genocide in Bosnia: The Policy of »Ethnic Cleansing«*, College Station (Tex.) 1995
- Clark, J. N., *Serbia in the Shadow of Milošević: The Legacy of Conflict in the Balkans*, London 2008
- Clarke, M., White, B., (ur.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy systems Approach*, Brookfield 1995
- Clinton, W. D., *The Two Faces of National Interest*, Baton Rouge (Louisiana) 1994
- Cohen, B., *The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy Making*, New York 1959
- Cohen, B., *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston 1973
- Cohen, R., *International Politics: The Rules of the Game*, London 1981
- Cohen, R., *Negotiating Across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy*, Washington DC 1991
- Colaresi, M., Rasler, K., Thompson, W. R., *Strategic Rivalries in World Politics*, Cambridge 2007
- Cold War Crises*, Woodrow Wilson International Centre for Scholars, Washington DC 1995
- Conforti, B., *Le Nazioni Unite*, 7. izdaja, Padova 2005
- Conforti, B., *Mednarodno pravo*, Ljubljana 2005
- Cottam, M. L., *Foreign Policy Decision Making: The Influence of Cognition*, Boulder (CO) 1986
- Coulombis, T. A., Wolfe, J. H., *Introduction to International Relations: Power and Justice*, Englewood Cliffs 1986

- Cowan, G., Cull, N. J., *Public Diplomacy in a Changing World*, Thousand Oaks (Cal.), 2008
- Cowan, J. K., (ur.), *Macedonia: The Politics of Identity and Difference*, London 2000
- Crabb, C.V., Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, New York 1972
- Craig, P. P., De Burca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2009
- Cram, L., Dinan, D., Nugent, N., *Developments in the European Union*, New York 1999
- Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdaja, Oxford 2006
- Cronin, P. M., (ur.), *2015: Power and Progress*, Washington DC 1996
- Czempiel, E. O., *Kluge Macht: Aussenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999
- Čekić, S., Kreso, M., Macić, B., *Genocide in Srebrenica, United Nations Safe Area in July 1995*, Sarajevo 2001
- Čermelj, L., *Slovenci in Hrvatje pod Italijo med obema vojnama*, Ljubljana 1965
- Daase, C., *International Security*, Los Angeles 2008
- Dagand, S., *The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and FSDP*, v: *European Security Review* No. 37/marec 2008
- Dahrendorf, R., Sorensen, T. C., Pierre, A. J., (ur.), *Domestic Change and Foreign Policy*, New York 1986
- David, P., *Histoire de la Société des Nations: L'esprit de Genève: Vingt ans d'effort pour la paix*, Geneve 1998
- Davies, M. in Woodward R., *International Organizations*, Northampton 2014
- Davies, M., Niemann, M., *Rediscovering International Relations Theory*, Routledge 2009
- Davis, D., *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*, Washington 1974
- Davison, W. P., *International Political Communication*, New York 1965
- De Rivera, J., *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Columbus (OH) 1968
- Decker, G., *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, Göttingen 1955
- Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka 2002
- Deibel, T. L., *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge 2007
- Dell'Olio, F., *The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality, Immigration, and European Identity*, Aldershot 2005
- Dembinski, L., *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Dordrecht 1988
- Deng Yong, Wang Fei Ling, *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham 2005
- Detter, I., *Philosophy of the Law of Nations*, London 2018
- Deutsch, K. W., Singer, J. D., *Multipolar Power Systems and International Stability*, v: *World Politics*, 1964 (16)
- Deutsch, K. W., *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs 1968
- Deutsch, K. W., v: Schmidtchen, G., *Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie*, Bern/Stuttgart 1977
- Devetak, R., *Between Kant and Pufendorf: Humanitarian Intervention, Statist Anti-Cosmopolitanism and Critical International Theory*, v: Rengger, N., Thirkell-White, B., (ur.), *Critical International Relations Theory After 25 Years*, Cambridge 2007

- Devetak, R., Burke, A., George, J., *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, Cambridge 2007
- Devetak, R., *The Modern State and Its Origins*, v: Devetak, R., Burke, A., George, J., *An Introduction to International Relations: Australian Perspectives*, Cambridge 2007
- Devetak, S., Flere, S., Seewan, G., (ur.), *Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas*, München 1993
- Devetak, S., *Pravica do različnosti: Pravno varstvo manjšin v Evropi*, Maribor 1999
- Devetak, S., *Priporočila za izvajanje schengenskega sistema*, Maribor 2008
- Di Lellio, A., *The Case for Kosova: Passage to Independence of Kosova for International Law*, v: Buffard, I., Crawford, J., Pellet, A., Wittich, S., (ur.), *International Law Between Universalism and Fragmentation*, Leiden 2008
- Diedrich, T., *Der Warschauer Pakt: Von der Gründung bis zum Zusammenbruch (1955-1991)*, Berlin 2009
- Dimitrijević, V., Stojanović, R., *Osnovi teorije međunarodnih odnosa*, Beograd 1977
- Dinstein, Y., *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge 2001
- Donaldson, R. H., Noguee, J. L., *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk (N.Y.) 2005
- Doob, L. W., *Public Opinion and Propaganda*, 2. izdaja, Hamden (CON.) 1996
- Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, R. L., Jr., *Contending Theories of International Relations*, New York 2001
- Douglas, F. R., *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, Westport (Con.) 2008
- Dowty, A., *Izrael-Palestine*, 2. izdaja, Cambridge 2008
- Dragnich, A. N., *Serbia and Yugoslavia: Historical Studies and Contemporary Commentaries*, Boulder 1998
- Duke, S. W., *Preparing for European Diplomacy?*, v: *Journal of Common Market Studies* 40 (5), 2002
- Dunaway, W. A., (ur.), *Emerging Issues in the 21st Century World-System*, Westport (CT) 2003
- Dunbabin, J. P. D., *The Cold War: The Great Powers and Their Allies*, 2. izdaja, Harlow 2008
- Dupuy, P.-M., *Droit international public*, Paris 2008
- Durch, W. J., *The Evolution of the UN Peacekeeping*, London 1994
- Duroselle, J. B., *La politique étrangère et ses fondaments*, Paris 1954
- Duroselle, J. B., *Le conflit de Trieste 1943-1954*, Bruselj 1966
- Eagleburger, L.: *The 21st Century: American Foreign Policy Challenges*, v: *Journal of Conflict Resolution*, New York 1992; Vol. 36, No. 3
- Echard, W. E., *Napoleon III and the Concert of Europe*, Baton Rouge 1999
- Economy, E., *Xi Jinpings New World Order – Can China Remake the International System?* v *Foreign Affairs*, vol. 101, No. 1/ 2022
- Eeckhout, P., *External Relations of the European Union*, Oxford 2005
- Ehrlich, L., *L'interprétation des traités*, v: *Recueil des Cours*, Haag 1928- IV
- Eiriksson, G., *The International Tribunal for the Law of the Sea*, Haag 2000
- Ernst, G., (ur.), *Das Patriarchat Aquileia - Schnittpunkt der Kulturen*, Regensburg 1983
- Ettmayer, W., *Eine geteilte Welt: Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts*, Linz 2003

- European Commission, Širitev EU: 20 mitov - dejstev o širitvi, Luxemburg 2006
- European Commission, The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners, Luxemburg 2007
- European Union Contested Foreign Policy in a New Global Context, ur.: Johanson-Nogue E., Vlaskamp M. in Barbe E., Springer 2020
- Evans, G. J., The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All, Washington DC 2008
- Evans, M. D., (ur.), International Law, 2. izdaja, Oxford 2006
- Farrell, J. C., Smith, A. P., (ur.), Theory and Reality, New York 1969
- Farrell, R. B., (ur.), Approaches to Comparative and International Politics, Evanston 1966
- Farwick, D., Malek, M., Riemer, A. K., Grand Strategy-Gesamt Strategie-Politische Strategie, Dunaj 2004
- Fassbender, B., UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Haag 1998
- Fassino, P., Per passione, Milano 2003
- Fawcett, L., The International Relations of the Middle East, Oxford 2005
- Feltham, R. G., Diplomatic Handbook, 8. izdaja, Leiden 2004
- Fenwick, C. G., Foreign Policy and International Law, Dobbs Ferry (N. Y.) 1968
- Fernandez-Sanchez, P. A., (ur.), International Legal Dimension of Terrorism, Leiden 2009
- Filzmaier, P., Gewessler, L., Höll, O., Mangott, G., Internationale Politik, Dunaj 2006
- Fisher, P., Köck, H. F., Völkerrecht, Dunaj 2004
- Fisher, R., Ury, W., Patton, B., Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In, 2. izdaja, New York 1991
- Fishman, T. C., Kitajski izziv: vpliv nove velesile na Evropo in svet, Ljubljana 2005
- Fitzmaurice, J., The Baltics: A regional Future?, New York 1992
- Fouskas, V., Zones of Conflict: US Foreign Policy in the Balkans and the Greater Middle East, New York 1999
- Fox, H., The Law of State Immunity, Oxford 2002
- Foyle, D., Counting the Public In: Presidents, Public Opinion and Foreign Policy, New York 1999
- Frankel, J., British Foreign Policy, Oxford 1975
- Frankel, J., The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making, London 1963
- Fraser, T. G., The Arab-Israeli Conflict, New York 2008
- Freedman, L., Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos and Vietnam, New York 2000
- Freeman, C. W., Jr., The Diplomat's Dictionary, 2. izdaja, Washington DC 1997
- Freeman, C. W., Jr., The Diplomat's Dictionary, 3. izdaja, Washington DC 2001
- Friedberg, A., The Political Economy of American Strategy, v: World Politics 41 (1989)
- Friedman, G., Starr, H., Agency Structure and International Politics: From Ontology to Empirical Inquiry, London 1997
- Friedman, G., The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century, New York 2010
- Gaddis, J. L., Strategies of Containment, New York 1982
- Gaddis, J. L., The Cold War, London 2007
- Gaddis, J. L., The Post-War International System: Elements of Stability, v: Russett, B., Starr, H., Stoll, R., (ur.), Choices in World Politics, New York 1989

- Ganguly, S., *Conflict Unending: India-Pakistan Tensions since 1947*, New York 2001
- Gareis, S. B., *Deutschlands Aussen - und Sicherhertspolitik: eine Einführung*, Opladen 2006
- Garlick, J., *The Impact of Chinas Belt and Road Initiative: From Asia to Europe*, Routledge 2021
- Garnett, M., *British Foreign Policy since 1945*, Routledge 2017
- Garreau, F. H., (ur.), *The Balance of Power and Nuclear Deterrence*, Boston 1962
- Gedmin, J., (ur.), *European Integration and American Interests*, Washington DC 1997
- Gelman, B., *Contending with Kennan: Toward a Phylosophy of American Power*, New York 1984
- Genscher, H. D., *Erinnerungen*, Berlin 1995
- Geopolitical Interests of Austria and Italy in the New European Context, *Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie*, Dunaj 2002
- Geršak, T., *NATO - njegova preobrazba in Slovenija*, Ljubljana 1995
- Gerškunskij, B. S., *Russia and the USA at the Threshold of the Third Millenium*, Moscow 1999
- Gillingham, J., *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge 2003
- Ginsberg, R. H., *The European Union in International Politics: Baptism by fire*, Lanham 2001
- Ginther, K., *Neutralität und Neutralitätspolitik*, Dunaj 1975
- Glatz, F., (ur.), *Der Österreichische Staatsvertrag 1955*, Budapest 2006
- Gleny, M., *The Balkans 1804-1999*, London 1999
- Goertz, G., Diehl, P. F., *Territorial Changes and International Conflict*, London 1992
- Goggin, S., *Self-Defence, The Security Council and Judicial Review*, v: *Sri Lanka Journal of International Law*, vol. 17, 2005
- Goldberg, S. B., Sander, F. E. A., Rogers, N., Cole. S. R., *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*, 5. izdaja, Aspen 2007
- Goldgeier, J. M., McFaul, M., *Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After the Cold War*, Washington DC 2003
- Gorodetsky, G., *Russian Foreign Policy on the Treshold of the Twenty-First Century*, London 2003
- Goruppi, W., *The Italian Role in the Balkans*, Trst 1997
- Gowlland-Debbas, V., *United Nations Sanctions and International Law*, Haag 2001
- Graber, D., *Public Opinion, the President, and Foreign Policy: Four Case Studies from the Formative Years*, New York 1968
- Grafenauerjev zbornik, Rajšp, V., (ur.), *Maribor* 1996
- Gray, C. D., *International Law and the Use of Force*, Oxford 2004
- Grieco, J. M., *Anarchy and the Limits of Cooperation*, v: Art, R. J., Jervis, R., *International Politics*, New York 1996
- Griffiths, M., *International Relations Theory for the Twenty-First Century*, London 2007
- Griffiths, M., O'Callaghan, T., Roach, S. C., *International Relations: The Key Concepts*, 2. izdaja, London 2008
- Grilc, P., Ilešič, T., *Pravo Evropske unije*, Ljubljana 2001

- Gross Stein, J., *Foreign Policy Decision Making*, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Grosser, A., *Was ist deutsche Aussenpolitik?*, Konstanz 1975
- Grulich, R., *Ethnische Säuberung und Vertreibung als Mittel der Politik im 20. Jahrhundert*, München 1999
- Grygiel, J. J., *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore 2006
- Grzyb, A. F., *The World and Darfur: International Response to Crimes Against Humanity in Western Sudan*, Montreal 2009
- Haas, E., *The Balance of Power as a Guide to Policy Making*, v: *Journal of Politics*, 1953 (3)
- Haas, E., *The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?*, v: *World Politics* 1953 (5)
- Haddad, E., *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, Cambridge 2008
- Hagan, J. D., *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Boulder (Col.) 1993
- Haigh, R. W., Gerbner, G., Byrne, R. B., ed *Communication in the Twenty First Century*, New York 1981
- Halperin, M., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 1974
- Hamant, H., *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats*, Bruselj 2007
- Hamilton, P., (ur.), *The Permanent Court of Arbitration*, Haag 2002
- Handbook of International Relations*, London, New Delhi, 2003
- Hansen, R., Weil, P., (ur.), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU*, New York 2001
- Hartley, T. C., *European Union Law in a Global Context: Texts, Cases and Materials*, Cambridge 2004
- Hartman, J., *Die Aussenpolitik der Weltmächte*, Frankfurt am Main 1988
- Haslam, J., *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli*, New Haven 2002
- Hastedt, G. P., *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 2. izdaja, Englewood Cliffs 1991
- Hauser, G., *Das europäische Sicherheits - und Verteidigungssystem und seine Akteure*, 4. izdaja, Dunaj 2008
- Hauser, G., *Die Sicherheit Europas im Wandel transatlantischer Beziehungen*, Dunaj 2004
- Hauser, G., *Sicherheit in Mitteleuropa*, Dunaj 2003
- Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Dunaj 2002
- Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die strategische Situation in Eurasien*, Dunaj 2003
- Headley, J., *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*, London 2008
- Heiss, M., Papacosma, V., *NATO and the Warsaw Pact: Intrabloc Conflicts*, Kent (OH) 2008
- Henrad, K., Dunbar, R., (ur.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge 2008
- Herdegen, M., *Völkerrecht*, 7. izdaja, München 2008
- Hermann, C. F., Kegley, C. W., Rosenau, J. N., (ur.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston 1987
- Hey, J. A. K., (ur.), *Small States in World Politics*, Boulder 2003
- Higgins, R., *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford 1994
- Hilaire, M., *United Nations Law and the Security Council*, Burlington (Ver.) 2005

- Hill, C., (ur.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London 1996
- Hill, C., *Foreign Policy in the Twenty First Century*, London 2016
- Hill, C., Light, M., *Foreign Policy Analysis, v: International Relations: A Handbook of Current Theory*, London 1985
- Hill, C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York 2003
- Hinsley, F. H., *State Sovereignty in the 21st Century: Concept, Relevance and Limits*, New Delhi 2001
- Hinsley, F. H., *Suverenost*, Beograd 2001
- Hinton, A. L., O'Neill, K. L., *Genocide: Truth, Memory and Representation*, Durhan (N. C.) 2009
- Hober, K., *Essays on International Arbitration*, Huntington (NY) 2006
- Hocking, B., (ur.), *Foreign Ministries in the EU Integrating Diplomats*, 4. izdaja, New York 2005
- Hoffman, S., *The Uses and Limits of International Law, v: Art, R. J., Jervis, R., International Politics*, New York 1996
- Hoffmann, S., (ur.), *Conditions of World Order*, Boston 1968
- Hoffmann, S., *Contemporary Theory in International Relations*, New York 1960
- Hoffmann, S., *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, New York 1988
- Höflechner, W., v: Zöllner, E., (ur.), *Diplomatie und Aussenpolitik Österreichs*, Dunaj 1977
- Hoile, D., *Darfur in Perspective*, 2. izdaja, London 2006
- Holbraad, C., *The Concert of Europe*, London 1970
- Holdgaard, R., *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*, Alphen aan den Rijn 2008
- Holsti, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs (N.J.) 1995
- Holsti, O., *Making American Foreign Policy*, New York 2006
- Holz, E., *Kongres Svete alianse v Ljubljani 1821, v: Grafenauerjev zbornik, Rajšp, V., (ur.), Maribor 1996*
- Hook, G. D., *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security*, London 2007
- Howard, L. M., *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge 2008
- Huber, B., Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer – und Asylrecht*, 2. izdaja, München 2008
- Hudson, K., *Breaking the South Slav Dream: The Rise and Fall of Yugoslavia*, London 2003
- Hudson, M. O., (ur.), *International Legislation 1931-1950, VI*
- Hudson, V. M., *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham 2007
- Hudson, V. M., *The History and Evolution of Foreign Policy, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Hughes, B., *The Domestic Context of American Foreign Policy*, San Francisco 1978
- Hugo, G., *Appearance and Reality in International Relations*, London 1970
- Humanitarian Intervention: *Legal and Political Aspects*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen 1999
- Hummer, W., (ur.), *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, Dunaj 2007
- Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996

- Huth, P. K., Allee, T. R., *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*, Cambridge 2002
- Ikle, F., *How Nations Negotiate*, New York 1964
- ILC, *Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction*, Memorandum by the Secretariat, A/CN.4/596, 2008
- ILC, *Memorandum by the Secretariat*, A/CN.4/590
- ILC, *Preliminary Report on Immunity of State Officials From Foreign Criminal Jurisdiction*, Kolodkin, R., A/CN.4/601, (2008)
- ILC, *Preliminary report on the protection of persons in the event of disasters*, E. Valencia-Ospina, A/CN.4/598
- ILC, *Second report on the protection of persons in the event of disasters*, E. Valencia-Ospina, A/CN.4/615
- International Crisis Group, *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*, Brussels 2009
- International Legal Dimension of Terrorism, ur.: Fernandaz-Sanchez, P. A., Leiden 2009
- International Legal Materials (ILM), Vol. XXXI, No. 6, Nov. 1992
- International Legal Materials (ILM), Vol. XXXII, No. 6, Nov. 1993
- International Relations, ur.: McGlinchey, S., Bristol 2017
- International Relations: A Handbook of Current Theory, London 1985
- Ipsen, K., *Völkerrecht*, München 2004
- Jackson, R., Sorensen, G., *Introduction to International Relations*, Oxford 1999
- Jackson, R., *Sovereignty: Evolution of an Idea*, Cambridge 2007
- Jagodzinski A., (ur.), *The Visegrad Group: A Central European Constellation*, Bratislava 2006
- Jambrek, P. (ur.), *Državna uprava, ustavna demokracija in mednarodno pravo: liber amicorum Anton Jerovšek*, Bled 2022
- Jančar, M., *Slovenska zunanjepolitična razpotja*, Ljubljana 1996
- Janis, I. L., *Crucial Decisions: Leadership in Policy Making and Crisis Management*, New York 1989
- Jazbec, M., (ur.), *Diplomacija in Slovenci*, Celovec 1998
- Jazbec, M., *Konzularni odnosi*, Ljubljana 1997
- Jazbec, M., *Osnove diplomacije*, Ljubljana 2009
- Jazbec, M., *The Diplomacies of New Small States: The Case of Slovenia with Some Comparison from the Baltics*, Aldershot 2001
- Jazbec, M., *Vzpostavljanje diplomacij novih malih držav*, v: Jazbec, M., (ur.), *Diplomacija in Slovenci*, Celovec 1998
- Jennings, R., Watts, A. (ur.), *Oppenheim's International Law I*, 9. izdaja, London 1997
- Jentleson, W.B., *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, NY, London 2010
- Jeri, J., *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni*, Ljubljana 1975
- Jeri, J., *Tržaško vprašanje po drugi svetovni vojni: Tri faze diplomatskega boja*, Ljubljana 1961
- Jogan, S., *Mednarodno vojno (humanitarno) pravo*, Ljubljana 1997
- Johnson, E. A. J., (ur.), *The Dimensions of Diplomacy*, Baltimore 1964

- Johnston, A., Ross, R. S., (ur.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, London 1999
- Jones, A., *Genocide: A Comprehensive Introduction*, London 2006
- Jones, J. R. W. D., Powles, S., *The International Criminal Practice: The ICTY, The ICTR, The ICC, The SCSL, The East Timor Special Panel for Serious Crimes, War Crimes Prosecutions in Kosovo*, 3. izdaja, Oxford 2003
- Jones, R. E., *Analysing Foreign Policy: An Introduction to some Conceptual Problems*, London 1970
- Jones, W. S., *The Logic of International Relations*, 6. izdaja, Boston 1988
- Jönsson, C., Langhorne, R., (ur.), *Diplomacy I-III*, London 2004
- Jopp, M., Arnswald, S., *The European Union and the Baltic States: Visions, Interests and Strategies for the Baltic Sea Region*, Bonn 1998
- Journal of Conflict Resolution*, New York 1992; Vol. 36, No. 3
- Joyner, C. C., *United Nations Legal Order*, Cambridge 1995
- Kahler, M., Walter, B., (ur.), *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, Cambridge 2006
- Kajnič, S., *Razvoj evropske zunanje politike: Od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*, Ljubljana 2008
- Kaltefleiter, W., *Aussenpolitische Willensbildung in der Demokratie; v: Geschichte und Gegenwart* 8, zv. 1, 1982
- Kang, D., *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, New York 2007
- Kaplan, M., *System and Process in International Politics*, New York 1957
- Karrass, C., *Give and Take: The Complete Guide to Negotiating Strategies and Tactics*, New York 1993
- Kasto, J., *The United Nations and the Invasion of Iraq*, Hounslow 2005
- Kattan, V., (ur.), *The Palestine Question in International Law*, London 2008
- Kaufman, P. J., *A Concise History of US Foreign Policy*, Littlefield 2017
- Kawashima, Y., *Japanese Foreign Policy at the Crossroads: Challenges and Options for the Twenty-First Century*, Washington DC 2005
- Kazemzadeh, M., *Iran's Foreign Policy: Elite Factionalism, Ideology, the Nuclear Weapons Program and the United States*, Routledge, 2020
- Kazmierkiewicz, P., *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine: Debates in New Member States*, Varšava 2006
- Keens-Soper, M., *Europe in the World: The Persistence of Power Politics*, Basingstoke 2000
- Kegley, C. W., Jr., Raymond, G. A., *A Multipolar Peace? Great-Power Politics in the Twenty-First Century*, New York 1994
- Kegley, C. W., Jr., *World Politics: Trend and Transformation*, 11. izdaja, Belmont 2008
- Kempen, B., Hillgruber, C., *Völkerrecht*, München 2007
- Kennan, G., *American Diplomacy 1900-1950*, Chicago 1962
- Kennedy, D., *Of War and Law*, Princeton 2006
- Kennedy, P. M., *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, London 1980
- Kennedy, P., *The Parliament of Men: The Past, Present and Future of the United Nations*, New York 2006
- Kernic, F., *Die Aussenbeziehungen der Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2007
- Kimonyo, J-P., *Rwanda: Un Genocide populaire*, Paris 2008

- Kirn, R., V službi diplomacije, Ljubljana 2017
- Kissinger, H., A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, Boston 1957
- Kissinger, H., Bureaucracy and Policy Making, v: Brodie, M., Kissinger, H. (ur.), Bureaucracy, Politics and Strategy, Los Angeles 1968
- Kissinger, H., Diplomacy, New York 1994
- Kissinger, H., Domestic Structure and Foreign Policy, v: Hoffmann, S., (ur.), Conditions of World Order, Boston 1968
- Kissinger, H., In defence of the national interest, New York 1951
- Kissinger, H., Reflections on Power and Diplomacy, v: Johnson, E. A. J., (ur.), The Dimensions of Diplomacy, Baltimore 1964
- Kissinger, H., The Necessity of Choice, New York 1960
- Kissinger, H., The White House Years, Boston 1979
- Kissinger, H., World Order, New York 2014
- Klemenčič, M., Klemenčič, V., Prizadevanja koroških Slovencev za narodnostni obstoj po drugi svetovni vojni, Celovec 2006
- Knodt, M., Princen, S. (ur.), Understanding the European Union's External Relations, London 2003
- Kobayashi, S., State Sovereignty in the 21st Century: Political and Strategic Implications, v: Hinsley, F. H., State Sovereignty in the 21st Century: Concept, Relevance and Limits, New Delhi 2001
- Köchler, H., Aussenpolitik und Demokratie, Innsbruck 1986
- Köck, H. F., Fischer, P., Das Recht der Internationalen Organisationen, Dunaj 1997
- Kollias, C., Gunluk-Senesen, G., (ur.), Greece and Turkey in the 21st Century: Conflict or Cooperation - The Political Economy Perspective, New York 2003
- Koopmans, S. M. G., Diplomatic Dispute Settlement: The Use of Inter-State Conciliation, Haag 2008
- Korany, B., (ur.), How Foreign Policy Decision are Made in the Third World, Boulder 1986
- Kornberg, J. F., Faust, J. R., China in World Politics, Boulder 2005
- Koskenniemi, M., La politique du droit international, Pariz 2007
- Kostecki, M., Naray, O., Commercial Diplomacy and International Business, Clingendael 2007
- Košmrlj, D., Neuvrščeni, Ljubljana 1970
- Kovačević, Ž., Medunarodno pregovaranje, Beograd 2004
- Krasner, S. D., Defending the National Interest, Princeton (N.J.) 1978
- Kreća, M., The Badinter Arbitration Commission: A Critical Commentary, Beograd 1993
- Kreft, H., Indien und Russland, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), Die strategische Situation in Eurasien, Dunaj 2003
- Kreimer, A., Bosnia and Hercegovina: Post-Conflict Reconstruction, Washington DC 2000
- Kremeniuk, V. A., International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues, San Francisco 2002
- Kukec, B., Odvetnik in državljani pred evropskim sodiščem za človekove pravice, Visoko 2008
- Kunz, J. L., Die Völkerrechtliche Option, Breslau 1925, 1928
- Kurjak, J., (ur.), Ruska politika na Balkanu, Beograd 1999

- Kušej, G., O pravnem položaju slovenske narodnostne skupnosti v Republiki Italiji, v: Jeri, J., *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni*, Ljubljana 1975
- Kušić, S., (ur.), *The Western Balkans on Their Way to the EU?*, Frankfurt am Main 2007
- La documentation Française, Paris 2007
- Ladika, D., *Slovensko-ameriški odnosi prvih 25 let*, Ljubljana 2017
- LaFeber, W., *America, Russia and the Cold War, 1945-2006*, Boston 2008
- Lak, D., *India Express: The Future of the New Superpower*, Basingstoke 2008
- Lampe, J. R., *Balkans into Southeastern Europe: A Century of War and Transition*, Basingstoke 2006
- Lampe, R., Drenik, S., Graselli, N., *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*, Maribor 2008
- Lanteigne, M., *Chinese Foreign Policy*, Routledge 2019
- Lasswell, H. D., Lerner, D., Speier, H., (ur.), *Propaganda and Communication in World History*, Honolulu 1979
- Layne, C., *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, v: *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993
- Lehne, S., *Is There Hope for EU Foreign Policy?*, Bruselj 2017
- Lentner, H. H., *International Politics: Theory and Practice*, St. Paul 1997
- Letnar Črnič, J. (ur.), *Omejitev oblasti: liber amicorum v spomin na prof. dr. Lovra Šturma*, Kranj 2022
- Letnar Črnič, J., *Impact of the European Court of Human Rights on the Rule of Law in Central and Eastern Europe* v *Hague Journal on the Rule of Law*, let. X, št. 1
- Libal, M., *Limits of Persuasion: Germany and the Yugoslav Crisis, 1991-1992*, Westport 1997
- Libal, W., *Mazedonien zwischen den Fronten: Junger Staat mit alten Konflikten*, Dunaj 1992
- Lieber, R. J. (ur.), *Foreign Policy*, Burlington 2008
- Lieshout, R. H., *Between Anarchy and Hierarchy: A Theory of International Politics and Foreign Policy*, Aldershot 1995
- Lillich, R. B., (ur.), *International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice*, 4. izdaja, New York 2006
- Lindley-French, J., *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*, London 2007
- Liska, G., *International Equilibrium*, v: Hoffmann, S., *Contemporary Theory in International Relations*, New York 1960
- Little, R., *The Balance of Power in International Relations: Metaphores, Myths and Models*, Cambridge 2007
- Loescher, G., Betts, A., Milner, J. H. S., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection Into the Twenty-First Century*, London 2008
- Lowe, J., *The Concert of Europe: International Relations 1814-70*, London 1996
- Lowe, V., (ur.), *The United Nations and the Principles of International Law*, London 1996
- Lucarelli, S., Manners, I., *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London 2006

- Luck, E. C., *UN Security Council: Practice and Promise*, London 2006
- Luif, P., (ur.), *Regional Partnership and the Future of the European Union*, Dunaj 2002
- Lukes, I., (ur.), *The Munich Crisis 1938*, London 2005
- MacMillan, M., *Paris 1919: Six Months That Changed the World*, New York 2003
- Macqueen, N., *Peacekeeping and the International System*, London 2008
- Macridis, R. C. (ur.), *Foreign Policy in World Politics*, 8. izdaja, Englewood Cliffs 1992
- Magaš, B., Žanić, I., *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991-1995*, London 2001
- Makonnen, Y., *International Law and the New States of Africa: A Study of the International Legal Problems of State Succession in the Newly Independent States of Eastern Africa*, Addis Abeba 1983
- Malek, M., *Die NATO und Russland zwischen Kooperation und Konfrontation*, Dunaj 2003
- Malek, M., *Russland – eine Grossmacht?*, Dunaj 2003
- Mangoldt, H., Rittberger, V., Knipping, F., *The United Nations System and its Predecessors*, Oxford 1997
- Mani, V. S., *Basic Principles of Modern International Law: A Study of the UN Debates on the Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation Among States*, New Delhi 1993
- Mani, V. S., *Humanitarian Intervention Today*, v: *Recueil des Cours (2005)*, volume 313
- Mann, M., *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, Cambridge 2005
- Marc, L., Pogačnik, M., *Diplomatski praktikum: menedžment v diplomaciji*, Mengeš, Ljubljana 2015
- Marjanović, M., *Londonski ugovor iz godine 1915*, Zagreb 1960
- Marsh, S., Machenstein, H., *The International Relations of the European Union*, New York 2005
- Martinov, B., Torkunov, A. in Wolfort, W., *History of International Relations and Russian Foreign Policy in the 20th Century*, Cambridge 2020.
- Masquet, B., *Politique étrangère de la France*; v: *La documentation Française*, Paris 2007
- Mastanduno, M., *Economic Statecraft*, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Matton, S., *Srebrenica: Un genodice annonce*, Paris 2005
- Mavroidis, P. C., Sykes, A. O., (ur.), *The WTO and International Trade Law Dispute Settlement*, Northampton 2005
- McClelland, C., *International Relations: Wisdom or Science*, v: Rosenau, J. N., (ur.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- McCormick, J., *The European Superpower*, Basingstoke 2007
- McGowan, P. J., (ur.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Vol. 1, New York 1973
- McGowan, P. J., Shapiro, H. B., *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hills (CA) 1973
- McWhinney, E., *Self-Determination of Peoples and Plural-Ethnic States in Contemporary International Law: Failed States, Nation-Building and the Alternative, Federal Option*, Leiden 2007

- Medjunarodni problemi 2-3/1950
- Medlicott, W. N., *The Congress of Berlin and after*, London 1963
- Medvedev, S., *Rethinking the National Interest: Putin's Turn in Russian Foreign Policy*, Garmisch-Partenkirchen 2004
- Melissen, J., (ur.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, 5. izdaja, Basingstoke 2008
- Mendelson, M., *The Definition of »International Organization« in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, v: Ragazzi, M., (ur.), *International Responsibility Today: Essays in memory of Oscar Schachter*, Leiden 2005
- Menkel-Meadow, C., Porter Love, L., Kupfer Sneider, A., *Mediation: Practice, Policy and Ethics*, New York 2006
- Merchant, L., *New Techniques in Diplomacy*, v: Johnson, E. A. J., (ur.), *The Dimensions of Diplomacy*, Baltimore 1964
- Merle, M., *La politique étrangère*, Paris 1984
- Merrills, J. G., *International Dispute Settlement*, 3. izdaja, Cambridge 1998
- Metelko, J., *Pravičnost u sukcesiji država*, Zagreb 1992
- Miall, H., *The Peacemakers: Peaceful Settlement of Disputes Since 1945*, New York 1992
- Mikolić, M., *Diplomatski protokol*, Zagreb 1995
- Millar, T. B., *On Writing about Foreign Policy*, v: Rosenau, J. N., (ur.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- Miller, W. E., *Voting and Foreign Policy*, v: Rosenau, J. N., (ur.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York 1967
- Mingst, K. A., Karns, M. P., *The United Nations in the 21st Century*, 3. izdaja, Boulder (Col.) 2007
- Mingst, K. A., Karns, M. P., *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Oxford 1995
- Modeen, T., *The International Protection of National Minorities in Europe*, Abo 1969
- Modelski, G., *A Theory of Foreign Policy*, London 1962
- Moghalu, K. C., *Rwanda's Genocid: The Politics of Global Justice*, New York 2005
- Monnet, J., *Erinnerungen eines Europäers*, München 1978
- Morgenthau, H., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1967
- Morgenthau, H., *Politika med narodi*, Ljubljana 1995
- Morin, J.F. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, London 2018
- Mouldi Marsit, M., *Le Tribunal du droit de la mer*, Paris 1999
- Mrak, M., *Succession of States*, Haag 1999
- Muldoon, J. P., (ur.), *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, 2. izdaja, Boulder (Col.) 2005
- Müller, J. B., *Konservatismus und Aussenpolitik*, Berlin 1988
- Murko, I., *Meje in odnosi s sosedami*, Ljubljana 2004
- Musalo, K., Moore, J., Boswell, R. A., *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach*, 3. izdaja, Durham 2007
- Nathan, J. A., (ur.), *The Cuban Missile Crisis Revisited*, New York 1992
- NATO Handbook, Brussels 2006
- Neack, L., Hey, J. A. K., Haney, P. J., *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs (N.J.) 1995

- Neack, L., *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham 2003
- Neuhold, H., (ur.), *Grundsatzfragen der Aussenpolitik Österreichs und Jugoslawiens*, Wien 1988
- Neuhold, H., *Internationale Konflikte - verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*, Dunaj 1977
- Neuhold, H., *The International Criminal Court - International Humanitarian Law at Work*, v: Buffard, I., Crawford, J., Pelle, A., Wittich, S., (ur.), *International Law Between Universalism and Fragmentation*, Leiden 2008
- Neukirchen, M., *Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän. Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen*, v: *Vereinte Nationen* 53 (2) 2005
- Nicholson, M., *International Relations: A Consize Introduction*, New York 1998
- Nick, S., *Diplomacija: Metode i tehnike*, Zagreb 1997
- Nicolson, H., *Diplomacy*, Washington DC 1988
- Nicolson, H., *The Congress of Vienna*, New York 1968
- Nicolson, H., *The Evolution of the Diplomatic Method*, New York, 1954
- Nigel, T., Mikulan, K., *The Yugoslav Wars, 2 dela*, Oxford 2006
- Nikolaev, A. G., *International Negotiations: Theory, Practice, and the Connection with Domestic Politics*, Lanham (MD) 2007
- Nissel, H., *Rezente Bevölkerungsentwicklung in Indien*, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Dunaj 2002
- Nomikos, E. V., North, R. C., *International Crisis: The Outbreak of World War I*, Montreal 1976
- Northedge, F. S., (ur.), *The Foreign Policies of Powers*, London 1968
- Novak, A., *Pravno varstvo slovenske manjšine v Avstriji v luči novejšega mednarodnopravnega manjšinskega varstva*, Celovec 2005
- Novak, B., *Trieste 1941-54: The Ethnic, Political and Ideological Struggle*, Chicago 1970
- Nugent, N., *Decision-Making*, v: Cram, L., Dinan, D., Nugent, N., *Developments in the European Union*, New York 1999
- Nuttall, S. J., *European Foreign Policy*, Oxford 2000
- Ochoa-Ruiz, N., Salamanca-Aguado, E., *Exploring the Limits of International Law Relating to the Use of Force in Self-Defence*, v: *European Journal of International Law*, 16 (3) 2005
- O'Connell, D. P., *The Role of International Law*, v: Hoffman, S., *Conditions of World Order*, Boston 1968
- O'Connell, M. E., *International Dispute Settlement*, Aldershot, Burlington 2003
- Olcott, M. B., *Central Asia's New States: Independence, Foreign Policy and Regional Security*, Washington DC 1996
- O'Neill, J. T., Ress, N., *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, London 2005
- Osinski sporazumi, Koper 1977
- Osolnik, B., *Parlamentarna diplomacija*, v: Jazbec, M., (ur.), *Diplomacija in Slovenci*, Celovec 1998
- Owen, D. in Ludlow, D., *British Foreign Policy After Brexit*, Biteback Publishing 2017
- Palme, H., *Indiens Wirtschaftspotenzial*, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Dunaj 2002

- Palmer, G., Morgan, T. C., *A Theory of Foreign Policy*, Princeton 2006
- Pant, H. V., *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy*, New York 2008
- Pasqualucci, J. M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge 2003
- Paterson, W. E., *Small States in International Politics*, v: *Cooperation and Conflict*, 4/1969, str. 119
- Patil, A. V., *The Veto – a Historical Necessity*, New York 2001
- Paul, T. V., (ur.), *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*, Cambridge 2005
- Peterson, J., Spirsen, H. (ur.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CSTP*, New York 2001
- Petrič E., *Aspects of American Foreign Policy*, v: *Journal of International Relations*, Vol. III, Ljubljana 1996
- Petrič, E., *Die völkerrechtliche Lage der italienischen Minderheit in der SFR Jugoslawien und der slowenischen Minderheit in Italien*, v: Ernst, G., (ur.), *Das Patriarchat Aquileia – Schnittpunkt der Kulturen*, Regensburg 1983
- Petrič, E., *Dolgoročni vidiki ameriške zunanje politike*, v: *Teorija in praksa*, št. 1-2, Ljubljana 1994
- Petrič, E., *Foreign Policy – From Concept to Diplomatic Practice*, Boston, Leiden 2013
- Petrič, E., *India Between Memories and the Future*, v: Škof, L., (ur.), *Indian Studies: Slovenian contributions*, Ljubljana 2008
- Petrič, E., *Junction Area – a New Legal Regime*, PCA Case no. 2012 – 04 (Slovenia v. Croatia) v *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, Prague 2017
- Petrič, E., *Jus cogens v mednarodnem pravu – dejstvo ali iluzija? v Izgradnja ustavne demokracije – liber amicorum Peter Jambrek*, ur. Avbelj, M., Nova Gorica 2019
- Petrič, E., *La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia* Trst 1981
- Petrič, E., *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Maribor 1977
- Petrič, E., *Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij*, v: *Teorija in praksa*, št. 9, Ljubljana 1980
- Petrič, E., *Politika e jashtme: bazat e teoriseë dhe praktika*, Priština 2012
- Petrič, E., *Pravica do samoodločbe: Mednarodni vidiki*, Maribor 1984
- Petrič, E., *Principles of UN Charter – jus cogens?*, v *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, Prague 2016
- Petrič, E., *Sence preteklosti*, v: *Teorija in praksa*, št. 4, Ljubljana 1974
- Petrič, E., *Spomini in spoznanja – diplomat, pravnik, politik*, Celovec, Ljubljana, Dunaj 2018
- Petrič, E., *Zunanja politika majhnih držav*, v *Teorija in praksa*, let. XXXIII, št. 6
- Petrtsch, W., (ur.), *Serbia Matters: Domestic Reforms and European Integration*, Baden-Baden 2009
- Pettifer, J., (ur.), *The Macedonian Question*, Basingstoke 1999
- Philosophy of Law of Nations*, ur.: Detter, J., London 2018
- Pillsbury, M., *The Hundred Year Marathon; China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, New York 2016
- Pirjevce, J., Klabjan, B., Bajc, G., (ur.), *Osimska meja: Jugoslovansko-italijanska pogajanja in razmejitve leta 1975*, Koper 2006
- Pitamic, L., *Država*, Ljubljana 1997
- Plantey, A., *International Negotiations in the Twenty-First Century*, Abingdon (NY) 2007

- Plavšak Krajnc, K., Javna diplomacija: Temeljni koncept in trendi, v: Teorija in praksa, št. 3-4, Ljubljana 2004
- Pleines, H., Strategie – Theorie und Praxis, v: Strategie: Theorie und Doktrin, Dunaj 2002
- Pleterski, J., Pravica in moč za samoodločbo: Med Metternichom in Badinterjem, Ljubljana 2008
- Pleterski, J., Ude, L., Zorn, T., (ur.), Koroški plebiscit, Ljubljana 1970
- Pogačnik, M., Arbitraža kot sredstvo mirnega reševanja mednarodnih sporov, v: Pravniki, št. 4-5, Ljubljana 1995
- Pogačnik, M., Jus cogens v mednarodnem pravu (doktorska disertacija), Ljubljana 1997
- Pogačnik, M., Mirno reševanje mednarodnih sporov v okviru konference o varnosti in sodelovanju v Evropi, v: Pravniki, št. 10-12, Ljubljana 1994
- Pogodba o ustavi za Evropo, Uradni list RS, št. 15/05 z dne 17. 2. 2005: Mednarodne pogodbe, št. 1/05
- Polak Petrič, A., Mednarodno pravo in Slovenija: primer deviznih varčevalcev na Hrvaškem. V A. Zidar, S. Štiglic in A. Polak Petrič (ur.), Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča, Ljubljana 2016
- Polak Petrič, A., Pridržki k mednarodnim pogodbam. V A. Polak Petrič, I. Jager Agius, A. Zidar in S. Osredkar (ur.), Pravo mednarodnih pogodb: priročnik, strokovni prispevki in dokumenti, Ljubljana 2013
- Politique étrangère: nouveaux regards, ur.: Charillon, F., Paris 2002
- Popov, V. I., Sovremennaja diplomatija: Teorija i praktika, Moskva 2006
- Post, J. M., (ur.), The Psychological Assessment of Policitical Leaders, Ann Arbor (MI) 2003
- Poudret J. F., Besson, S., Comparative Law of International Arbitration, 2. izdaja, London 2007
- Priročnik o zvezi NATO, Bruselj 2001
- Prvulović, V., Ekonomska diplomatija, Beograd 2006
- Przetacznik, F., Protection of Officials of Foreign States According to International Law, Haag 1983
- Qualter, T. H., Propaganda and Psychological Warfare, New York 1962
- Quigley, J. B., The Genocide Convention: An International Law Analysis, Aldershot 2006
- Quille, G., The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP, Briefing Paper – Directorate General External policies of the Union, DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014, Bruxelles 2008
- Quoc Dinh, N., Daillier P., Pellet, A., Droit international public, 7. izdaja, Pariz 2002
- Račić, O., Dimitrijević, V., Medjunarodne organizacije, 3. izdaja, Beograd 1980
- Ragazzi, M., (ur.), International Responsibility Today: Essays in memory of Oscar Schachter, Leiden 2005
- Rahten, A., Antoličič, G., (ur.), The Congress of Ljubljana 1821: personalities, events and historical context, Ljubljana 2021
- Raičević, M., Ekonomska diplomatija, Beograd 2006
- Raiffa, H., Art and Science of Negotiation, Cambridge (MA) 1982
- Rana, K. S., Bilateral Diplomacy, Geneva 2002
- Raščan, S., Spremembe varnostne politike ZDA po 11. septembru 2001, Ljubljana 2005
- Ray, J. L., Wars Between Democracies: Rare or Nonexistent, v: International Interactions 18 (1993)

- Reid, T. R., *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York 2005
- Reimer, A. K., *Chinas strategische Neupositionierung im geopolitischen Kontext*, Dunaj 2005
- Reiter, E., *Die sicherheitspolitische Lage in Mitteleuropa*, Dunaj 2006
- Rengger, N., Thirkell-White, B., (ur.), *Critical International Relations Theory After 25 Years*, Cambridge 2007
- Rennstich, J., *The Future of Great Powers Rivalries*, v: Dunaway, W. A., (ur.), *Emerging Issues in the 21st Century World-System*, Westport (CT) 2003
- Report of GA of the UN on Implementation of Responsibility to Protect, Doc. A/HCR/9110
- Report of the Secretary General »We the peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century« (A/54/2000)
- Reynolds, P. A., *An Introduction to International Relations*, Cambridge (Mass.) 1971
- Rhodes, M., *Visegrad Turns Ten*, Pittsburgh 2003
- Richter, S., *The Visegrad Countries Expectations vis-a-vis Europe*, Dunaj 1994
- Riemer, A. K., *Geopolitik – Strategie 2004: Theorie und Praxis*, Dunaj 2005
- Rittberger, V., *Internationale Organisationen: Politik und Geschichte*, Opladen 2002
- Roberts, A., Kingsbury, B., *United Nations, Divided World*, Oxford 1983
- Robinson, P., *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, London 2002
- Robinson, P., *The Role of Media and Public Opinion*, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Robinson, T. W., *National Interests*, v: Rosenau, J. N., (ur.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- Rogel, C., *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia*, Westport 1998
- Rosenau, J. N., (ur.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, New York 1974
- Rosenau, J. N., (ur.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York 1967
- Rosenau, J. N., (ur.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- Rosenau, J. N., (ur.), *Political Science and Public Policy*, Chicago 1968
- Rosenau, J. N., (ur.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971
- Rosenau, J. N., *Predgovor*, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Rosenau, J. N., *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, v: Farrell, R. B., (ur.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966
- Rosenau, J. N., *The United Nations in a Turbulent World*, Boulder 1992
- Rosenau, J. N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990
- Rosenne, S., Ronen, Y., *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, 4. izdaja, Leiden 2006
- Rostow, E. V., *A Breakfast for Bonaparte*, Washington DC 1992

- Rothermund, D., Die politische Entwicklung Indiens und ihre Konsequenzen für die internationale Politik, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), Die strategische Situation in Eurasien, Dunaj 2003
- Rothermund, D., Die USA und Indien: Gegenseitige Einschätzungen und politisches Handeln, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), Die strategische Situation in Eurasien, Dunaj 2003
- Rumer, E. B., Russian Foreign Policy beyond Putin, Abingdon 2007
- Rumpler, H., (ur.), Kärntens Volksabstimmung 1920, Celovec 1981
- Rus, V., Izvori in temelji neuvrščenosti, Ljubljana 1975
- Rusi, A. M., Dangerous Peace: New Rivalry in World Politics, Boulder (Col.) 1998
- Russett, B., Starr, H., Stoll, R., (ur.), Choices in World Politics, New York 1989
- Russett, B., Starr, H., Svetovna politika: Izbira možnosti, Ljubljana 1996
- Said, A. A., (ur.), Theory of International Relations: The Crisis of Relevance, Englewood Cliffs 1968
- Salmon, T., Nicoll, W., (ur.), Building European Union: A Documentary History and Analysis, Manchester 1997
- Sancin, V., Pridržki k mednarodnim pogodbam, v: Zbornik znanstvenih razprav ob 60-letnici KMP, Ljubljana 2008
- Sands, P., Klein, P., Bowett, D. W., Bowett's Law of International Institutions, London 2009
- Satow, E., Gore-Booth, P., (ur.), Satow's Guide to Diplomatic Practice, 7. izdaja, London 1988
- Saul, B., Defining Terrorism in International Law, Oxford 2006
- Schabas, W., An Introduction to the International Criminal Court, 2. izdaja, Cambridge 2007
- Schabas, W., The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone, Cambridge 2006
- Schabas, W. A., Preventing Genocide and Mass Killing: The Challenge for the United Nations, London 2006
- Schiff, B. N., Building the International Criminal Court, Cambridge 2008
- Schmidtchen, G., Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie, Bern/Stuttgart 1977
- Schonberg, K. K., Pursuing the National Interest: Moments of Transition in Twentieth-Century American Foreign Policy, Westport (Conn) 2003
- Schreuer, C., The ICSID Convention: A Commentary, Cambridge 2001
- Schwarz, W., Die Heilige Allianz: Tragik eines europäischen Friedensbundes, Stuttgart 1935
- Schweisfurth, T., Sozialistischer Völkerrecht, Berlin 1979
- Scott, G., The Rise and Fall of the League of Nations, Oxford 1952
- Seabury, P., Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States, New York 1963
- Seifert, K., Das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte und seine Reformierung, Dunaj 2008
- Sen, B., A Diplomat's Handbook of International Law and Practice, 3. izdaja, Dordrecht 1988
- Serfaty, S., (ur.), The Media and Foreign Policy, London 1990
- Sergunin, A., Explaining Russian Foreign Behavior – Theory and Practice, New York 2020
- Sewell, M., The Cold War, 7. izdaja, Cambridge 2007

- Sharp, A., *The Versailles Settlement: Peacemaking After First World War 1919-1923*, New York, 2. izdaja 2008
- Shaw, M. N., *International Law*, 4. izdaja, Cambridge 2000
- Shaw, M. N., *International Law*, 6. izdaja, Cambridge 2008
- Shea, J., *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, Jefferson (N.C.) 2008
- Shirayev, E., *Russian Foreign Policy*, Red Globe Press 2019
- Siegfried, R., *Die indisch-pakistanischen Beziehungen, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Dunaj 2002
- Simma, B., *Der Einfluss der Menschenrechte auf das Völkerrecht: Ein Entwurf, v: Buffard, I., Crawford, J., Pelle, A., Wittich, S., (ur.), International Law Between Universalism and Fragmentation*, Leiden 2008
- Simoniti, I., *Mednarodne organizacije: Priročnik in vodič*, Ljubljana 1985
- Simoniti, I., *Multilateralna diplomacija, v: Teorija in praksa*, Ljubljana 1995
- Simoniti, I., *Predgovor, v: Russett, B., Starr, H., Svetovna politika: Izbira možnosti*, Ljubljana 1996
- Simoniti, I., *Specialne misije, v: Teorija in praksa, posebna izdaja*, Ljubljana 1995
- Sing, J., *The Challenge of Sovereignty in the New Millenium, v: Hinsley, F. H., State Sovereignty in the 21st Century: Concept, Relevance and Limits*, New Delhi 2001
- Singer, E., *Hudson, V. M., (ur.), Political Psychology and Foreign Policy*, Boulder (CO) 1992
- Singer, J. D., *Inter-Nation Influence: A Formal Model, v: Rossenau, J. N., (ur.), International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- Sinha, A., *Mohta, M., (ur.), Indian Foreign Policy: Chalenges and Opportunities*, New Delhi 2007
- Sinowatz, F., *Das Münchner Abkommen von 1938*, München 1988
- Sitkowski, A., *UN Peacekeeping: Myth and Reality*, Westport (CON) 2006
- Skidmore, D., (ur.), *Paradoxes of Power: U.S. Foreign Policy in a Changing World*, London 2007
- Skidmore, D., *Hudson, V. M., (ur.), The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder 1993
- Slovenija, Italija: *Bela knjiga o diplomatskih odnosih*, Ljubljana 1996
- Slovenija, *schengenska novinka*, Ljubljana 2007
- Smith, H., *European Union Foreign Policy: What it is and What it Does*, London 2002
- Smith, H., *European Union Foreign Policy: What it is and what it does*, London 2002
- Smith, K. E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 2. izdaja, Cambridge 2008
- Smith, K. E., *The Instruments of European Union Foreign Policy, v: Zielonka, J., (ur.), Paradoxes of European Foreign Policy*, Haag 1998
- Smith, S., *Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Smith, S., *Theories of Foreign Policy: An Historical Overview, v: Review of International Studies*, 12 (1), 1986
- Snyder, G. H., *Diesing, P., Conflict in International Crisis*, Princeton 1977

- Snyder, R. C., Bruck, H. W., Sapin, B., *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton 1954
- Soudagne, J. P., *La grande guerre 1914-1918*, Paris 2008
- Spanier, J. W., *Games Nations Play: Analysing International Politics*, New York 1978
- Sprout, H., Sprout, M., *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton 1956
- Squire, V., *The Exclusionary Politics of Asylum*, Basingstoke 2009
- Sremac, D. S., *War of Words: Washington Tackles the Yugoslav Conflict*, Westport 1999
- Stadlmeier, S., *Völkerrecht I*, Dunaj 2003
- Stahn, C., Sluiter, G., *The Emerging Practice of the ICC*, Leiden 2009
- Steffenson, R., *Managing EU-US Relations*, Manchester 2005
- Steiner, B. H., *Collective Preventive Diplomacy: A Study in International Conflict Management*, Albany (New York) 2007
- Steiner, M., Isak H., Marko, J., (ur.), *Alle macht nach unten? Regionen und Gemeinde gestalten die neuen Demokratien Europas*, Graz 1992
- Stern, B., (ur.), *Disolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, Haag 1998
- Stevenson, D., *The First World War and International Politics*, Oxford 1988
- Strachan, H., *The First World War*, London 2006
- Strategie: Theorie und Doktrin*, Dunaj 2002
- Stumbaum, M. B., *The European Union and China: Decision Making in EU Foreign and Security Policy Towards the People's Republic of China*, Baden-Baden 2009
- Stürchler, N., *The Threat of Force in International Law*, Cambridge 2007
- Suppan, A., (ur.), *Der Österreichische Staatsvertrag 1955*, Dunaj 2005
- Sylvan, D. A., Voss, J. F., (ur.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge 1998
- Šabič, Z., (ur.), *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, Ljubljana 2005
- Šabič, Z., Bukowski, C. J., (ur.), *Small States in the Post-Cold War World: Slovenia and NATO Enlargement*, London 2002
- Šahović, M., (ur.), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Beograd 1972
- Šenk, V., *Kongres Svete alianse v Ljubljani*, Ljubljana 1944
- Škof, L., (ur.), *Indian Studies: Slovenian contributions*, Ljubljana 2008
- Škorjanec, V., *Osimski pogajalski proces (I.-IV. del)*, Ljubljana 2006, 2007, 2008
- Škrk, M., *Mednarodnopravni vidiki pogodbene sposobnosti federalnih enot*, v: *Pravnik*, št. 5-7, Ljubljana 1990
- Škrk, M., *Recognition of States and Its (Non-) Implication on State Succession: The Case of Successor States to the Former Yugoslavia*, v: Mrak, M., *Succession of States*, Haag 1999
- Škrk, M., *Sodišče za spravo in arbitražo v okviru OVSE*, v: VIII. dnevi javnega prava, Ljubljana 2002
- Štiblar, F., *The Balkan Conflict and Its Solutions*, Ljubljana 2007
- Talentino, A. K., *Military Intervention After the Cold War: The Evolution of Theory and Practice*, Athens (OH) 2005
- Tardy, T., *La France et la gestion des conflicts yougoslaves (1991-1995)*, Bruselj 1999
- Taylor, I., *China and Africa: Engagement and Compromise*, London 2006

- Taylor, P., *International Organizations in the Modern World: The Regional and Global Process*, London 1993
- Tegge, A., *Die Internationale Telekommunikations-Union*, Baden-Baden 1994
- Tehindrazanarivelo, D. L., *Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires*, Paris 2005
- Teltschik, H., (ur.), *Euro-Atlantic Partnership and Global Challenges in the New Century*, Berlin 2001
- Terem, P., (ur.), *Process of EU Enlargement in the 21st Century: New Challenges*, Banska Bystrica 2005
- Terrett, S., *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission*, Aldershot 2000
- Teson, F. R., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Ardsley (NY) 2005
- Thayer, C. W., *Diplomat*, New York 1959
- The Kosovo report, *The Independent International Commission on Kosovo*, New York 2000
- The League of Nations 1920-1946: *Organisation and Accomplishments*, UN Geneva 1996
- The Making of Chinas Foreign Policy in the 21st Century, ur.: Zhao, S.: Routledge 2019
- The New Public Diplomacy: *Soft Power in International Relations*, ur.: Melissen, J., Basinstoke 2008
- The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy in the 21st Century, ur.: Malone, D., Mohan, R. in Raghavan, S., Oxford 2015
- The Oxford Handbook of International Organizations, ur.; Katz Cogan, J., Hurd, J. in Johnstone, J., Oxford 2016
- The Oxford Handbook of Responsibility to Protect, ur.: Bellamy, A. in Dunne, T., Oxford 2016
- The Responsibility to Protect, *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001
- The Security Council and the Use of Force: *Teory and Reality - A Need for Change?*, Leiden 2005
- Thomas, J., Höse, A., Opperman, K., (ur.), *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2005
- Thompson, W. R., (ur.), *Great Power Rivalries*, Columbia (S.C.) 1999
- Thorun, C., *Explaining Change in Russian Foreign Policy: The Role of Ideas in Post-Soviet Russia's Conduct towards the West*, New York 2009
- Tomšič, I., *Dali suverenitet nad STO zaista još pripada Italiji, v: Medjunarodni problemi 2-3/1950*
- Tomšič, I., *Problemi sodobnega meddržavnega plebiscita in koroški plebiscit leta 1920*, Ljubljana 1970
- Tomšič, I., *Vojno in nevtralnostno pravo*, Ljubljana 1942
- Tonra, B., Christiansen, T., *Rethinking European Foreign Policy*, Manchester 2004
- Torbiörn, K. M., *Destination Europe: The Political and Economic Growth of a Continent*, Manchester 2003
- Trachtenberg, M., *Intervention in Historical Perspective, v: Art R. J., Jervis, R., (ur.), International Politics*, New York 1996

- Trachtman, J. P., (ur.), *International Law and Politics*, Burlington (VT) 2008
- Trapans, J. A., *Severnoatlantsko zavezništvo včeraj in danes*, Ljubljana 2003
- Trimidis, T., *The European Court of Justice and the EU*, Oxford 2005
- Tucović, D., *Srbija i Albanija*, Beograd 1914
- Tunkin, G. I., *Theory of International Law*, London 1974
- Türk, D., *Načelo neintervencije v mednarodnih odnosih in v mednarodnem pravu*, Ljubljana 1984
- Türk, D., *Temelji mednarodnega prava*, Ljubljana 2008
- Udina, M., *Gli Accordi di Osimo*, Trst 1979
- Udina, M., *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano 1969
- Ullmann, K., *Neither Foe nor Friend: The American Image of Russia in Transition*, Marburg 2005
- UN Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States, New York 1992
- United Nations Handbook 2007/2008, Wellington 2007;
- Universal Postal Union: 125 years (1874-1994), London 1999
- US Foreign Policy, ur.: Cox, M. in Stokes, D., Oxford 2018
- Van Kesteren, K., *Reforming the Security Council: Views from Practice, v: The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden 2005
- Van Walsum, P., *The Security Council and the Use of Force; Kosovo, East Timor, Iraq, v: The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality - A Need for Change?*, Leiden 2005
- Varg, P. A., *America, from Client State to World Power: Six Major Transitions in U.S. Foreign Relations*, Norman (Okla.) 1990
- Varwik, J., Zimmermann, A., (ur.), *Die Reform der Vereinten Nationen: Bilanz und Perspektiven*, Berlin 2006
- Vasquez, J. A., *Explaining and Evaluating Foreign Policy: A New Agenda for Comparative Foreign Policy*, New York 1986
- Vassiliou, G., (ur.), *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, Oxford 2007
- Veiter, T., *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich*, Dunaj 1966
- Verdross, A., *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Dunaj 1977
- Verdross, A., Simma, B., *Universelles Völkerrecht*, 3. izdaja, Berlin 1984
- VIII. dnevi javnega prava, Ljubljana 2002
- Villiger, M. E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden 2009
- Viotti, P. R., Kauppi, M. V., (ur.), *International Relations Theory*, Needham Heights, Mass. 1993
- Volger, H., *Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. izdaja, München 2008
- Voll, K., (ur.), *Rising India-Europe's Partner?*, Berlin 2006
- Vreg, F., *Politično komuniciranje in prepričevanje*, Ljubljana 2000
- Vukadinović, R., *Diplomacija: Strategija političnih pogajanj*, Ljubljana 1995
- Vukadinović, R., *Osnove teorije vanjske politike*, Zagreb 1981
- Vukadinović, R., *Varnost v Jugovzhodni Evropi*, Ljubljana 2002

- Wagner, C., *Indien und China*, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die sicherheitspolitische Entwicklung in Südasien*, Dunaj 2002
- Waites, B., *Europe And The Third World, C.1500-1998: From Colonization To Decolonization* (Themes In Comparative History)
- Wallace, H., (ur.), *Policy Making in European Union*, 4. izdaja, Oxford 2000
- Wallenstein, P., Staibano, C., *International Sanctions: Between Words and War in the Global System*, London 2005
- Walton, C. D., *Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-First Century*, London 2007
- Waltz, K., *International Structure, National Force, and the Balance of World Power*, v: *Journal of International Affairs* 1967 (21)
- Waltz, K., *Realism and International Politics*, London 2008
- Waltz, K., *The Anarchic Structure of World Politics*, v: Art, R. J., Jervis, R., *International Politics*, New York 1996
- Waltz, K., *Theory of International Politics*, New York 1979
- Walworth, A., *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference 1919*, New York 1986
- Wambaugh, S., *Plebiscites since the World War*, Washington 1933
- Watkins, C. S., (ur.), *The Balkans*, New York 2003
- Watson, A., *The Evolution of International Society*, Oxford 1992
- Watts, A., *The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Minister*, v: *Recueil des Cours* 247 (1994-III), Dordrecht 1995
- Webber, M., Smith, M. J., *Foreign Policy in a Transformed World*, Prentice Hall 2002
- Weber, C., *International Relations Theory: A Critical Introduction*, London 2004
- Weigall, D., *International Relations: A Concise Companion*, London 2002
- Weiss, P., *Les organisations internationales*, Paris 2005
- Welch, D. A., *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change*, Princeton 2005
- Westra, J. H., *International Law and the Use of Armed Force: The UN Charter and the Major Powers*, London 2007
- White, B., *Understanding European Foreign Policy*, New York 2003
- White, D. W., *The American Century: The Rise and Decline of the United States as a World Power*, New Haven (Con.) 1996
- White, N. D., *Keeping the Peace*, Manchester 1998
- White, N. D., *The Law of International Organisations*, 2. izdaja, Manchester 200
- Wickremasinghe, C., *Immunities Enjoyed by Officials of States and International Organizations*, v: Evans, M. D., (ur.), *International Law*, 2. izdaja, Oxford 2006
- Wildhaber, L., *The European Court of Human Rights 1998-2006: History, Achievements, Reform*, Strasbourg, 2006
- Willetts, P., *The Non-Aligned Movement: The Origins of a Third World Alliance*, London 1982
- Williams, A., *Many Voices: Multilateral Negotiations in the World Arena*, Boulder (CO) 1992
- Williams, M. C., *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans Morgenthau in International Relations*, Oxford 2007

- Wittkopf, E. R., McCormick, J. M., (ur.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Lanham (Md) 2004
- Wittkopf, E. R., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, New York 1994
- Wohlforth, W. C., *Realism and Foreign Policy*, v: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T., (ur.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford 2008
- Woods, N., (ur.), *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford 1996
- Woodward, S., *Balkanske tragedije: Haos i raspad posle hladnog rata*, Beograd 1997
- Wörterbuch der Außenpolitik und des Völkerrechts, Berlin 1980
- Xue Hanquin, *Chinese Contemporary Perspectives on International Law – History, Culture and International Law*, Haag 2012
- Xuewu Gu, *China und die Grossmächte*, v: Hazdra, P., Reiter, E., (ur.), *Die strategische Situation in Eurasien*, Dunaj 2003
- You, P., *Le préambule des Traités internationaux*, Fribourg 1941
- Young, O. R., *Political Discontinuities in the International System*, v: Rosenau, J. N., (ur.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969
- Young, P. H., (ur.), *Negotiation Analysis*, Ann Arbor 1991
- Zamfirescu, E., *Mapping Central Europe*, Haag 1996
- Zartman, I. W., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco 1994
- Zbačnik, J., Bučar, B., Brglez, M., *Status pravice dostopa do odprtega morja v mednarodnem pravu*, Ljubljana 2008
- Zbornik znanstvenih razprav ob 60-letnici KMP, Ljubljana 2008
- Zidar, A., Štiglic, S. in Polak Petrič, A. (ur.), *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča*, Ljubljana 2016
- Zidar, A., *The World Community Between Hegemony and Constitutionalism*, Haag 2019
- Zielonka, J., (ur.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, New York 2005
- Zielonka, J., (ur.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Haag 1998
- Zimmerman A., *The Statute of International Court of Justice: A Commentary*, New York 2006
- Zimmermann, A., Tomuschat, C., Oellers-Frahm, K., Tams, C., Thienel, T., *The Statute of International Court of Justice: A Commentary*, Oxford 2006
- Ziring, L., Riggs, R. E., Plano, J. C., *The United Nations: International Organization and World Politics*, Belmont (Cal.) 2005
- Zöllner, E., (ur.), *Diplomatie und Aussenpolitik Österreichs*, Dunaj 1977

STVARNO KAZALO

A

agreman, 367–369
 agresija, 73, 120, 203, 420, 429
 Ahtisaarijev načrt, 111, 216, 300
 akterji zunanje politike, 38, 55, 57, 61, 77, 329–30, 331, 344, 508
 analitski pristopi, 65
 aneksija, 112, 113, 140, 165, 169, 175, 245, 246
 anchluss/anšlus, 103, 245, 419
 antanta, 81, 89, 90, 99, 246, 290, 407
 apartheid, 217, 399, 434, 435
 arbitraža, 220, 222, 223–24, 225–26, 227, 263, 304, 399, 452, 455, 457–59, 460–61, 462, 463, 465, 467, 468, 469, 472, 477
 arbitražni sporazum, 226, 227, 465, 468, 485
 arhiv, 57, 243, 372, 375, 523, 524, 525, 527
 Avstrija, 119, 139, 192, 195, 200, 206, 209–211, 245, 281, 310, 311, 405, 409, 410, 461, 504, 520
 Avstrijska državna pogodba, 195, 206–11, 245, 409, 454, 526
 avtonomija, 69, 194, 217, 257, 258, 286, 325, 327, 328, 350, 353, 406, 408, 411, 432, 469, 487
 azil, 236

B

Badinterjeva arbitražna komisija, 118, 454, 525, 527
 balanser, 90, 94
 Balkan, 99, 144, 148, 159, 165, 177, 181, 184, 185, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 203, 204, 215, 242, 293, 301, 509
 begunci, 235, 236
 behaviorističen pristop, 60, 61, 63
 Beneševi dekreti, 195
 berlinska kriza, 108, 137, 424
 berlinski kongres, 99
 berlinski zid, 30, 64, 84, 111, 126, 130, 137, 140, 175, 191, 192, 195, 203, 205
 bilateralni odnosi, 163, 208, 240, 245, 381, 473
 bilateralni sporazum, 136, 225, 245

bipolarni mednarodni red, 97, 100, 108, 127, 128, 137, 142, 143, 156–58, 160, 169, 175, 181, 183, 184, 187, 411
 bipolarno ravnotežje, 84, 86, 88, 89, 93, 98, 181
 birokratska elita, 273, 279, 325, 350
 birokratski aparat, 123, 279, 285, 325, 350, 360
 Bližnji vzhod, 93, 144, 157, 164, 166, 168, 172, 173, 176, 184, 189, 193, 195, 198, 278, 280, 306, 410, 424
 blokada, 157, 216, 218, 219, 225, 228, 293, 294, 304, 317, 327, 386, 403, 405, 416, 418, 432, 434, 437, 441, 478
 bojkot, 399, 431, 432, 437, 439
 bout de papier, 477
 branjeno območje, 408
 branjeno območje NATO, 169
 Brežnjeva doktrina, 247, 305, 412, 425
 brexit, 32, 168, 179, 197

C

casus foederis, 136, 408
 CEI (Srednjeevropska pobuda), 139, 200
 Centralne sile, 99, 407
 cilji zunanje politike, 25, 30, 31, 38, 41, 42, 69, 70, 73, 82, 88, 133, 184, 251, 259, 261, 264, 273, 279, 281, 291, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 307, 311, 313, 315, 319, 325, 350, 360, 397, 399, 431, 470, 509, 510, 511, 512, 526, 527
 CIS (Skupnost neodvisnih držav), 144
 civilna družba, 29, 35, 68, 152, 389, 444, 446
 clausula rebus sic stantibus, 213
 cordon sanitaire, 103

Č

člen 35 Avstrijske državne pogodbe, 207, 210
 člen 7 Avstrijske državne pogodbe, 206, 207, 209, 210
 človekove pravice, 48, 92, 116, 118, 125, 133, 138, 142, 145, 149, 163, 216, 235, 238, 239, 267, 296, 308, 321, 323, 353, 422, 423, 434, 435, 447, 464, 511

D

Daljni vzhod, 91, 93, 144, 148, 158, 166, 172, 173
 Daytonski sporazum, 159
 deklaracija, 280
 Deklaracija združenih narodov, 108
 dekolonizacija, 125, 412, 421, 453, 526
 demarša, 478
 demografske spremembe, 130
 demokracija, 42, 50, 55, 60, 64, 65, 87, 102, 130, 131, 145, 150, 169, 173, 181, 185, 303, 233, 287, 313, 324, 332, 333, 337, 339–44, 366, 400, 423
 demonstracija moči, 398, 418, 426, 449
 deskriptivno-historični pristop, 58
 dežele v razvoju, 128, 129, 132, 140, 439
 diplomacija, 38, 41, 42, 43, 44, 69, 90, 94, 106, 117, 125, 161, 162, 163, 202, 222, 242, 244, 246, 251, 259, 266, 279, 281, 289, 300, 342, 344, 360, 361, 369, 381, 384, 385, 389, 391, 393, 406, 415, 447, 455, 471, 474, 475, 485, 494, 515, 522
 diplomacija EU, 390, 391
 diplomacija na vrhu, 342
 diplomatska pošta, 479
 diplomatska zgodovina, 47
 diplomatski aparat, 69
 diplomatski odnosi, 250, 253
 diplomatsko pravo, 362, 363
 diskriminacija, 116, 118, 127
 dogovor, 28, 46, 122, 139, 211, 213, 220, 222, 223, 224, 225, 243, 244, 247, 266, 276, 297, 303, 304, 312, 326, 381, 409, 458, 460, 462, 463, 465, 466, 468, 469, 472, 473, 479, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 493, 497, 512, 524, 525, 527
 doktrina, 48, 100, 255, 305, 398, 412
 dolžnost zaščititi, 116
 Drnovšek-Račan, 322, 347, 449, 485, 489, 490
 druga svetovna vojna, 46, 87, 89, 100, 102, 103, 104, 117, 119, 135, 142, 194, 217, 245, 246, 269, 341, 407, 409, 414, 418, 424, 434, 497, 525
 Društvo narodov, 102, 104
 država, 232, 233

državljanska vojna, 103, 425
 državljanstvo, 235, 236, 237
 Dunajska konvencija, 244, 297, 334, 365, 373, 455
 Dunajski kongres, 362
 Dunajski pravilnik, 363
 dvostranski sporazum, 213, 225

E

ECOSOC, 118
 eksekvatura, 367, 368
 eksogene omejitve zunanje politike, 30, 274, 277, 281
 embargo, 386, 397, 399, 405, 431, 434, 437
 En pas, ena cesta, 201
 endogene omejitve zunanje politike, 30, 274, 277, 281
 energetika, 126, 138, 433
 etnično čiščenje, 114, 116, 217, 422, 423, 427
 EU, XIII, 27, 34, 35, 46, 69, 72, 79, 82, 91, 123, 132, 139, 142, 152, 155, 157, 158, 160–76, 178–80, 188, 190–93, 195–206, 208, 211, 213–16, 218–220, 222, 224, 225, 228, 230, 231, 233, 237, 249, 252, 262, 293, 295, 296, 300, 3001, 304, 308–11, 319, 321–23, 327, 330, 332, 347, 348, 350, 351, 353, 356, 370–72, 381, 382, 387, 389–91, 397, 399–402, 406, 409, 412, 416, 428, 433–36, 448, 460, 463, 464, 466, 469, 485, 498, 510, 511, 520, 521, 525, 537, 542, 544, 546, 555–57, 569
 evropska zunanja politika, 34

F

faktorji v mednarodnih odnosih, 80, 81
 fašizem, 102, 104, 246
 federacija, 243, 256, 524
 federalna klavzula, 256
 federalne enote, 256, 257

G

G20, 139, 342
 G77, 139, 140, 141
 G8, 119, 139, 342

- genocid, 112, 113, 114, 116, 185, 333, 422, 429, 463
- geopolitična središča, 188
- geopolitični položaj države, 27, 35, 189, 230, 410, 412, 467
- geostrateški igralci, 188, 194
- gibanje neuvrščenih, 137, 139, 140, 308, 408, 411, 412
- gibanje neuvrščenosti, 342
- globalizacija, 45, 92, 121, 129, 183, 384
- H**
- Haaška konvencija, 100
- hegemonija, 81, 83, 85, 87, 89, 96, 103, 158, 159, 177
- hegemonizem, glej hegemonija
- hladna vojna, 93, 111, 137, 156, 160, 181, 280, 372, 402, 407, 411, 426, 434, 437, 445, 446, 488
- Hrvaška, 32, 41, 68, 70, 165, 191, 195, 197, 199, 200, 203–206, 212, 216, 220, 222–230, 240, 288, 298, 302, 304, 312, 318, 322, 347, 356, 397, 402, 406, 416, 449, 454, 463, 464, 468, 469, 478, 489, 493, 504, 509, 524
- humanitarna intervencija, 116
- humanitarna pomoč, 281, 429
- humanitarno pravo, 268, 270, 403, 423, 520
- I**
- IAEA, 118, 157, 326, 368, 372, 399, 438, 441, 448
- ICC, 268, 333
- ICJ, 120, 166, 219, 223, 225, 458, 459, 461, 468
- ICTR, 268, 463, 535, 544, 569
- ICTY, 192, 333, 463, 464
- idealistični pristop, 60
- ideologija, 102, 118, 156, 175, 177, 324, 407
- ideološki pristop, 65
- imperializem, 73, 246
- imunitete, 269, 333, 334, 338, 339, 343, 344, 345, 349, 351, 362, 363, 365, 366, 372, 373, 375, 384
- incident, 220, 467
- institucionalna struktura mednarodne skupnosti, 106, 127
- integracija, 129, 157, 161, 162, 203, 237, 258, 285, 294, 321, 347, 387, 409, 511
- interesne sfere, 109, 131, 170
- interesno območje, 201, 215
- internacionalizacija, 45, 62, 211, 384, 470
- invazija, 317, 419, 421, 424
- islam, 92, 128, 154, 359
- islamski radikalizem, 154, 174
- Italija, 3, 9, 70, 79, 89, 90, 99, 101–104, 119, 121–123, 135, 155, 173, 184, 194, 195, 197, 204, 206, 208, 212–214, 221, 242, 245–248, 257, 294, 299, 301, 310–312, 324, 347, 361, 406, 407, 469, 486–488, 509, 510, 524
- ITLOS, 458, 460
- ITU, 100
- ius ad bellum, 268, 419
- ius belli gerendi, 398
- ius in bello, 268, 422, 423
- izgon, 236, 237, 238, 290, 495
- izolacija, 100, 103, 298, 312, 413
- izolacionizem, 69, 102, 184, 412
- izročanje, 236, 478, 518
- izvajalci zunanje politike, 34, 330, 331, 504
- izvirni subjekt, 232, 233
- J**
- Jalta, 119, 135, 497
- javna diplomacija, 444, 450, 451, 475, 528
- javno mnenje, 29, 35, 41, 68, 92, 179, 184, 263, 273, 275, 278, 294, 323, 381, 415, 426, 427, 436, 443, 444, 448, 449, 470, 490, 493, 522
- jedrski spopad, 147, 293, 437
- jedrsko orožje, 93, 137, 143, 148, 156, 182, 196, 301, 303, 408, 424, 438, 448
- jedrsko ravnotežje, 138
- jugovzhodna Azija, 66, 87, 103, 129, 149, 153, 154, 176, 178, 198, 305, 569
- junction (stik, spoj, zlitje), 220, 221, 225, 227, 317, 319
- jurisdikcija, 235, 237, 239, 333, 349, 373
- jus cogens, 124, 146, 262, 423, 550, 551
- K**
- Kitajska, 32, 66, 70, 86, 88, 91–93, 96–98, 100, 102, 103, 108, 109, 111, 112, 117, 119, 121,

- 122, 129 –132, 135, 137–159, 164, 172, 176–198, 219, 235, 241, 252, 296, 306, 313, 340, 361, 372, 381, 383, 435–438, 461, 496, 497, 527
- klimatske spremembe, 73, 126, 128, 196, 321, 323
- koalicija, 30, 83, 89, 94, 108, 111, 117, 119, 184, 186, 336, 350
- kolektivna varnost, 97, 108
- kolonializem, 102, 216, 321, 421, 445
- kompetitivni odnosi, 263
- kompromis, 31, 36, 94, 165, 211, 220, 221, 222, 224, 225, 286, 288, 291, 293, 299–300, 302, 304, 311, 347, 388, 435, 448, 459, 468, 477, 486, 487, 489, 493, 513, 522
- koncert velikih sil, 66, 79, 84, 89, 90, 91, 96, 99, 100, 116, 119
- konfederacija, 255
- konflikt, 61, 62, 87, 90, 101, 102, 118, 125, 137, 157, 166, 181, 184, 186, 196, 198, 217, 218, 220, 240, 252, 259, 260, 261, 263, 264, 268, 303, 313, 398, 407, 409, 410, 414, 424, 425, 437, 459
- konfliktni odnosi, 39, 80, 260, 261, 264, 304
- kongres, 90, 96, 347
- konsenz, 228, 313, 400, 411, 435, 521
- kontaktna skupina, 184
- kontinuiteta, 46, 117, 159, 181, 204, 205, 243, 244, 279, 355, 488, 523, 525, 527
- konzul, 325, 330, 364, 371, 374, 375
- konzularno pravo, 269, 364, 366
- kooperativni odnosi, 80, 260, 261, 264
- kriza, 157, 164, 196, 292
- krizne odločitve, 29, 292
- kurtoazija, 269, 339, 428
- kvartet, 184
- L**
- lega države, 69, 80, 153, 188, 257, 278
- legitimiteta, 98
- liberalizem, 104, 156
- Lizbonska pogodba, 161, 162, 171, 178, 190, 288, 348, 390
- lobiji, lobiranje, 29, 35, 56, 68, 74, 278, 303, 359, 493
- Londonski pakt 1915, 90, 246, 479, 485
- M**
- majhne države, 504–6, 508, 509, 510–15, 516, 520, 521, 522, 530
- Mala Antanta, 103, 407
- manjšine, 154, 193, 195, 207, 208, 209, 210, 211, 214, 248, 257, 301, 302, 371, 413, 414, 454
- manjšinsko varstvo, 248
- marksistični pristop, 64
- Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ), 458, 460, 461, 468
- mediacija, 222, 223, 224, 225, 458, 465, 466, 472
- mediji (vpliv na zunanjo politiko), 29, 35, 133, 221, 224, 278, 283, 286, 287, 294, 329, 357, 358, 392, 443, 451, 474, 475, 480, 485
- mednarodna politika, 37, 38
- mednarodna skupnost, 70, 77, 78, 79, 99, 109, 110, 116, 121, 125, 128, 157, 434
- mednarodne organizacije, 79, 80, 82, 92, 106, 118, 127, 138, 159, 201, 218, 233, 241, 244, 256, 266, 276, 289, 330, 365, 384, 388, 389, 399, 400, 406, 427, 433, 437, 458, 469, 482, 491, 520, 521, 524, 526
- mednarodne pogodbe, 178, 244, 256, 265, 276, 334, 345, 346, 348, 389, 453–55, 460, 462, 482, 483, 490–92, 495, 526, 551
- mednarodni odnosi, 39, 49, 51, 71, 95, 259, 260, 325
- mednarodni red, VIII, 84–7, 89, 90–2, 96–9, 101, 107, 116, 119, 126, 137, 142, 147, 151, 158, 170, 174, 182, 186, 187, 190, 242, 402, 418, 30
- mednarodni sistem, 78, 85, 88, 96, 97, 98, 99, 101, 104, 107, 135, 136, 142, 158, 186
- Mednarodno kazensko sodišče (ICC), 268, 333, 464
- mednarodno okolje, 29, 35, 70, 77, 78, 188, 232
- mednarodno pravo, 62, 80, 85, 227, 232, 239, 242, 249, 250, 254, 260, 265–70, 297, 298, 334, 356, 366, 397, 402, 410, 419, 421, 422, 452, 453, 455, 484, 491
- meja, 226, 245, 246, 247, 486

mejni incident, 424, 467
 mejni spor, 222, 224, 226, 240, 347, 459, 466
 memorandum, 212, 247, 487
 Memorandum o razumevanju, 248
 migracije, 174, 183, 196, 237
 militarizem, 102, 278
 mini države, 235, 338, 405
 mirno reševanje sporov, 101, 104, 120, 186, 225, 452, 457, 458
 mirovna pogodba, 194, 212, 239, 245, 246, 299
 misija, 269, 334, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 381, 475, 495, 513
 moč države, 69, 277, 321, 404, 405
 monarh, 337, 338, 339, 343
 monarhija, 338, 339, 344
 Monroejeva doktrina, 305, 425
 Münchenski sporazum, 45, 103, 414, 419
 multilateralna diplomacija, 100, 125, 382, 388, 490
 multinacionalke, 29, 130, 138, 164, 359
 multipolarni mednarodni sistem, 91, 182
 multipolarno ravnotežje, 86, 87, 91, 92, 94

N

nacionalni interes, 63, 72, 73, 171, 221, 225, 302, 314–21, 324, 328, 510
 nacizem, 102, 320, 414, 418, 419, 449, 453
 načelo dobrososedskih odnosov, 227
 načelo humanosti, 115, 423
 načelo neintervencije, 115, 116, 454
 načelo o pravici narodov do samoodločbe, 125, 217, 219, 242, 254, 262, 321, 421, 454, 525
 načelo suverene enakosti, 121, 136, 354, 453
 naddržavnost, 162
 napoved vojne, 87, 398, 416, 425, 478
 nasledstvo, 118, 209, 210, 213, 248, 454, 488, 524, 525, 523–27
 NATO, 107, 136, 156, 169, 201, 205, 217, 231, 315, 321, 399, 407, 408, 469, 498, 509, 530
 neoliberalizem, 61
 neorealizem, 61
 nerazviti, 62, 73, 125, 129, 130, 132, 182, 237, 376, 445
 nestalne članice Varnostnega sveta, 122, 123
 neuvrščenost, glej gibanje neuvrščenih

nevtralnost, 308, 315, 397, 404, 408, 412
 NGO, 79, 92, 129, 133, 138, 278, 359
 nota, 276, 337, 474, 478
 notifikacija, 210, 211, 244, 337, 351
 notranja politika, 285, 322, 323, 324, 325, 326, 328
 nov evropski red, 511
 nove države, 118, 233, 242, 243, 251, 253, 254, 311, 331, 453, 523, 526, 527, 528, 530
 nuncij, 374

O

OAS, 138, 388, 469
 objektivni dejavniki, 69, 274, 325
 oboroževalna tekma, 93, 94, 156
 odločanje o zunanji politiki, 28, 43, 68, 69, 273–76, 278, 283, 286, 329, 352, 359, 444
 odnos zunanja-notranja politika, 69, 285, 322
 odnosi sodelovanja, 39, 259, 261
 odpoklic, 340, 369, 392, 400, 475, 484, 495–96
 odpravnik poslov, 374
 Ohridski sporazum, 167
 okupacija, 239, 241, 398
 omejitve zunanje politike, 30, 73, 81, 103, 106, 191, 259, 277, 280, 283, 302, 309, 320, 325, 326, 401, 403, 411, 412, 414, 423, 452
 opcija, 236
 OPEC, 138, 433, 439
 opisno-analitski pristopi, 66
 opozicija, 221, 228, 278, 287, 300, 335, 381, 446, 493
 optanti, 212, 213, 294
 organi zunanjepolitičnega odločanja, 69, 335, 400
 orožje za množično uničevanje, 73, 128, 174, 182, 312, 448
 Osinski sporazum, 213, 245, 247, 526
 OVSE, 138, 139, 205, 371, 372, 400, 469, 498
 OZN, 29, 82, 100, 104, 127, 132, 135, 136, 138, 139, 140, 157, 185, 244, 252, 260, 320, 371, 388, 399, 400, 419, 420, 423, 428, 429, 437, 457, 458, 460, 464, 490, 527, 528

P

P5, 119, 122

- pacta sunt servanda, 297
- Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo, 68, 195, 215, 285
- parafranje, 346, 347, 483, 492
- Pariška mirovna pogodba z Italijo, 245, 246
- parlament, 42, 68, 280, 308, 324, 331, 335, 337, 342, 344–48, 391, 400, 492, 498, 505
- pasovi morja, 227, 459
- patentno pismo, 256, 368
- pax americana, 158, 182, 184
- persona non grata, 392, 495, 496
- ping-pong diplomacija, 142
- plebiscit, 245, 246
- pogajanja, 41, 42, 69, 213, 222, 223, 224, 241, 247, 263, 276, 302, 304, 311, 327, 334, 351, 360, 361, 378, 388, 417, 452, 471, 473, 482, 494, 482–94, 522, 525
- pogodbe, 104, 119, 161, 162, 210, 228, 234, 237, 242, 243, 244, 245, 265, 270, 332, 345, 347, 361, 363, 408, 453, 455, 479, 486, 490, glej tudi mirovna pogodba
- pogovori, 222, 223, 269, 289, 304, 326, 327, 334, 352, 358, 371, 380, 389, 452, 456, 457, 471–79, 480–81, 488, 497, 522
- politične stranke, 29, 35, 278, 284, 329, 359, 381, 444
- poravnava, 458
- posredovanje, 159, 222, 458, 466
- Potsdam, 119, 135, 497
- poverilno pismo, 339, 368
- pragmatične odločitve, 290, 292, 296–98, 512, 521
- pravica do veta, 110, 111, 120, 122
- pravičnost, 48, 223, 224, 225, 227, 454, 462, 468
- preambula, glej preambula Ustanovne listine OZN
- prebivalstvo države, 69, 115, 116, 232, 235–38, 249, 278, 422, 441
- predsednik države, 341
- predsednik vlade, 344
- premoženje, 212, 243, 294, 356, 523, 524, 526
- prepoved uporabe oborožene sile, 102, 104, 125, 268, 321, 420, 423, 424, 426
- pridružitveni sporazum, 204, 213, 226
- privilegiji, 119, 120, 269, 334, 338, 362, 365, 373
- priznanje, 122, 198, 203, 218, 251, 253, 254, 311, 526, 527, 528
- proces odločanja, 62, 274, 308, 309, 335, 400
- proliferacija, 137, 157
- promocija, 447–48, 450
- propaganda, 443–47, 448, 449, 450
- protiraketni ščit, 174
- protokol, 269, 336, 344, 345, 356–57, 387, 447, 498, 499
- psihološki vidiki odločanja, 275, 486
- R**
- radicirane določbe pogodb, 244
- ratifikacija, 276, 345–48
- ravnotežje moči, 61, 71, 83–95, 98, 137, 278, 418
- ravnotežje strahu, 93, 137
- razdružitev, 181, 524
- razglasitev neodvisnosti, 165, 218, 219, 235, 251
- realistični pristop, 47, 48, 63, 314
- realizem, 61
- referendum, 46, 222, 224, 288, 347
- reforma Varnostnega sveta, 122
- regionalno partnerstvo, 195, 200
- represalije, 427
- resolucija, 29, 111, 112, 114, 120, 345, 490
- responsibility to protect, glej dolžnost zaščititi
- retorzija, 427
- revizionizem, 103, 104
- Rimska pogodba (1957), 162, 409
- Rimski sporazum (1983), 213
- S**
- samoodločba, glej načelo o pravici narodov do samoodločbe
- sankcije, 260, 290, 298, 399, 400, 401, 426, 427, 428, 434, 435, 436, 440, 441
- Schengen, 200, 211, 215, 237
- SECI, 68, 215, 285
- Senžermenska pogodba, 119, 245
- sile osi, 102, 407
- sistem OZN, 106–26

- skupna zunanja in varnostna politika, 91, 157,
161, 163, 164, 202, 390, 391, 510
- Solanin kompromis, 294, 311
- specializirane agencije, 118, 119, 138, 526
- spirala konflikta, 263, 286
- spopad civilizacij, 73, 92, 424
- sprejemanje odločitev, 29
- Srebrenica, 114, 423
- sredstva prepričevanja, 398, 399, 450, 457, 513
- sredstva prisile, 302, 397, 398, 416, 419, 452
- sredstva za mirno reševanje sporov, 457–60
- sredstva zunanje politike, 133, 251, 266, 281,
324, 327, 397–403, 404, 415
- stalne članice Varnostnega sveta, 119, 121
- status quo, 66
- strategija, 38, 68, 308, 309, 310, 311, 313, 408,
424, 521
- strateške odločitve, 307, 308, 309, 310, 335, 521
- strateški cilji, 297, 307, 308, 312, 313, 316, 317,
521
- strateško partnerstvo, 195
- struktura mednarodne skupnosti, 70, 79, 80, 81,
160
- subjektivni pogledi, 55, 61, 68, 94, 273, 315, 316
- sukcesija, 243, 244, 356, 523
- supersila, 66, 143, 157, 186
- suverenost, 85, 98, 99, 104, 115, 116, 119, 162,
167, 171, 217, 234, 235, 239, 241, 242, 247,
249–50, 265, 270, 307, 326, 333, 401, 428,
464, 471
- Svet Evrope, 139, 526
- Svet OZN za človekove pravice, 123, 141
- sveta aliansa, 79, 96, 98
- svetovno mnenje, 166, 198, 219, 461
- Š**
- Šanghajska organizacija za sodelovanje, 177
- šef države, 342, 343
- širitev EU, 161, 167, 168, 169, 179, 196
- Španski kompromis, 46, 159, 213, 214, 294, 347
- T**
- tajna diplomacija, 29, 50
- taktične odločitve, 31, 42, 292, 308, 309, 311,
312
- taktika, 38, 68, 174, 309, 312, 313, 318, 327,
350, 470, 521
- teorija federalizma, 64
- teorija funkcionalizma, 64
- teorija integracije, 63
- teorija mednarodnih odnosov, 49, 51, 85, 314,
443, 503
- teritorialna celovitost, 104, 138, 217, 254, 302,
453
- teritorialni spor, 239, 240
- teritorialno morje, 81, 221, 227
- teritorij države, 149, 239, 242, 398, 408
- terorizem, 73, 92, 128, 157, 158, 174, 182, 196,
283, 312, 320, 321, 391, 480, 509
- tiha diplomacija, 381, 485
- totalitarizem, 324, 443, 446, 453
- totalitarne ideologije, 102, 324
- tradicionalni pristop, 57
- transatlantska skupnost, 139, 163, 168, 178, 180,
285, 509
- trgovina z drogami, 73, 128
- trgovina z ljudmi, 73, 128
- Trianonska pogodba, 119, 245
- Trojni pakt, 90
- tujci, 213, 214, 235, 236, 237, 355, 363, 364
- U**
- Ukrajina, 13, 30, 46, 73, 94, 109, 111, 113, 119,
123, 126, 127, 130, 139, 140, 144–148, 158,
164–179, 182, 183, 186, 187, 189, 190, 192,
193, 196, 197, 199, 201, 203, 205–207, 210,
216, 219, 238, 242, 252, 256, 262, 281, 293,
294, 298–301, 305, 313, 325, 327, 340, 399,
401, 402, 407, 408, 410, 418, 419, 424, 425,
433–435, 441, 451, 470, 509, 510, 528
- ultimat, 45, 291, 293, 416, 418
- unilateralizem, 157, 178, 185, 186, 324, 440
- unipolarni sistem, 86, 158, 159, 183
- Uniting for peace, 120
- uporaba sile, 218, 321, 398
- UPU, 100
- Ustanovna listina OZN, 104, 110, 119, 120, 123,
128, 136, 254, 399, 400, 403, 419, 420, 421,
422, 425, 450, 452, 454, 457, 458, 485, 490
- uti possidetis, 221, 227

V

varnost, 28, 30, 31, 39, 45, 46, 61, 72, 73, 88, 92, 93, 107, 108, 109, 110, 118, 119, 125, 128, 133, 136, 140, 161, 169, 173, 180, 188, 200, 201, 203, 214, 249, 261, 264, 265, 266, 270, 303, 307, 308, 310, 312, 314, 315, 317, 318, 319, 320, 321, 328, 341, 350, 365, 408, 410, 413, 428, 429, 431, 508, 509, 510, 511, 526, 530

varnostna politika, 153

Varnostni svet OZN, 112, 115, 247, 403, 422, 427, 441, 457

Varšavski pakt, 98, 136, 407

veleposlanik (ambasador), 334, 362, 366, 367, 368

velika sila (velesila), 66, 100, 144, 148, 153, 155, 157, 159, 176, 198

versajski sistem, 96

veto, glej pravica do veta

Višegrajska četverica, 195, 200

vlada, 343

vojaška moč, 35, 93, 135, 156, 169, 183, 189, 404

vojaški blok, 140

vojaški poseg, 111, 157, 217, 397, 448

vojni zločini, 114, 115, 116, 333, 463

vplivno območje, 173

vrhunska srečanja, 497

246–248, 255, 256, 277, 278, 280, 283, 293, 296, 297, 303, 305, 306, 310, 311, 319, 323–325, 329, 332, 335, 336, 340, 431, 343, 345, 347, 353, 370, 372, 374, 376, 377, 381, 383, 401, 402, 411–413, 415, 422, 425, 429, 432, 433–439, 446, 448, 449, 461, 488, 493, 496, 497, 499, 519, 520, 527, 528

zgodovinsko-sociološki pristop, 63

zločini zoper človečnost, 114, 116, 333, 422

znanost o mednarodnih odnosih, 48, 49, 51

znanstvenoanalitski pristop, 66

zračni prostor, 239, 409, 426

zveza centralnih sil, glej Centralne sile

W

westfalski kongres, 71, 83, 85, 87, 98, 119

westfalski sistem, 96

Z

zadrževanje, 177

zahodni svet, 139

zaprte pogodbe, 244

zaščita manjšin, 236

zavezništvo, 89, 107, 135, 136, 159, 308, 407, 408, 414, 509

Združene države Amerike (ZDA), 7, 13, 30, 50, 66, 69, 70, 84, 87, 91–93, 97, 98, 100–103, 108, 109, 111, 112, 119–121, 130, 135–137, 139, 141–149, 152–159, 163, 167–169, 172–190, 197, 198, 201, 204–207, 210, 213, 215, 222, 225, 233, 235, 237, 239, 241,

SEZNAM KRATIC

ACER	<i>EU Agency for the Cooperation of Energy Regulators – Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev</i>
ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations – Združenje držav jugovzhodne Azije</i>
AU	<i>African Union – Afriška unija</i>
C5	<i>Central Five</i>
CEI	<i>Central European Initiative – Srednjeevropska pobuda</i>
CIS	<i>Commonwealth of Independent States – Skupnost neodvisnih držav</i>
COREPER	<i>Comité des représentants permanents – Odbor stalnih predstavnikov</i>
CTBT	<i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty – Pogodba o celoviti prepovedi jedrskih poskusov</i>
ECOSOC	<i>Economic and Social Committee – Ekonomsko-socialni odbor</i>
EU	<i>European Union – Evropska unija</i>
EULEX Kosovo	<i>European Union Rule of Law Mission in Kosovo – Misija Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovu</i>
FAO	<i>Food and agriculture Organization of the UN – Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo</i>
G20	<i>The Group of Twenty – skupina G20</i>
G77	<i>The Group of 77 – skupina G77</i>
G7	<i>The Group of Seven – skupina G7</i>
UN GA – GS OZN	<i>United Nations General Assembly – Generalna skupščina Organizacije združenih narodov</i>
GDP – BDP	<i>gross domestic product – bruto domači proizvod</i>
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency – Mednarodna agencija za jedrsko energijo</i>
ICC	<i>International Criminal Court – Mednarodno kazensko sodišče</i>
ICJ	<i>International Court of Justice – Meddržavno sodišče</i>
ICPE	<i>International Centre for Promotion of Enterprises – Mednarodni center za promocijo podjetij</i>
ICSID	<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes – Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov</i>

ICTR	<i>International Criminal Tribunal for Rwanda</i> – Mednarodno kazensko sodišče za Ruando
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia</i> – Mednarodno kazensko sodišče za vojne zločine na območju nekdanje Jugoslavije
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i> – Mednarodni sklad za kmetijski razvoj
IFC	<i>International Finance Corporation</i> – Mednarodna finančna korporacija
ILC	<i>International Law Commission</i> – Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo
ILO	<i>International Labour Organization</i> – Mednarodna organizacija dela
IMF	<i>International Monetary Fund</i> – Mednarodni denarni sklad
IRCAI	<i>International Research Centre on Artificial Intelligence</i> – Mednarodni raziskovalni center za umetno inteligenco
ITF	<i>ITF Enhancing Human Security</i> – Ustanova za krepitev človekove varnosti ustanovljena kot <i>International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance</i> – Mednarodna fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min
ITLOS	<i>International Tribunal for the Law of the Sea</i> – Mednarodno sodišče za pomorsko pravo
ITU	<i>International Telecommunication Union</i> – Mednarodna telekomunikacijska zveza
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> – Organizacija Severnoatlantske pogodbe
NGO	<i>Non-Governmental Organisation</i> – nevladna organizacija
NPT	<i>Non-Proliferation Treaty</i> – Pogodba o neširjenju jedrskega orožja
NSG	<i>Nuclear Suppliers Group</i> – Skupina držav dobaviteljic jedrskega blaga
OAS	<i>Organization of American States</i> – Organizacija ameriških držav
ODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> – Urad Združenih narodov za droge in kriminal
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i> – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OIC	<i>Organization of the Islamic Conference</i> – Organizacija islamske konference

OPEC	<i>Organisation of Petroleum Exporting Countries</i> – Organizacija držav izvoznic nafte
OSCE – OVSE	<i>Organization for Security and cooperation in Europe</i> – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
PCIJ	<i>Permanent Court of International Justice</i> – Stalno meddržavno sodišče
PLO	<i>The Palestine Liberation Organization</i> – Palestinska osvobodilna organizacija
PSC	<i>Political and Security Committee</i> – Politično-varnostni odbor
SCSL	<i>Special Court for Sierra Leone</i> – Posebno sodišče za Sierra Leone
SECI	<i>Southeast European Cooperative Initiative</i> – Pobuda za sodelovanje v jugovzhodni Evropi
STO	Svobodno tržaško ozemlje – <i>The Free Territory of Trieste</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> – Program Združenih narodov za razvoj
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> – Program Združenih narodov za okolje
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> – Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i> – Organizacija Združenih narodov za industrijski razvoj
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i> – Misija Združenih narodov na Kosovu
UNO – OZN	<i>United Nations Organization</i> – Organizacija združenih narodov
UPU	<i>Universal Postal Union</i> – Svetovna poštna zveza
WB	<i>World Bank</i> – Svetovna banka
WHO	<i>World Health Organization</i> – Svetovna zdravstvena organizacija
WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i> – Svetovna organizacija za intelektualno lastnino
WMO	<i>World Meteorological Organization</i> – Svetovna meteorološka organizacija
WTO	<i>World Trade Organization</i> – Svetovna trgovinska organizacija

RECENZIJE

Recenzija k prvi izdaji monografije zasl. prof. dr. Ernesta Petriča: »Zunanja politika – osnove teorije in praksa«

Knjiga prof. dr. Ernesta Petriča o teoriji in praksi zunanje politike upravičeno uvaja serijo zbirke *Studia diplomatica Slovenica*, ki je namenjena monografijam o mednarodnih odnosih. Gre namreč za prvo delo slovenskega avtorja, ki se sistematično v obliki monografije ukvarja z dilemami zunanje politike kot znanstveno zasnovanega sistema. Petričeva prednost pa ni samo poglobljena teoretska analiza, ampak tudi bogate diplomatske izkušnje. Te segajo že v čas nekdanje države, v samostojni Sloveniji pa jih je kronal s ključnimi mesti v slovenskem diplomatskem aparatu, zaradi česar so njegovi pogledi na sodobno diplomatsko prakso še posebej dragoceni.

Obsežno delo, ki je razdeljeno na pet večjih tematskih sklopov, podaja tako širše avtorjevo videnje teorije mednarodnih odnosov in zunanje politike kakor tudi analizo nekaterih primerov konkretnega delovanja v mednarodni skupnosti, še zlasti, ko gre za politiko »majhnih in novih držav«, kakršna je Republika Slovenija. Petrič v prikazu stanja v znanosti z izjemno natančnostjo sooča številne opredelitve temeljnih pojmov s področja zunanje politike, zato bo knjiga koristna predvsem za v Sloveniji vedno številnejše študentke in študente mednarodnih odnosov, predmeta, ki se v takšni ali drugačni obliki poučuje kar na štirih slovenskih fakultetah (na treh je kot predavatelj aktiven tudi avtor).

Številne Petričeve opredelive, ki jih podaja v knjigi, bodo nedvomno postale standard. Kakor ugotavlja že v uvodu, »zunanja politika, ki je v stvarnem mednarodnem življenju vedno soočanje z interesi (pa tudi močjo in vplivi) drugih držav, ne more biti ne premočrtna in ne sistematična«. Gre namreč za »stalni proces dajanja lastnih pobud in prilagajanja tujim pobudam, ki je močno odvisen od konkretnih razmer, zlasti od razmerja moči, pa tudi od lastne notranje stabilnosti in dolgoročnih interesov«. Avtorjeve bogate izkušnje potrjujejo tezo, da bo zunanja politika, »temelječa le na lastnih željah ali celo taka, ki jo usmerjajo želje in pritiski javnega mnenja, ki temelji bolj na čustvih kakor razumni presoji«, le redko uspešna, »pogosto pa bo vodila k neuspehom in razočaranjem«. Pri naštevanju prednostnih nalog zunanje politike slovenske države je zelo jassen, ko pravi, da je jugovzhodna Evropa »tako rekoč edini prostor na planetu, kjer ima Slovenija lahko pomembno

zunanjepolitično vlogo in kjer so hkrati njeni pomembni gospodarski, politični, varnostni in drugi interesi«.

Petričeva monografija je tako prava zakladnica nasvetov za tiste, ki imajo danes v rokah ključ do odločitev pri vodenju slovenske zunanje politike. Hkrati pa bo z uporabo v pedagoškem procesu, kar je tudi njen temeljni namen, nedvomno pomembno vplivala na raven poznavanja mednarodnih odnosov pri mlajših generacijah.

prof. dr. Andrej Rahten

Recenzija k drugi izdaji monografije zasl. prof. dr. Ernesta Petriča: »Zunanja politika – osnove teorije in praksa«

Veteran slovenske diplomacije, zaslužni profesor dr. Ernest Petrič, priznani mednarodni pravnik in ugledni profesor, član Evropske akademije znanosti in umetnosti, je pripravil novo znanstveno monografijo s področja zunanje politike ter temu ustreznega širšega pojmovanja mednarodnih odnosov in diplomacije z naslovom *Zunanja politika – osnove teorije in praksa*.

Monografija je tematsko nadaljevanje njegovega dolgoletnega praktičnega in teoretičnega ukvarjanja z zunanjo politiko in diplomacijo, konceptualno pa gre za novo izdajo, ki pomeni vsebinsko nadgradnjo, razširitev in dopolnitev njegove monografije z enakim naslovom iz leta 2010. Njen angleški prevod z naslovom *Foreign Policy: From Conception to Diplomatic Practice* je leta 2013 izšel pri ugledni nizozemski založbi Martinus Nijhoff Publishers (v Prištini pa je izšel albanski prevod). Vmes je desetletje globalnih, strukturnih kriz, ki so spremenile mednarodno skupnost ter postavile zahtevo po njeni aktualizirani znanstveni in praktični refleksiji.

V razvojnem smislu je tako očitno, da delo predstavlja dosednji vrh avtorjevega proučevanja zunanje politike, njegovega ukvarjanja z njo ter posredovanja njegovega obsežnega znanja študentom in drugi zainteresirani publiki. Iz navedene večplastnosti avtorjevega delovanja izhaja tudi stil njegovega ravno tako večplastnega in komplemnarnega ubesedovanja v tej monografiji: gre za klasični znanstveni diskurz o zunanji politiki in z njo povezanimi temami v optiki čiste znanstvene elaboracije; naprej, prisoten je poučevalno-pedagoški slog, s katerim avtor nagovarja učečega se bralca, in, nenazadnje, avtor uporablja čisto prakticistični jezik, s katerim posreduje svoja opažanja, komentarje in ocene slovenske zunanjepolitične in diplomatske prakse. Vsekakor posrečena in učinkovita, čeprav redko videna sinteza.

Prvi vidik je pomemben zaradi izvirnega avtorjevega (in s tem tudi slovenskega) prispevka k teoretiziranju zunanje politike; drugi vidik je dragocen zlasti, ker je takšnih del v slovenskem jeziku zelo malo, s tem pa avtor korenito prispeva tudi h krepitvi zunanjepolitičnega besedišča v slovenskem knjižnem jeziku, in tretjič, ne le ob tridesetletnici slovenske države, njene zunanje politike in diplomacije, ampak vedno so potrebni kritična refleksija, presoja in napotki za slovensko zunanjepolitično delovanje in pozicioniranje. Slovenija spada v kategorijo tistih malih držav v mednarodni skupnosti, ki so nastale oziroma materializirale svojo suverenost po koncu hladne vojne. To dejstvo daje neizbrisni in prepoznavni pečat slovenskemu fenomenu, je tako rekoč njegov zaščitni znak. A viri takšnih držav so omejeni, njihova materialna teža prav tako – vendar pa imajo te države kljub temu na voljo sredstva mehke zunanjepolitične in diplomatske moči. Le zavesti se jih morajo, jih konceptualizirati in izvajati v praksi mednarodnih odnosov in zunanje politike.

Navedeno je tudi stičišče avtorjevih razsežnosti profesorja, diplomata in politika – kot udeleženec in protagonist je bil v samem središču ključnih zunanjepolitičnih in diplomatskih dosežkov slovenske države v minulih treh desetletjih. Za ponazoritev omenimo zgolj dve takšni globalni izkušnji: kot državni sekretar na zunanjem ministertvu je bil odgovoren za slovensko delovanje kot nestalne članice Varnostnega sveta Združenih narodov v letih 1998–1999, nepolno desetletje pozneje (jesen 2006–jesen 2007) pa je kot slovenski veleposlanik, akreditiran pri Mednarodni agenciji za jedrsko energijo (IAEA) s sedežem na Dunaju, predsedoval njenemu svetu guvernerjev. Ta vidik avtorjevega delovanja dodaja posebno težo njegovemu znanstvenemu delu, pedagoškemu udejstvovanju in poznavalskemu komentiranju te slovenske prakse. V tem pa je izvirna in dragocena specifična teža njegove monografije.

Delo je zastavljeno v petih velikih vsebinskih sklopih, ki zajemajo standardni znanstveni repertoar: teoretske osnove zunanje politike, mednarodno okolje in zunanja politika, odločanje o zunanji politiki, sredstva zunanje politike in posebnost zunanje politike majhnih in novih držav. Gre torej za vsebinsko razporeditev na pet standardnih delov v obravnavanju zunanje politike, s čimer avtor v svojo optiko postavi tako rekoč vse, kar je potrebno v obravnavani ambiciji. V njeni uresničitvi avtor predstavi, elaborira in razglablja ter hkrati ponudi vrsto konkretnih iztočnic za nadaljnje proučevanje, za kar je s svojim delom postavil tehtno osnovo in visok standard. Zato je profesor Petrič predstavnik klasične šole, ki metodološko in vsebinsko ne eksperimentira, ampak je metodološko dosleden, znanstveno zahteven in pedagoško širok. V svojem prakticističnem delovanju pa je izpričano zavezan profesionalizmu. Tako na primer poglavje o diplomaciji izzveni kot čisti zagovor tega poklica.

Navedena monografija je zelo pomemben, vsebinsko bogat in raznovrsten ter tako v teoretičnem kakor tudi praktičnem pogledu izkustveno utemeljen dragoceni prispevek k razumevanju, oblikovanju in izvajanju zunanje politike. Njena uporabna vrednost je večplastna in zadeva praktično vse plasti zainteresirane in širše javnosti: od politikov, diplomatov, akademskih in študentskih krogov, do tistih, ki jo spremljajo po svoji poklicni usmeritvi, in tistih, ki jih ta fenomen, za slovensko državo še vedno precej nov, zanima čisto vedoželjno. Za vsakogar bo glede na njegov interes in namen koristna.

red. prof. dr. Milan Jazbec, veleposlanik

Recenzija k drugi izdaji monografije zasl. prof. dr. Ernesta Petriča: »Zunanja politika – osnove teorije in praksa«

Znanstvena monografija »Zunanja politika – osnove teorije in praksa« obravnava temeljne pojme mednarodnih odnosov, zunanje politike in mednarodnega prava na podlagi analize aktualnih vprašanj mednarodne skupnosti. Knjiga združuje različna raziskovalna področja, in sicer so to zunanja politika, mednarodni odnosi in mednarodno pravo. Uresničevanje zunanje politike je veliko več, kakor so le odnosi med državami in pravila, ki jih te določajo, pogojujejo in urejajo. Zunanja politika ustvarja predvidljivo družbeno okolje, mednarodno skupnost in pravni red, ki temelji na vladavini prava, človekovem dostojanstvu, svobodi, enakosti, solidarnosti in predvidljivosti.

Mednarodno pravo je pogosto predmet različnih kritik, da ne gre za pristno pravno področje. Mednarodno pravo naj ne bi vsebovalo značilnih sestavin pravne države, kakor sta delitev oblasti ter hierarhija pravnih pravil in pravnih sankcij. A kakor pojasnjuje avtor v znanstveni monografiji, so takšne kritike (delno) neupravičene. Pravila mednarodnega pogodbenega in običajnega prava temeljijo na vrhovnih načelih delovanja mednarodne skupnosti, od spoštovanja vladavine prava, prepovedi uporabe sile do mirnega reševanja sporov. Vladavina prava od vseh subjektov in udeležencev mednarodnega prava zahteva, da v mednarodnem pravu delujejo na podlagi prava, in ne na podlagi samovoljne moči. Če neka država krši pravila mednarodnega prava, to ne pomeni, da vladavina prava še ne obstaja.

Prenovljena izdaja monografske publikacije Ernesta Petriča »Zunanja politika – osnove teorije in praksa« ponuja odgovore na klasične dileme zunanje politike, mednarodnih odnosov in mednarodnega prava, tudi na podlagi dogodkov zadnjih let, še posebej agresije Ruske federacije na Ukrajino. Ruska agresija na Ukrajino pomeni eksistenčni izziv za mednarodno skupnost, njene institucije in pravo. Zdajšnji ruski režim želi z agresijo ne le prisvojiti ozemlje ukrajinske države, temveč spodkopati dosežke mednarodne skupnosti v zadnjem stoletju na področju mednarodnega prava človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava.

Knjiga je razdeljena na pet glavnih delov. Prvi del so teoretični stebri zunanje politike, od pojma zunanje politike do pojma ravnotežja moči. Drugi del analizira mednarodno okolje in zunanjo politiko tako, da obravnava temelje delovanja sodobne mednarodne skupnosti in njene temeljne sestavne dele, od meril za obstoj države, vključno z mednarodnim priznanjem slovenske države. Avtor nato v tretjem delu razčlenjuje odločanje v zunanji politiki, od različnih faz pri sprejemanju odločitev v zunanji politiki, načelnosti in pragmatičnosti do diplomacije. Četrty del obravnava in analizira sredstva zunanje politike, od uporabe sile, ekonomskih sredstev, propagande, mednarodnega prava, mirnega reševanja sporov, pogovorov, pogajanj, do

drugih diplomatskih sredstev. Peti del pa je namenjen posebnostim zunanje politike majhnih in novonastalih držav. Avtor v celotni monografiji utemeljuje, da je cilj zunanje politike varstvo njenih ranljivejših skupin, od posameznikov, manjšin do mejnih držav. Avtor tako pritrjuje Marttiju Koskenniemi, ki je v sklepu svojega monumentalnega dela o nastanku mednarodnega prava »Blagi prosvetitelj narodov« zapisal, da se »energija in upanje mednarodnega prava skrivata v njegovi sposobnosti, da svoje zavzemanje za spremembe izrazi v jeziku pravic in dolžnosti ter tako tistim, ki sicer nikoli ne pridejo do besede, omogoči, da se sliši njihov glas.«⁹⁶⁵

Ta monografska publikacija je zato izvirni prispevek na področju mednarodnega prava, saj obravnava temelje zunanje politike in mednarodnega prava. Avtor je eden najbolj izkušenih slovenskih diplomatov, ki je knjigo napisal na podlagi svojih dolgoletnih diplomatskih izkušenj. Mednarodno pravo nastaja predvsem na podlagi prakse države in drugih subjektov mednarodnega prava. Avtorjeve praktične izkušnje iz desetletij dela v diplomaciji in institucijah slovenske demokratične pravne in demokratične države nadgrajuje z večdesetletnim teoretičnim in praktičnim delom na področju mednarodnih odnosov, mednarodnega prava in zunanje politike. Kombinacija izjemnih praktičnih in teoretičnih pristopov dajeta monografiji dodano vrednost, ki je zato edinstvena v slovenski stroki o mednarodnih odnosih in mednarodnem pravu. Odlika monografije je, da teoretične pojme obravnava na podlagi aktualnih vprašanj. Prejšnjo izdajo so pri praktičnem in teoretičnem delu uporabljali tako raziskovalci in študentje kakor tudi diplomati slovenske države.

Znanstvena monografija odraža tudi čas, v katerem je nastala. V novi izdaji so namreč obravnavane tudi zadnje kršitve mednarodnega prava v zvezi z agresijo Ruske federacije na Ukrajino. Ruska agresija je načela vse postulate mednarodnega prava, od vladavine prava, varstva človekovih pravic do mirnega reševanja sporov. Mednarodno pravo je nastalo, da se prepreči oziroma omeji samovoljna moč vplivnih držav, od evropskih kolonialnih sil v devetnajstem stoletju, obeh svetovnih velesil med drugo svetovno vojno in po njej, do novo vzpenjajočih se svetovnih hegemonov enaindvajsetega stoletja. Nastalo je, da vladavina prava (*rule of law*) zamenja opravičevanje samovoljnih odločitev na podlagi prava (*rule by law*), značilno za nedemokratične in totalitarne režime.

Sporočilo monografije o zunanji politiki je zato nedvoumno. Preživetje in nadaljnji razvoj mednarodne skupnosti dajeta prednost mednarodnemu pravu, ki temelji na vladavini prava, mirnem reševanju sporov in človekovem dostojanstvu. Preživela bo

965 Martti Koskenniemi, *Blagi prosvetitelj narodov: vzpon in padec mednarodnega prava 1870–1960*, Cambridge University Press, England, 2001 (slovenska izdaja: MZZ RS in Založba FDV, 2012, glavna urednika: Andraž Zidar in Ana Polak Petrič), str. 488.

tista mednarodna skupnost, ki bo znala zavarovati svoje temeljne vrednote in načela ter hkrati kaznovati njihove kršitelje. Nova izdaja znanstvene monografije je zato izvorni prispevek k razumevanju sodobne zunanje politike, mednarodnih odnosov in mednarodnega prava.

prof. dr. Jernej Letnar Čerňič

Zbirka Mednarodno pravo izhaja v sodelovanju med Ministrstvom za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije in Fakulteto za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ureja jo uredniški odbor v sestavi:

dr. Andraž Zidar (glavni urednik), doc. dr. Ana Polak Petrič (odgovorna urednica), Mateja Štrumelj Piškur (sekretarka), prof. dr. Matej Avbelj, zasl. prof. dr. Borut Bohte, doc. dr. Milan Brglez, prof. dr. Bojko Bučar, prof. dr. Silvo Devetak, dr. Simona Drenik, mag. Božena Forštnarič Boroje, Andrej Grasselli, mag. Mateja Grašek, Danijela Horvat, mag. Irena Jager Agius, prof. dr. Milan Jazbec, Robert Kojc, doc. dr. Maša Kovič Dine, dr. Urška Kramberger Mendek, Borut Mahnič, dr. Gregor Maučec, Sabina Osredkar, prof. dr. Marko Pavliha, Peter Pavlin, prof. dr. Ernest Petrič, prof. dr. Andrej Rahten, dr. Marko Rakovec, Vladimira Rančov, prof. dr. Vasilka Sancin, izr. prof. dr. Iztok Simoniti, zasl. prof. dr. Mirjam Škrk, dr. Dominika Švarc Pipan, Sanja Štiglic, izr. prof. Boštjan Udovič in Mihael Zupančič.

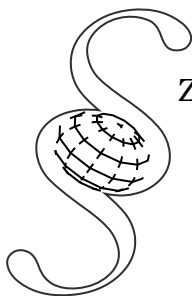
Zbirka Mednarodno pravo je del širše knjižne zbirke Mednarodni odnosi, ki izhaja pri Fakulteti za družbene vede in katere odgovorni urednik je izr. prof. dr. Iztok Simoniti.

Grafična priprava: Zavod Vizar

Tisk: Cicero d. o. o.

Naklada: 500 izvodov

Cena knjige: 40 €



Zbirka Mednarodno pravo

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327

PETRIČ, Ernest

Zunanja politika : osnove teorije in praksa / Ernest Petrič ; [predgovor k prvi izdaji Milan Brglez]. - 2. dopolnjena izd. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV : Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Zgodovinski inštitut Milka Kosa : Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije, 2022. - (Zbirka Mednarodno pravo / Fakulteta za družbene vede)

ISBN 978-961-295-039-2 (Fakulteta za družbene vede, Založba FDV)

ISBN 978-961-6566-40-7 (Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve Republike Slovenije)

COBISS.SI-ID 143060483

Knjiga uglednega pravnika, diplomata, mednarodnika, pedagoga in misleca širokih intelektualnih obzorij prof. dr. Ernesta Petriča *Zunanja politika: osnove teorije in praksa* je nedvomno temeljno slovensko delo o zunanji politiki. Dr. Petrič v njej s celovito uporabo teorije to področje osmisli in mu doda praktične izkušnje iz svoje bogate diplomatske kariere. Kakovost knjige dokazuje podatek, da je prva izdaja iz leta 2010 že dalj časa razprodana, delo pa je leta 2013 izšlo tudi v angleščini pri priznani mednarodni založbi Martinus Nijhoff.

V zadnjem desetletju so bile v svetu številne mednarodne krize, dogodki in procesi, med njimi taki, ki jih takrat ni bilo mogoče slutiti, kaj šele napovedati – najbolj odločilno nedvomno groba in z ničimer upravičena agresija Ruske federacije na Ukrajino leta 2022. Zaradi njih so v ospredju nova zunanjepolitična vprašanja in cilji, spreminja se razmerje moči med glavnimi akterji v mednarodni skupnosti in nastaja drugačen mednarodni red. Vse to zahteva nove razmisleke pri proučevanju in opazovanju mednarodnih odnosov in zunanje politike, kar je avtorja in izdajatelje vodilo k odločitvi za prenovljeno in dopolnjeno izdajo tega pomembnega dela.

»*Zunanja politika – osnove teorije in praksa* je najcelovitejše delo na področju proučevanja zunanje politike na Slovenskem, hkrati pa tudi izvorni prispevek k znanju na tem področju v mednarodnem merilu« (iz predgovora doc. dr. Milana Brgleza).

»Prvo delo slovenskega avtorja, ki se sistematično v obliki monografije ukvarja z dilemami zunanje politike kot znanstveno zasnovanega sistema. Petričeva prednost pa ni samo poglobljena teoretska analiza, ampak tudi bogate diplomatske izkušnje« (iz recenzije prof. dr. Andreja Rahtena).

»Delo predstavlja dosedANJI vrh avtorjevega proučevanja zunanje politike, njegovega ukvarjanja z njo ter posredovanja njegovega obsežnega znanja študentom in drugi zainteresirani publikii« (iz recenzije veleposlanika prof. dr. Milana Jazbeca).

»Prenovljena izdaja monografske publikacije Ernesta Petriča *Zunanja politika – osnove teorije in praksa* ponuja odgovore na klasične dileme zunanje politike, mednarodnih odnosov in mednarodnega prava, tudi na podlagi dogodkov zadnjih let, še posebej agresije Ruske federacije na Ukrajino« (iz recenzije prof. dr. Jerneja Letnarja Čerņiča).

Republika Slovenija
Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede