

VLADO BENKO

O vprašanju prioritet v zunanji politiki Slovenije¹

I

1. Dvoje razmislekov uvajamo v razpravo o prioritetah v zunanji politiki Slovenije, in sicer:

prvega, da obstajajo razlike med prioritetami v njeni strategiji, kakršne so bile zamišljene in kakršne so mogle biti uresničevane v času pred 15. 1. 1992, po eni in prioritetami, o katerih je treba razpravljati po tem datumu, ko se Slovenija pojavlja kot polnopraven in enakopraven subjekt v mednarodni skupnosti po drugi strani, in

drugega, da med značilnosti tega subjekta sodita dve kvalifikaciji, to je Slovenije kot majhne države in države, ki šele vstopa v mednarodno skupnost.

Tako prvi kot drugi razmislek ne sproža vprašanj, na katera bi bilo težko odgovoriti, ker sodimo, da so nesporna. Če je namreč rojevanje tega subjekta pred 15. 1. 1992 imelo v določeni meri značilnosti »države v nastajanju« – zlasti po poti združevanja z Jugoslavijo in uveljavljanja notranjih pravnih aktov, namenjenih vzpostaviti državnosti – in če je ta subjekt po 26. 6. 1991 že vseboval elemente, ki po merilih mednarodnega prava konstituirajo državo-teritorij, prebivalstvo v organizirani družbi in oblast, ki je sposobna zagotoviti zunanje in notranje funkcije države – pa po drugi strani vsebovanje le-teh, po objektivnih merilih preverljivih elementov kot izrazov učinkovitosti njenega obstoja, še ni sprožilo posledic, ki bi bile razvidne v priznavanju tega obstoja od drugih držav. Čeprav je nastala, vendar še nepriznana država že postala subjekt določenih pravic in dolžnosti, pa brez doseženega priznanja še ni mogla vstopati v vrsto bistvenih formalnih in pravno urejenih komunikacij z drugimi državami.

V retrospektivi so v primeru Slovenije dovolj jasno očitne omejitve, ki so obremenjevale njen vstop v mednarodno skupnost. Semkaj je škrti obstoj Jugoslavije z beograjsko vlado na čelu kot še delujoči mednarodnopravni subjekt, nadalje različne, tudi križajoče se interese zahodnoevropskih držav in ZDA itn., kar je vse do nedavnega odlagalo akt priznavanja nove države in omogočalo takšno ali drugačno politično pogojevanje tega priznanja. Tako se je država Slovenija, ko je šlo za njeno predstavljanje in dejavno vsebino tega predstavljanja, morala zadovoljevati z improvizacijami in surogati, kot je to npr. bilo vzpostavljjanje t. i. birojev na nekaterih točkah mednarodnopolitičnega univerzuma kot sicer manj pomembnega dela glavnih dejavnosti, katerih nosilci so bili vodilni možje slovenskega političnega establišmenta. Toda tudi ti so doživljali iz tedanjega statusa

¹ Razširjena verzija tez, ki so bile predložene posvetovanju na temo »Slovenija v Evropi in v svetu – Strategija mednarodnega delovanja«, ki je bilo v Ljubljani 19. XII. 1991

Slovenije izhajajoče omejitve v možnostih dostopa do odločujočih ljudi v vladah in zunanjih ministrstvih zahodnoevropskih držav in ZDA, ki so segale tudi na nezamenljivo območje protokola. Ta dejavnost je imela en sam cilj, to je doseči priznanje osamosvojitve Slovenije kot suverena in enakopravnega subjekta zunaj tedaj še obstoječe Jugoslavije. Tako je mogoče trditi, da je imela strategija zunanje politike Slovenije *to prioriteto*, iz česar sledi tudi večina posledic, relevantnih za elaboracijo in uresničevanje strategije zunanje politike Slovenije od 15. 1. 1992 naprej.

Ko poudarjamo, da je bila ta strategija podrejena enemu samemu cilju, to je doseči mednarodno priznanje, ne trdimo, da v njenem konceptu niso bili ali še niso bili dovolj prisotni elementi, ki bi mogli nakazovati in napovedovati jasnejše smeri bodočega delovanja nove države. To na primer velja za vztrajno napovedovanje ene – in zdi se tudi nesporne – smeri, to je ekonomskega in političnega pridruževanja institucijam Zahodne Evrope. Manj razvidni pa so bili elementi, iz katerih bi bilo razbrati, na katerih območjih mednarodne politike se bo nacionalni interes Slovenije izkazoval kot glaven, s kakšno strategijo – aktivno ali pasivno – se bo uresničeval in katere »adresate« bo nova država izbrala kot privilegirane. Domnevati je mogoče, da so slovenski državniki v kabinetih evropske in zunanjeevropske politike že nakazovali bodoče prvine slovenske zunanje politike in iz reakcij nanje izvajali nadaljnje poteze ali pa jih vsaj »skladiščili« za kasnejšo rabo. Toda četudi je to tako, ostaja vtis, da so v njeni doseči zgoraj omenjeni cilj in kljub siceršnjim objektivnim težavam nekatere možnosti ostale slabo izkoriščene in podcenjene, medtem ko je osredotočenost na Avstrijo in Nemčijo – in kasneje Italijo – kot promotorjev priznanja Slovenije, ustvarila neravnotežje v »adresatih« njene zunanje politike. Za blažitev nastalega neravnotežja – o njem je v nekem TV nastopu govoril tudi zunanji minister Rupel – je bil velikega pomena sklep dvanajsterice zunanjih ministrov Evropske skupnosti v decembru lanskega leta, naj bi bil 15. 1. 1992 rok, s katerim bi te države priznale Slovenijo in Hrvaško. Na ta način so se bržkone zgladila nasprotja med Nemčijo po eni in nekaterimi drugimi državami Evropske skupnosti po drugi strani. Vsaj kot predpostavko bi izrekli misel, da bi se s tem dejanjem moglo olajšati bodoče prizadevanje države Slovenije, ubrati strategijo »enake razdalje« do glavnih držav iz zahodnoevropskega kroga, kar je z vse bolj prevladujočim položajem Nemčije v zavzemanju za diplomatsko priznanje Slovenije – s kovanjem kapitala iz tega – postajalo vprašljivo.

Kljub objektivnim težavam, s katerimi se je morala spopasti strategija Slovenije v obdobju pred 15. 1. 1992, ostaja odprto vprašanje, ali so bili vanjo že vgrajeni za druge partnerje razpoznavni elementi njenih bodočih obnašanj in preferenc. Ne vemo sicer, kaj se je dogajalo v lobijih, kjer se je delovalo v prid priznanju Slovenije in utiranju njene poti v mednarodno skupnost, iz tega pa, kar je bilo mogoče spremljati iz uradnih izjav in nastopov, bi sklepali, da je bila vzhodna stran neba podcenjena, natančneje povedano, neuvrščene države in države v razvoju, kar ni brez pomena za Slovenijo, npr. ko gre za njen vstop v OZN.

2. Ugotovitev, da vstopa Slovenija v mednarodno skupnost kot politična entiteta, ki sodi v kategorijo majhnih držav,² je pomembna z več vidikov, med katerimi

² R. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, Columbia University Press.

R. Rothstein, *Lilliputian's Dilemmas, Small States in International Politics*, International Organization 1967, str. 291

A. Fox, *Small States in International Community 1919–1969* International Journal 1970, str. 752

R. Keohane, *Lilliputian's Dilemmas, Small States in International Community*, International Organization 1967, str. 293

D. Vital, *The Inequality of States*, Clarendon Press, Oxford

je na prvem mestu tisti, ki se nanaša na vprašanje, kakšno strategijo naj v tej skupnosti elaborira in uresničuje. S tem ko se zanjo odloča, pa se v bistvu že odpirajo vprašanja taktike in prioritete, kakršne zahtevajo konkretne zunanje okoliščine in notranja dinamika.

Za osvetlitev misli, ki jih bomo v nadaljnjem razvijali, menimo, da bi bilo prav vsaj na kratko in nepretenciozno opozoriti, kaj v teoriji mednarodnih odnosov razumejo s kategorijo majhnih držav.

Dvoje pristopov je značilnih za razumevanje te kategorije. Med predstavnike prvega štejemo R. Rothsteina, D. Vitala in deloma tudi A. Fox, medtem ko je med predstavniki drugega treba navesti R. Keohaneja. Za prvo skupino je značilno, da se po eni strani oddaljuje od stališč realistične šole, ki za presojo položaja držav v mednarodni skupnosti kot odločujoče jemlje materialna in izmerljiva merila, po drugi strani pa končuje na tradicionalni kalkulaciji materialnih dejavnikov s tem, da v bistvu šteje kot velike sile samo tri ali nekaj več držav, druge pa obravnava bolj ali manj nediferencirano. Tako pravi R. Rothstein, da je »majhna država tista država, ki spozna(va), da ne more doseči svoje varnosti s pomočjo kapacitet, s katerimi razpolaga, marveč se mora v osnovi opreti na moč drugih držav, institucij, procesov in razvojev: spoznanje kake majhne države, da se ne more opreti na svoje lastne kapacitete, more ali pa tudi mora biti priznано tudi od drugih držav, ki posegajo v mednarodno politiko«. Sklep, ki ga je v svojem delu Zavezništva in majhne države izpeljal, je,

a) da je zunanja pomoč potrebna majhnim državam,

b) da imajo takšne države le ozke margine varnosti, na voljo pa imajo le malo časa za popravljanje napak, ki jih storijo, in

c) njeni voditelji vidijo šibkost take države kot nekaj nespremenljivega.

Če je v definiciji A. Fox čutiti stališče, da je ob siceršnjih vprašanjih, ki se pojavljajo v zvezi z opredeljevanjem kategorije majhnih držav, mogoče presojati njihov položaj v prvi vrsti iz optike celotnega mednarodnega sistema v kakem obdobju, pa je ta pristop R. Keohane razvil v kategorizaciji, po kateri so velike sile tiste države, katerih voditelji menijo, da morejo *same* odločilno ali odločujoče vplivati na mednarodni sistem; sekundarne države so tiste, katerih voditelji menijo, da morejo imeti določen vpliv na mednarodne odnose, vendar le-ta ne more biti odločujoč; srednje države so tiste države, katerih državniki menijo, da *same* ne morejo vplivati in učinkovito delovati v mednarodnem sistemu, menijo pa, da morejo nanj izvajati sistemski vpliv, če delujejo v skupinah ali pa preko mednarodnih organizacij. Končno so – po Keohaneju – majhne države tiste, katerih voditelji menijo, da ne morejo nikoli – pa naj delujejo same ali pa v skupinah – imeti pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem.

Novo državo Slovenijo moremo s pomočjo kazalcev kvantitativne narave – uporabljeno merilo je število prebivalstva – uvrstiti v skupino držav od 1 do 5 milijonov prebivalstva, med katerimi (skupaj s Slovenijo) od evropskih držav dosejajo le nekaj več od 2 milijonov le Irska, baltske države in še nekatere, ki so nastale na razvalinah Sovjetske zveze.

Ključnega pomena za presojo položaja majhnih držav so značilnosti določenega mednarodnega sistema, t. j. bipolarnega ali multipolarnega.³

Od distinktivnih značilnosti teh dveh sistemov je odvisno, kakšne možnosti za izbor strategije so odprte za majhne države.

³ Kategorizacijo držav in mednarodnih odnosov je opravil R. Aron v obsežnem tekstu »La Paix et la Guerre entre les nations«. Poglobljanje te kategorizacije, predvsem v smislu teorema o multipolarnem mednarodnem sistemu, so opravili S. Hoffman, M. Kaplan in H. Kissinger.

Dvoje strategij se odpira za to kategorijo. Prvo bi definirali kot relativno *aktivno*, drugo pa kot *pasivno*. Za prvo ugotavljamo, da je njen glavni smoter voditi zunanjo politiko, kakršno majhna država *sama* določa in je sposobna zavračati pritiske, ki prihajajo od zunaj. Da bi takšno strategijo lahko uveljavljala, je odvisno od tega, koliko je sposobna zmanjševati asimetrijo med mednarodnim okoljem (predvsem neposrednim) in viri, ki jih ima na voljo, nadalje, koliko ji uspeva zmanjševati razliko med »varnostno bazo«, ⁴ s kakršno razpolaga, in mednarodnim okoljem, in to s sredstvi povezovanj v bloke in zavezništva, ne da bi pri tem bistveno okrnila svojo lastno avtonomnost in širino manevrskega prostora. Ta strategija se v določeni meri pojavlja tudi kot *ofenzivna*, če s tem razumemo iskanje zavezništev z izsiljevanjem, opirajočim se na prednosti, kakršne ima kaka majhna država v varnostni geografiji.

Nasprotje tej strategiji je pasivna, katere bistveni smoter je, da majhni državi ohranja status quo. Tu smo na točki, ki jo opredeljuje Keohanejevo razumevanje majhne države, »katere voditelji menijo, da ne morejo nikoli, pa naj delujejo same ali pa skupinsko, imeti pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem«, kar implicira omejenost akcije in nizko učinkovitost nasprotovanja zunanjim pritiskom.

Odločanje o izboru strategije je odvisno od

a) mednarodnega okolja in konstelacij v njem, te pa se v bistvu izražajo v prvih bipolarnega in multipolarnega mednarodnega sistema, in

b) od notranjih človeških in materialnih virov, ki jih ima kaka majhna država na voljo, kamor sodijo razvitost njenih administrativnih, organizacijskih in vojaških struktur in tudi sposobnost njenega vodstva, da te vire učinkovito uporablja v politične namene. Pri presojanju možnosti in sposobnosti majhnih držav se ta vidik pogosto zanemarja.

Medtem ko je v elementih, naštetih v točki b), videti *stalne determinante* za izbor in vodenje strategije majhnih držav – te so kot take tudi odločujoče (število prebivalstva, obseg teritorija, stopnja ekonomskega in tehnološkega razvoja, mesto zunanje trgovine v BNP itd.), pa se more njihova teža manjšati oziroma njihova trdota mehčati zaradi sprememb v mednarodnih konstelacijah. Tako jih bomo opredelili *kot nestalne oziroma pogojne*.

Razlike med velikimi silami po eni in majhnimi državami po drugi strani se v elaboraciji in uresničevanju zunanje politike pojavljajo v

- a) različnem tipu problemov, s katerimi se srečujejo,
- b) različnem obsegu zunanjepolitičnega delovanja,
- c) različnem načinu vodenja zunanje politike in
- d) različnih sredstvih, ki jih pri uresničevanju strategije uporabljajo.

V študiji Mednarodne razsežnosti preureditve Jugoslavije⁵ smo – med drugim – ugotovili, da je za majhne države vprašanje njihove varnosti v bistvu vprašanje njihovega preživetja. To je aksiom, po katerem se ravna njihove dolgoročne akcije kot tudi tekoče, vsakodnevne. Po drugi strani pa je za velike sile varnost pomembna, predvsem ko gre za obrambo njihovega teritorija in teritorija klijentelnih držav, s tem da se varnost hipostazira, to je t. i. varnostni parametri se velikokrat postavljajo daleč zunaj meja velikih sil.

⁴ D. Vital razume »varnostno bazo« (safe base) kot celoto nacionalnih ekonomskih, vojaških, človeških in materialnih virov, nad katerimi ima kaka država absolutno in neposredno kontrolo. D. Vital, op. cit. str. 121.

⁵ Vlado Benko, Mednarodne razsežnosti preureditve Jugoslavije, Teorija in praksa, št. 8/9, 1990.

Nadalje: medtem ko je strateški »out-look« velikih sil globalen – že A. Toynbee je ugotovil, da je velike sile dejansko obravnavati kot politične sile, ki vplivajo na najširši ravni in v najširšem obsegu »družbe«, v kateri delujejo – so majhne države usmerjene le k bližnjemu mednarodnemu okolju in če se že izrekajo o svetovnih problemih, se jih lotevajo iz ožje perspektive, to je v optiki svojih regionalnih problemov, varnosti in konfliktov, kar pogostoma tudi ni brez tveganja.

Skladno z gornjim razpolagajo velike sile s širokim in raznovrstnim repertoarjem načinov udejanjanja svojih interesov, ki bi jih najkrajše lahko zajeli z Aronovo metaforo »strategije in diplomacije«.⁶ Majhne države so v strategiji zunanje politike objektivno razbremenjene uporabe teh dveh Aronovih kategorij, ker se osredotočajo na diplomacijo kot najpomembnejšega načina vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti. Zlasti v multipolarnem mednarodnem sistemu se teža diplomacije za strategijo majhnih držav izkazuje kot pomembna. Po eni strani daje ta sistem večje možnosti uveljavljanja mednarodnim vladnim organizacijam pri urejanju mednarodnih interakcij – multilateralni okvirji takšnega delovanja so za majhne države ugodnejši kot tedaj, kadar se na obojestranski ravni srečujejo z vsemi materialnimi in drugimi prednostmi velikih sil – po drugi strani pa je za multipolarni mednarodni sistem značilno, da v njem ne prevladujejo ostre in daljnosežne alternative, ki bi se jim majhne države morale uklanjati, še posebej tedaj, ko gre – po S. Hoffmanovi sistematizaciji – za stabilni multipolarni mednarodni sistem, za katerega sta značilni zastavitev »zmernih« ciljev in uporaba »zmernih« sredstev.

Znatna razlika obstaja med velikimi silami in majhnimi državami v uporabi diplomacije kot sredstva za uresničevanje zunanje politike. S tem da je – kot že povedano – »out-look« velikih sil globalni, pa je le-ta za majhne države predvsem regionalni, kar pomeni, da je diplomacija majhnih držav zaposlena z manj problemi oziroma da je razpršenost njene dejavnosti manjša. Nadaljnja razlika – ta je povezana s prej omenjeno značilnostjo – je v opredelitvi nalog, kakršne mednarodno pravo zastavlja diplomaciji, to je predstavljanja, pogajanja in opazovanja z obveščanjem. Medtem ko se pri velikih silah uresničevanje teh nalog pojavlja kot kumulativen produkt – vzemimo samo možnosti, ki jih obveščanje daje pogajanjem – pa je za majhne države in njihovo diplomacijo očitno, da so možnosti obveščanja in opazovanja daleč za možnostmi velikih sil, kar izhaja iz skromnejših materialnih sredstev, deloma pa tudi kakovosti kadrov. Iz tega izhaja, da se morajo majhne države in diplomacija obračati k ožjemu mednarodnemu okolju, ko gre za uresničevanje nalog obveščanja in opazovanja, in se zato zatekati k svojim lastnim avtonomnim virom, medtem ko je velike sile mogoče le deloma »pokrivati« na ta način.

S trditvijo, da je diplomacija majhnih držav glavno sredstvo uresničevanja njihovih zunanjih politik – to velja tako za aktivno kot za pasivno strategijo – odpiramo pomembno vprašanje njenega profila. To še posebej velja za majhne države, ki šele vstopajo v mednarodno skupnost. Naj navedemo samo nekaj pomembnejših vprašanj. Najprej: ali naj bo to diplomacija »klasičnega« tipa, o kakršni so pisali Nicholson, Callieres ali Wolton in drugi, z visoko usposobljenostjo njenega personala za komunikacijo in delitvijo na njen vrh – šefe misij – kot nosilcev funkcije predstavljanja in osebjem, ki opravlja specializirane naloge v trgovini, prometu, socialni, vojaških zadevah itd., hkrati pa je pristojna tudi za politične pogovore, ki so – kot temu pravi D. Vital, nekaj več kot zgolj »tour-d'horizon«? Šibka materialna baza večine majhnih držav jim slej ko prej onemogoča, da bi

⁶ R. Aron, *Paix et la Guerre entre les Nations*

postavile na noge t. i. strukturno diplomacijo, kjer specializirane naloge opravljajo visoko izobraženi diplomati z znanji sociologije, politologije in ekonomike. Razreševanje naštetih – in ne vseh – vprašanj je bistvenega pomena za start diplomatskega delovanja, vanj pa sodi tudi problem disperzije proti koncentraciji diplomatsko-predstavniskega delovanja.⁷

V definiciji, katere avtorica je A. Fox, je najti tudi zanimiv pasus. Takole pravi: »... v kategorijo majhnih držav bi mogli uvrstiti tiste, katerih voditelji sodijo, da je njihova politična teža omejena zgolj na lokalna območja, pa se torej ne uveljavljajo in ne morejo uveljavljati na globalni ravni, nadalje, ki so odvisne od zunanjih političnih sil, kar zadeva njihovo varnost in kjer so interesi njihovih držav ne bistvenega pomena za velike sile« (podčrtal V. B.). Menimo, da je mogoče relativizirati takšno stališče. Praksa v mednarodnih odnosih dokazuje, da more biti tudi majhna država pod pogojem, da vodi domišljeno in empirično dobro podprto zunanjo politiko, koristna za velike sile, tako npr. kot strategija »enake razdalje« omogoča strokovno in politično nesporno posredništvo ali pa nasploh sodelovanje v akcijah mirnega razreševanja mednarodnih sporov.

3. Vstop kake majhne države kot nove v mednarodno skupnost nalaga le-tim posebne naloge. Na eno od njih smo že opozorili v razpravi, na katero se sklicujemo,⁸ to je, utemeljevati mora svojo lastno, avtonomno politično identiteto. Z delovanjem, ki sega široko čez okvire, ki so dani diplomaciji, mora nova država navajati mednarodno javnost na svojo prisotnost in s tem nadomeščati odstotnost tradicije, ki bi bila povezana z njenim imenom. Prav tako pa bi mogli iz prakse mednarodnih odnosov izbrskati primere, ko je bila nova država ob svojem vstopu v mednarodno skupnost izpostavljena pritiskom, celo izsiljevanju, da bi se preizkusila njena vzdržljivost ali pa celo dosegle določene politične ali drugačne koncesije več kot kratkoročne.⁹

Že sicer je za majhne države neizpodbitno, da morajo v vodenju zunanje politike uživati široko podporo njihovih družb, kajti od te podpore sta odvisni tako »varnostna baza« za aktivno strategijo kot tudi vzdržljivost predpostavke o »verodostojnosti« ciljev, strategije in taktike v zunanji politiki kot bistvenega elementa za njeno predvidljivost.

V zbirki esejev o zunanji politiki (*»Polycentrism and the international Politics«*) je H. Kissinger zapisal, da je »zunanja politika kompleksen socialni napor«. Sodimo, da je v tem diktumu opredeljena zveza med »notranjo strukturo« in zunanjo politiko, funkcionalnost ene in druge, njuno medsebojno pogojevanje. Ta aksiom je veljaven za vse subjekte, tako za velike sile kot za države na nižjih

⁷ Iz krogov slovenskega zunanjega ministrstva je bilo slišati, da se načrtuje okrog 30 predstavništev Slovenije. Ta podatek pove, da so se v tej instituciji odločili za široko »razpršenost«. Ob tem se ponuja več vprašanj, eno med njimi je, kakšne naloge naj bi ta predstavništva imela, če je verjeti, da bi imela – kot je nekdo od že delujočih predstavnikov dejal – samo predstavnika in šoferja.

Bilo bi zanimivo ugotoviti, kakšen pristop v zvezi z graditvijo diplomatske mreže so ubrale baltske države s podobnim številom prebivalstva in podobnim BNP kot Slovenija.

⁸ Vlado Benko, op. cit.

⁹ V ta poskus štejemo obnašanje Italije ob goriških pogajanjih za sklenitev Memoranduma o manjšinah. Nanj smo pozorni ne samo zaradi tega, ker ilustrira obnašanje neke velike države ob vstopu majhne v mednarodno skupnost, marveč tudi zaradi našega odziva nanj. Pritisk je bil zavržen. Pri tem pa je treba opozoriti na stališče, ki ga je v razpravi v Skupščini izrekel zunanji minister Slovenije. Po navedbah Dnevnika (15. I. 1992, str. 1) je menil, »da bi morali iti v Rim in podpisati memorandum, ki je osnova za meddržavni sporazum, in sam akt podpisa izkoristiti za pojasnjevanje naših stališč. Odločiti se je bilo treba med pragmatično in pokončno držo, pri kateri slednja prav gotovo vodi v zapletanje odnosov z Italijo« (podčrtal V. B.).

Ne želimo obnavljati kritike na račun ministrove izjave, hočemo samo opozoriti na potrebo, da se razčisti tudi vnaprej, kaj je pragmatizem in do katere meje ga more majhna država uporabljati.

stopnjah hierarhične lestvice glede na potrebe oz. uresničevanje potreb, ki jih ta struktura dobavlja uresničevanju zunanje politike (ekonomska sredstva, vojaški potenciali, javno mnenje in propaganda itd.). Vendar pa obstaja določena razlika med velikimi silami po eni in majhnimi državami po drugi strani tudi na tem področju. Medtem ko velike sile usmerjajo produkcijo tega kompleksnega socialnega napa predvsem v krepitev lastne moči in možnosti vplivanja na druge subjekte v mednarodni skupnosti, pa je za majhne države ta aksiom pomemben predvsem za tiste potrebe po varnosti in preživetju, ki jih je iskati v promoviranju kulturnih, znanstvenih, civilizacijskih in drugih vrednot. Zato pa zunanja politika kake majhne države ne more biti prepuščena strankarskim in drugim delnim političnim merilom.

II

1. Odgovor na vprašanje, kam znotraj triade cilji-strategija-taktika zunanje politike umestiti »prioritete«, postane lažji, ko razkrijemo vsebino omenjenih kategorij.

a) Če upoštevamo določitve, kakršne vsebujejo temeljni dokumenti držav (ustave, deklaracije, doktrine itd.) o njihovih zunanjih politikah, se s *cilji* označuje uresničevanje univerzalnih (mir, varnost, blagostanje, napredek, neodvisnost itd.) kot tudi specifičnih vrednot (tako npr. »open door policy za ZDA na začetku tega stoletja«). Že navedba omenjenih ciljev zadostuje za ugotovitev, da gre za splošne opredelitve, ki na ravni konkretizacije dopuščajo razmeroma širok manevrski prostor, pa tudi odstopa od njih. To se po navadi pojavlja s prevlado pragmatizma.

Na isti ravni s cilji se pojavlja kategorija t.i. nacionalnih interesov. Če se pojavlja določena istovetnost med enimi in drugimi, kar zadeva njihovo splošnost, ki otežuje poskuse analize kake konkretne zunanje politike, pa je v opredelitvi nacionalnih interesov pogostoma razvidna njihova subjektivizacija.¹⁰

b) uresničevanju ciljev in t. i. nacionalnih interesov je namenjena *strategija*, ki jo označuje že prehajanje elaboracije zunanje politike v operativnost, katere izhodišče je izbor *opcij* (strategija zaveznitve, neuvrščeni, nevtralnosti, ravnotežja sil, »spend isolation« itd.). Če je na ravni opredeljevanja ciljev in t. i. nacionalnih interesov še šibko zaznavna zveza med notranjo in zunanjo politiko (»zunanja politika je nadaljevanje notranje in obratno«), se ta zveza v strategiji pojavlja v

ba. težnjah, da se ob pomoči zunanje politike utrjuje, stabilizira in reproducira obstoječi notranji družbeni, politični in ekonomski red in

bb. temu namenjenem izboru »adresatov« zunanje politike, tj. subjektov v mednarodni skupnosti, ki jih kaka država preferira.

Strategijo v zunanji politiki praviloma označuje njena dolgoročnost, ki – med drugim – omogoča prediktabilnost usmeritev v njej.

c) Zaradi spreminjajočih se konstelacij v mednarodni skupnosti, fluktuacij v njej, različnosti v interakcijah med subjekti, pa tudi spreminjajočih se možnosti, ki jih kaka država v določenem obdobju ima (različnost v izbiri sredstev, ki jih notranja struktura dobavlja zunanji politiki) itd., uporabljajo države *taktiko*, ki jo je razumeti kot preračunano, preiščeno tudi spretno ravnanje za doseg kakega cilja s sprejemljivimi rezultati. Nosilec takega delovanja, torej predvsem v izkoriščanju sredstev, je diplomacija.

¹⁰ Oktobra 1989 je imel predsednik komisije ES J. Delors v Bruggesu govor, v katerem je dokazoval, da bi se Evropa z združenjo Nemčijo v sebi počutila veliko bolj zadovoljivo, če bi njeno svobodo akcije omejevala bolj federalna Evropska skupnost.

V primerjavi s strategijo je taktika časovno omejena, tudi kratkoročna.

2. Istovetnost ciljev s prioritetaми (tudi z označitvijo nekakšnih stalnih priorit) zmanjšuje sposobnost in uspešnost analize in strateškega planiranja itd. Če v bistvu obstaja zveza oz. kontinuum med cilji in prioritetaми – cilji so »kompas« zanje – je vendarle trdnjša in očitnejša zveza med strategijo in prioritetaми po eni in prioritetaми ter taktiko po drugi strani.

3. Temeljni cilji Slovenije so zagotoviti si varnost in z njo *preživetje*. Zagotavljanje varnosti vsebuje tako politične in vojaške kot tudi ekonomske, tehnološke, kulturne in druge razsežnosti.

Ob svojem vstopu v mednarodno skupnost se Slovenija srečuje z različnimi, tudi protislovnimi konjunktivnimi kot disjunktivnimi procesi. Bazično označuje prostor Zahodne Evrope fenomen integracije, medtem ko je Vzhodna Evropa še v stanju fluidnosti, na tleh nekdanje Sovjetske zveze pa že obstajajo žarišča manifestnih in se nakazujejo žarišča latentnih konfliktov. Na širnem prostoru t. i. nerazvitega sveta se nadaljuje kriza neuvrščenosti, prav tako pa se pod pepelom neuresničenih zahtev dežel v razvoju, izraženih v Deklaraciji o novem mednarodnem gospodarskem redu, nadaljuje razpad njihovih gospodarstev. Z razkrojem Sovjetske zveze so postale ZDA edina avtentična svetovna sila-supersila, ki pa se že mora srečevati s političnimi in ekonomskimi izzivi Japonske, tihomorskih »zmajev« in Zahodne Evrope. Problemi Srednjega vzhoda ostajajo nerešeni.

Vsekakor mora iz ciljev izpeljana strategija te značilnosti svetovnega političnega in ekonomskega horizonta upoštevati, vendar so po našem mnenju za izbor opcij najpomembnejše tiste, ki se nanašajo na združevanje Zahodne Evrope po eni strani in naraščajoči, celo neusmiljeni konkurenčni boj med velikani po drugi strani. Vsaj za slednjega domnevamo, da bo mogel nekoliko razširjati »manevrski« prostor Slovenije, ki zaradi njene majhnosti oži njene strateške in taktične možnosti.

4. Iz ciljev izpeljana strategija Slovenije mora poleg gornjega pri izboru opcij upoštevati naslednje:

a) nepredvidljivost konstelacij na južni meji Slovenije oz. na celotnem prostoru nekdanje Jugoslavije,

b) možnost ali pa tudi realnost njenega ogrožanja s severa – političnih in ekonomskih interesov Nemčije (»Drang nach Süden«), pa tudi zahoda (vprašanje slovenskih zahodnih meja),

c) možnost, da bi Slovenija zaradi svojega geopolitičnega položaja postala frikcijska cona med nasprotujočimi si interesi velikih sil.

5. Strateške opcije

a) pridruževanje ekonomskim in političnim strukturam Zahodne Evrope.

Predpostavka za to opcijo je pričakovanje, da bo z njim Slovenija podprla in pospešila razvoj emancipacijskih potencialov posebej na ekonomskem področju, s tem zniževala raven asimetričnih odnosov med njo in drugimi subjekti, posebej v njenem ožjem okolju, vključevanje v integracijske procese in strukture pa je nasploh za majhne države relativno ugodna rešitev, ker se hegemonialne ambicije velikih in močnejših držav konfrontirajo s samim smotrom in smislom integracije, čeprav se po drugi strani majhne države morajo uklanjati nečemu, kar bi lahko opredelili kot »hegemonialno racionalnost«.

b) opredelitev za status nevtralnosti.

Opredelitev za nevtralnost – z njo mislimo najprej na »politično« nevtralnost v stanju miru kot pogoju za prehod v status pravne nevtralnosti v času vojne – zahteva predhodno dovolj analitično podprto prognozo konstelacij in konfiguracij

cij v Evropi (zakaj nevtralnost, do koga biti nevtralen). Še posebej je odprto vprašanje opredelitve za status trajne nevtralnosti, kjer so neizogiben pogoj zanj interesi velikih sil in sil iz ožjega okolja, če ob tem še zanemarimo imperativ vzdrževanja ustreznega vojaškega establišmenta, ki naj več kot simbolično takšno nevtralnost tudi zagotavlja.

Tudi z usmeritvijo v »politiko enake razdalje« do glavnih partnerjev v Evropi bi se mogle dosegati koristi, ki se sicer pričakujejo od politike nevtralnosti. Razumemo jo kot »*startno prioriteto*«, v katero bi morala biti vgrajena »previdnost« do teh partnerjev (nekdanji francoski zunanji minister A. Briand je takšno držo označil »*caution, but cordial caution*«), zlasti do tistih, ki so bili v prvih vrstah zavzemanja za priznanje Slovenije.

c) vključevanje v zavezniške strukture.

Ni realno pričakovati, da se bo v bližnji prihodnosti na prostoru Srednje Evrope in Podonavja ustvarila politično-vojaška koalicija majhnih in srednjih držav, ki bi imela namen agregacije moči in potencialov v njej sodelujočih partnerjev, zato je praktično edina opcija Severnoatlantski pakt. Smotar vključevanja vanj bi mogel biti po eni strani v funkciji omenjene agregacije, pa v ščit, ki bi ga ta struktura dajala Sloveniji, po drugi strani pa v tem, da bi s političnimi komunikacijami in interakcijami multilateralne narave mogla amortizirati pritiske nekaterih velikih sil, ki bi jim bila Slovenija izpostavljena.

Predpostavljamo, da bi opcije pod a) in b) še dopuščale možnosti za vodenje skrbno ponderirane aktivne strategije, tako kot smo jo opredelili pred tem, medtem ko bi bile znatno zožene z opredelitvijo za opcijo pod c).

Ta zapis zaključujemo z ugotovitvijo, ki je iz njega slejkoprej očitna, da so z vstopom Slovenije v mednarodno skupnost prioritete v njeni zunanji politiki identične z izborom strategije. Ta izbor pa narekuje ne samo opredelitev za določeno opcijo vključno s sredstvi njenega taktičnega podpiranja, marveč tudi ustrezni razmislek o tem, kako graditi nejno diplomacijo in smotre njenega delovanja.

Ljubljana, 12. febr. 1992