



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Izhodišča za študij mednarodnih odnosov in diplomacije
Ernest Petrič

Article information:

To cite this document:

Petrič, E. (2018). Izhodišča za študij mednarodnih odnosov in diplomacije, Dignitas, št. 49/50, str. 206-252.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/49/50-11>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Izhodišča za študij mednarodnih odnosov in diplomacije

Ernest Petrič

1. Uvod

V sodobnem globaliziranem svetu so interesi držav med seboj prepleteni, bodisi sovpadajoči bodisi nasprotni. Vsaka država je v položaju, ko mora s svojo zunanjo politiko v sodelovanju z drugimi državami uresničevati lastne interese ali pa jih braniti, kadar ti niso skupni ali skladni z drugimi državami. Državi in njeni zunanji politiki služi za uspešno zagotavljanje lastnih interesov pri stalnem soočanju z interesi drugih držav njena moč, razumljena v najširšem smislu, od njene vojaške, politične, gospodarske, finančne, energetske idr. moči do njene verodostojnosti, ugleda – in moči njene zunanje politike. Moč zunanje politike pa je v tem, da organi države, njena družbena in politična elita, pa tudi širša javnost razumejo položaj in razvojne trende v mednarodni skupnosti in lastne temeljne interese v njej – t. i. nacionalni interes. In da se je sposobna kot država, s primerno strategijo in taktiko lastne zunanje politike, soočati z interesi in zunanjo politiko drugih držav, partnerjev in tekmecev hkrati.

Za vse povedano, torej za uspešno uresničevanje zunanje politike, potrebuje vsaka država, majhne in nove države pa še posebej, kvalificirane službe, ustrezno izobraženo osebje, sposobno diplomacijo. Vsi tisti, ki odločajo o zunanji politiki, vsi tisti, ki zunanjo politiko izvajajo kot državni organi v državi in zunaj nje, pa tudi tisti, ki na odločanje in izvajanje zunanje politike pomembno vplivajo, naj bi imeli ustrezna znanja. Zapisali smo, da to velja še posebej za majhne in nove države, in to je res. Nove države si morajo šele utreti in izoblikovati, utrditi svoj položaj v mednarodni skupnosti, v lastni regiji, v mednarodnih organizacijah. Majhne države pa ne razpolagajo z velikimi sredstvi, ne političnimi, ne gospodarskimi in seveda ne finančnimi. Ne razpolagajo s sredstvi prisiljevanja za

uresničevanje lastnih ciljev, ali pa so ta sredstva prisiljevanja skromna in njihova uporaba tvegana. Imajo pa vendarle moč uspešno uveljavljati lastne interese s sredstvi prepričevanja, zlasti z lastno domišljeno in odlično izpeljano zunanjo politiko – torej z dobro diplomacijo. Za domišljeno zunanjo politiko, za odlično diplomacijo – ki jo more in pravzaprav mora imeti tudi majhna država – pa je potrebno znanje.

To prepotrebno znanje more zagotoviti le študij, praviloma na postdiplomski ravni (v bolonjskem sistemu magistrski in doktorski), in ustrezna raziskovalna dejavnost. Ta študij – zanj kaže resen interes Fakulteta za državne in evropske študije – bi moral z raznimi oblikami sodelovanja vključiti tudi druge fakultete in institucije. Vstop v ta študij, ki naj bi oblikoval slovensko »zunanjepolitično elito«, bi moral biti zahteven, zelo zahteven. Temeljl naj bi na šestih temeljnih predmetih (Mednarodni odnosi; Zunanja politika; Mednarodno pravo; Mednarodni ekonomski odnosi; Novejša (diplomatska) zgodovina; Evropska unija in evropsko pravo) ter širokem izboru izbirnih predmetov. Zaobjel naj bi problematiko, katere teoretski utemeljitvi je namenjen pričujoči prispevek.¹

2. Mednarodna skupnost – mednarodni sistem

Države z zunanjo politiko ne delujejo v praznem prostoru, pa tudi ne znotraj lastne države, znotraj svojih meja. Bistvena značilnost zunanje politike, njena *diferenzia specifica* glede na notranjo politiko je prav v tem, da **z zunanjo politiko država deluje v mednarodnem prostoru**, z notranjo politiko pa v okviru svojih meja. 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 tudi drugih akterjev v mednarodnih odnosih. Podobno piše tudi Benko,² da je zunanja politika »institucionaliziran 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

¹ Pričujoči prispevek je utemeljen in povzet iz knjige Ernest Petrič, Zunanja politika – Osnove teorije in praksa (Ljubljana 2010).

² Benko, V., Znanost o mednarodnih odnosih, str. 221.

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** s svojo specifično strukturo, katere del so tudi države ter odnosi med njimi in norme, ki 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 zanjepolitične odločitve sprejemajo v državi, in to kot del celovite politike te države. In praviloma jih sprejemajo isti subjekti oziroma organi, v veliki meri tudi iste osebe, ki odločajo tako o notranji kot tudi o zunanji politiki. Čeprav gre za dve politiki, omenjena povezanost v bistvu zagotavlja povezanost obeh politik in njuno medsebojno vplivanje oziroma prepletanje.

Tu pa smo soočeni s pomembnim protislovjem: zunanja politika se tako kot notranja politika oblikuje in o njej se pogosto **sprejemajo odločitve** pod močnim vplivom ali celo pod prevlado notranjepolitičnih 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 in prostor, v katerem se izvajata. Gre za različni okolji, kjer učinkujeta, in posledično za različne vplive, cilje, različen način delovanja in različne omejitve.

Mednarodna skupnost oziroma njena struktura je skupnost **subjektov, akterjev**, ki v mednarodnem življenju delujejo in vzpostavljajo **odnose** po lastni volji. Najprej so to države pa tudi mednarodne organizacije in nekateri drugi akterji, npr. »Vatikan«,³ nevladne mednarodne organizacije (NGO), multinacionalne korporacije itd., ki z lastno voljo, z lastnimi odločitvami in delovanjem vstopajo v mednarodna dogajanja in s tem vzpostavljajo splet odnosov v mednarodni skupnosti. Za zunanjo politiko so v prvi vrsti pomembni odnosi med državami ter odnosi med njimi in medna-

³ Gre za poseben primer, kjer se poenostavljeno pod »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; stopa v pogodbene odnose z državami itd. in vzpostavlja diplomatske odnose; vatikansko mesto ima značaj mini države, statusne 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. Türk, Temelji mednarodnega prava (Ljubljana 2008), 129 id.

rodnimi organizacijami.

Med mednarodnimi organizacijami ima za zunanjo politiko in mednarodne odnose Slovenije izjemen pomen EU. Ta je **poseben subjekt, akter** v mednarodnih odnosih in hkrati del strukture mednarodne skupnosti. Kot akter 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.⁴

Odnose med subjekti bi mogli označiti kot najpomembnejši del strukture mednarodne skupnosti. Spekter odnosov v mednarodni skupnosti sega od kooperativnih do konfliktnih odnosov.

V strukturo mednarodne skupnosti poleg subjektov in odnosov sodijo tudi **norme, mednarodno pravo**, ki odnose med subjekti urejajo.⁵

Del strukture mednarodne skupnosti, torej tistega okolja, kjer se zunanja politika držav uresničuje, so tudi »faktorji«, ki kot objektivno obstoječa dejstva, kot **materialno, fizično okolje** (*environmental factors*) vplivajo tako na delovanje držav kot tudi na delovanje mednarodnih organizacij in drugih akterjev v mednarodnem življenju.

Podobno opredeljuje strukturo mednarodne skupnosti Benko:⁶ »Sestavni elementi te strukture so dejavniki objektivnega značaja (faktorji), subjekti mednarodne skupnosti in mednarodnega prava, procesi – konjunktivni in disjunktivni – in odnosi kot zunanja stran procesov ter norme, ki uravnavajo te odnose«.

Z zunanjo politiko države učinkujejo na druge države in na druge subjekte (npr. mednarodne organizacije) ter na odnose med državami oziroma tudi na odnose med drugimi subjekti mednarodnih odnosov. Ne morejo pa praviloma učinkovati na objektivno obstoječe dejavnike, na faktorje. Narobe, ti vplivajo na zunanjo politiko. Ti faktorji, ta **objektivna materialna danost** ni predmet ali cilj zunanje politike, jo pa v znatni meri opredeljuje, nanjo vpliva. Ustvarja ji možnosti ali pa postavlja omejitve. Lega kake države, njen geopolitični položaj, npr. otoška lega, odločilno vpliva na njeno zunanjo politiko. Ni pa in ne more sama po sebi biti predmet oziroma cilj zunanje politike te države.

⁴ Prim. S. Kajnič, Razvoj evropske zunanje politike (Ljubljana 2008), 117.

⁵ O normah kot delu strukture mednarodne skupnosti in o vlogi mednarodnega prava v zunanji politiki bo govora kasneje.

⁶ Benko, V., Mednarodni odnosi (Maribor 1987), 325 id.

Pri teoretiziranju o zunanji politiki je treba ločiti tiste omejitve zunanje politike in vplive nanjo, ki so pogojeni z delovanjem mednarodnega sistema, od tistih, ki so odraz objektivnih dejavnikov. Prve 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 okolju države, ali pa so objektivne danosti znotraj države, torej danosti same države. Ti dejavniki vplivajo na mednarodne odnose in zunanjo politiko kot objektivna danost, kot »okolje« v pravem pomenu te besede. Dejavniki (faktorji), kot pravi Benko, »ustvarjajo pogoje in okvire za delovanje subjektov v mednarodni skupnosti«. ⁷ Krog dejavnikov je širok in raznolik: od moči države do demografskih značilnosti in trendov; od lege države do geografskih in klimatskih značilnosti; od gospodarske in tehnološke moči in razvitosti do naravnih, zlasti energetskih virov. Skratka, »dejavniki« so vse tisto, kar kot objektivna danost v mednarodnem okolju ali v državi vpliva na zunanjo politiko, pa ni del političnega, mednarodnega sistema, ni del obstoječih mednarodnih odnosov in ni posledica dejavnosti samih držav in drugih akterjev.

Objektivna dejstva in procesi, ki potekajo v mednarodni skupnosti, vplivajo bolj ali manj na mednarodni položaj katerekoli države. Zato jih je treba pri snovanju zunanje politike poznati, razumeti in upoštevati. Upoštevati velja vsak dejavnik, ki vpliva ali utegne vplivati na položaj in ravnanje tiste države oziroma držav, s katerimi se z lastno zunanjo politiko soočamo, pa tudi, katere naše lastne danosti vplivajo na naš zunanjepolitični položaj in na naše zunanjepolitične možnosti in izbire. Skratka, **katere prednosti, možnosti in katere ovire, omejitve zunanje politike izhajajo iz objektivnih danosti položaja in okolja**. In še posebej, katere so tiste omejitve, ki so posledica soočanja naših 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 zunanje politike držav, s katerimi se z našo zunanjo politiko soočamo.

Preden si ogledamo značilnosti sodobnega mednarodnega sistema in njegovo vplivanje na zunanjo politiko, velja opozoriti, da že sama posebna struktura mednarodne skupnosti bolj ali manj

⁷ Benko, Mednarodni odnosi, 329.

vpliva na zunanjo politiko katerekoli države. Te vplive na zunanjo politiko, ki prihajajo iz mednarodnega sistema, uvrščata Coulombis in Wolfe⁸ med »sistemske variable«. Mednje poleg že same specifične strukture mednarodne skupnosti spadajo predvsem delovanje in zunanja politika drugih držav, pa tudi mednarodno pravo, mednarodne organizacije, zavezništva, medsebojna odvisnost. Te »variable« mednarodnega sistema vplivajo na določanje zunanjepolitičnih ciljev in na njihovo uresničevanje. So ***bodisi ovire bodisi vzpodbude za konkretno zunanjo politiko***. Ti »zunanji« vplivi, ki prihajajo iz mednarodnega sistema in so posledica delovanja drugih držav, vplivajo na zunanjo politiko vsake države, seveda na različen način in z različno intenziteto.

Omejitve in vplivi na zunanjo politiko, ki prihajajo iz mednarodnega sistema, npr. sklepi mednarodnih organizacij, so pogosto predvidljivi. Možno je predvidevati – seveda ne stoodstotno zanesljivo – odločitve in stališča mednarodnih organizacij, s katerimi reagirajo na nastale nove razmere in položaje v mednarodni skupnosti, in temu prilagoditi lastno delovanje. Marsikdaj je možno predvideti stališča držav v mednarodnih forumih na temelju njihovega dotedanjega glasovalnega obnašanja, njihovih že znanih stališč, predvsem pa razumevanja njihovih interesov, pa tudi njihovih notranjepolitičnih razmer. Na temelju analize in predvidevanj vsega povedanega je moč prilagoditi lastno zunanjo politiko.

3. Vsebinske značilnosti sodobne mednarodne skupnosti

Ko govorimo o vsebinskih značilnostih »sodobne« mednarodne skupnosti, imamo v mislih tako dejansko 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. V mislih imamo tri vidike oziroma ravni mednarodne skupnosti: njeno ***pravno in institucionalno strukturo, dejanske procese***, ki označujejo sodobno mednaro-

⁸ Coulombis, T. A. - Wolfe, J. H., Introduction to International Relations (Englewood Cliffs 1986), 134 id.

dno skupnost in **razmerja med državami**, vključno z razmerji moči med njimi.

Pravno in institucionalno strukturo sodobne mednarodne skupnosti opredeljujejo OZN,⁹ druge mednarodne organizacije in institucije ter mednarodno pravo,¹⁰ skratka tisto, kar se je izoblikovalo po letu 1945 in se tudi po letu 1990 ni bistveno spremenilo. V pravno-institucionalnem smislu lahko o sistemu OZN, kakršen je nastal po letu 1945, upravičeno govorimo kot o sodobnem, obstoječem mednarodnem sistemu, saj so se ga spremembe po letu 1990 le malo dotaknile.

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, problemi 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 v veliki meri **skupna značilnost mednarodne skupnosti, kakršna je nastala po letu 1945 in kakršna je še danes**.

Vseeno pa so se po letu 1990 v mednarodni skupnosti sprožili novi, pomembni procesi in nastajajo tudi **nova nasprotja**. To so med drugim novi vidiki varnosti¹¹ (mednarodni terorizem, organiziran mednarodni kriminal, kot je trgovina z drogami in ljudmi, nevarnost nekontrolirane širitve orožja za množično uničevanje, silovit razmah migracij, zlasti ilegalnih idr.). Še poglobila so se razvojna nasprotja, ki dobivajo zlovesč predznak 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 klimatskimi spremembami, ter energetska problematika. Ta vprašanja postajajo vse pomembnejši del mednarodne problematike in s tem zunanje politike. **Ta nova problematika označuje sodobno mednarodno skupnost, kakršna nastaja po letu 1990**.

Bistvena sprememba pa se je po letu 1990 zgodila v politični sferi, **v odnosu med glavnimi centri moči**, kar je v veliki meri posledica razpada enega pola bipolarnega sistema, enega voja-

⁹ O tem glej Petrič, E., Zunanja politika (Ljubljana 2010), 214 id.

¹⁰ O vlogi mednarodnega prava kot sredstvu zunanje politike glej Petrič, Zunanja politika, str. 395 id.

¹¹ Prim. Booth, K., Theory of World Security, Cambridge 2007.

škega, pa tudi ideološkega in gospodarskega 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 sistema. V tem pogledu je sprememba v mednarodni skupnosti po letu 1990 kardinalna: **od bipolarnega mednarodnega sistema k multipolarnemu**.¹² Hkrati pa se je le malo spremenilo v pravni in institucionalni strukturi, kakršna se je oblikovala po letu 1945 in je bistvo sistema OZN. In po koncu hladne vojne še naprej ostajajo v bistvu ista nasprotja, kakršna so se oblikovala med t. i. razvitim »Severom« in deželami v razvoju, t. i. svetovnim »Jugom«. V tem pogledu kardinalnega preloma ni bilo in ga tudi ni videti na obzorju. Kljub mednarodnim prizadevanjem in zastavljenim ciljem.¹³

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, kot jih določa Ustanovna listina, pa se je mednarodna skupnost močno spreminjala. Bili smo in smo še priče vse globlje **integracije, povezovanja sveta**, vzpona mednarodnega sodelovanja, ki ga zahteva gospodarski razvoj, temelječ na znanosti in tehnologiji. Ta proces se v zadnjem desetletju 20. stoletja in kasneje kaže kot **globalizacija**.¹⁴ Svet se je povezal v celoto, predvsem pa so se povezala in prepletla gospodarstva, proizvodnja dobrin, uslug. Nesluteno je narasel pretok ljudi, blaga, kapitala, znanja in idej preko državnih meja. Družbeno življenje je v vseh pomembnih vidikih preseglo nacionalne, državne meje. V mednarodnih odnosih je silovito porastel krog dejavnikov, predvsem vladnih in še bolj nevladnih dejavnikov (NGO). Rosenau,¹⁵ klasik proučevanja zunanje politike, govori o *skill revolution*, tj. o

¹² 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.

¹³ 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. Millenium 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ James N. Rosenau, *Predgovor, v: Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, uredili Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne (Oxford 2008), VI-X.

silovitem porastu vednosti o mednarodnih dogajanjih in o *organizational explosion*, tj. o silovitem porastu prostovoljnih združenj, ki stopajo na mednarodno, globalno prizorišče (*global stage*). Vse to je potrebno **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 na 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 dinamičen razvoj gospodarstva, zajel Jugovzhodno Azijo, pa tudi Indijo in Latinsko Ameriko. Gospodarstva, pa tudi tehnološki razvoj nekaterih še leta 1960 nerazvitih držav, zlasti v Aziji, npr. Južna Koreja, Malezija, Singapur, pa tudi deli Indije, Brazilije, Argentina, Čile in seveda Kitajska, zlasti njen vzhod in Hongkong pa tudi Tajvan, so dosegla zavidljivo raven razvitosti in učinkovitosti. Večinoma gre sicer za otoke razvitosti v teh državah 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 del arabskega sveta, zlasti za t. i. zalivske države ob Perzijskem zalivu, pa tudi Egipt, Jordanijo, Sirijo 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, kot so Indija, Brazilija, Mehika, Indonezija, Argentina in vselej tudi Kitajska, ni več ubijajoče revščine in zaostalosti. Prav tako znotraj teh držav ostajajo ali se celo poglobljajo socialne, kulturne in ekonomske razlike in marsikje se zaostreje nasprotje med potrebami modernega življenja in tradicionalnimi vrednotami ter nedemokratskimi političnimi sistemi, praviloma obremenjenimi z naraščajočimi socialnimi razlikami, s korupcijo, nepotizmom, kriminalom. To pa vodi v frustracije množic, v versko in politično radikalizacijo, v družbene napetosti in spopade, v nestabilnost v mnogih delih sveta.

K spremembam v sodobni mednarodni skupnosti sodijo tudi **demografske spremembe**. Prebivalstvo sveta je od približno 2,5 milijarde leta 1945 naraslo na več kot 6 milijard leta 2000 (zadnja milijarda v kratkih 12 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, v islamskem svetu,

Indiji in tudi Afriki pa silovit. To ne povzroča težav le tem državam in njihovemu gospodarstvu, ki praviloma ne dohaja demografske rasti; posledica tega je silovit razmah legalnih in ilegalnih migracij, kakršnih ni bilo od časov selitve narodov. Demografi ocenjujejo, da utegne do leta 2025 prebivalstvo narasti za še dve milijardi, in to skorajda v celoti v nerazvitem svetu.

V zadnjih 50., 60. letih smo priča siloviti rasti in povezovanju gospodarstev. Nastala so **multinacionalna podjetja**, ki delujejo v desetinah držav in je njihov letni bruto domači proizvod večji kot letni bruto domači proizvod (BDP) večine držav. V veliki meri so bile odpravljene ovire mednarodni trgovini, še zlasti izvozu kapitala, kar je spodbudilo ekonomsko rast, dvig življenjskega standarda, ekspanzijo inovacij in širitev znanja in tehnologije, tudi organizacijske in komunikacijske. Ta razvoj je posledično terjal tudi več osebne svobode in več svobode izbire, tako za posameznika kot za države. Te spremembe pa imajo pomembno vlogo za družbeno, politično in tudi zasebno življenje.

Ob svetu obilja in napredka, zdravja, izobraženosti, demokracije, kamor sodi tudi Slovenija, pa še vedno obstaja tudi svet zaostalosti, nevednosti in neznanja, epidemij, revščine, tudi lakote in množičnih frustracij. Po poročilu bivšega generalnega sekretarja Kofija Annana Generalni skupščini iz leta 2000 ob prehodu v novo tisočletje¹⁶ je bil sicer tudi v nerazvitem svetu dosežen velik napredek. Tudi v teh deželah se je povišala verjetnost preživetja (od 46 na 64 let), razpolovila se je umrljivost dojenčkov, za 80 % je porastel vpis otrok v osnovne šole, s tem 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 blizu polovica svetovnega prebivalstva živelo z manj kot 2 \$ dohodka na dan. Več kot milijarda ljudi pa je morala shajati celo z manj kot 1 \$ na dan! Teh se »zlati vek« naše ere še ni dotaknil. Revščino pa vedno spremljajo brezpravnost, obup, brezperspektivnost, nasilje, nesvoboda. Ne glede na napredek v izobraževanju še vedno več kot 130 milijonov otrok ne pride niti do osnovnošolske izobrazbe, od tega več kot 60 % deklic, 250 milijonov otrok pod 14 letom dela pogosto najtežja in nevarna dela, da se preživijo oziroma da pomagajo preživeti družine. Ob tem ko je z razvojem medicine zlasti v razvitem svetu zdravje prebivalstva

¹⁶ Report of the Secretary General »We the peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century« (A/54/2000).

doživelo nesluten napredek, se v nerazvitih delih, zlasti v Afriki južno od Sahare, spopadajo s tradicionalnimi boleznimi. Samo za malarijo umreta dve osebi vsako minuto! V zadnjih treh desetletjih predvsem AIDS preti z grozljivimi razsežnostmi. Leta 2000 je žive-lo okuženih z AIDS-om 36 milijonov ljudi pretežno v podsaharski Afriki; ocenjuje se, da bo leta 2010 tam zaradi te »šibe božje« več kot 40 milijonov otrok brez staršev. V zadnjih letih je AIDS na po-hodu v Indiji, na območju bivše Sovjetske zveze in na Kitajskem.

Skratka, ob vsem napredku, ki ga je človeštvo doseglo v ob-dobju Združenih narodov, smo **še vedno soočeni z ogromnimi razlikami** v gospodarski razvitosti, v dostopu do zdravja, izobraz-be, kulturnih dobrin. Najbolj preprosto ilustrira razlike dejstvo, da hkrati, ko v vrsti držav BDP *per capita* presega 25.000 \$, v večini držav ne preseže 2.500 \$, v mnogih pa niti 1000 \$, v nekaj niti 500 \$.¹⁷

Realnosti sodobnega mednarodnega sistema so **izzivi tudi za zunanjo politiko držav**. Tudi izziv za zunanjo politiko Slovenije kot članico OZN, članico EU, pa tudi drugih mednarodnih orga-nizacij in povezav. Kot članica OZN in specializiranih agencij ima možnost oblikovati lastna stališča in programe, se opredeljevati do osnutkov resolucij in jih sooblikovati ter dajati pobude. Kot čla-nica EU Slovenija sooblikuje skupna stališča »Evrope« do perečih problemov sodobnega sveta. Njena zunanja politika je soočena z globalnimi problemi, pred katerimi kot članica EU in zaradi la-stnih interesov ne more zapirati oči. Slovenska zunanja politika je preko članstva v EU soočena z vsem tistim, s čimer se sooča Evro-pa. Zaradi dolgoročnih interesov vseh članic hoče EU biti eden od svetovnih centrov gospodarske moči, znanja, novih idej, inovativ-nosti, kulture, socialne varnosti in kvalitete življenja. Pa tudi eden od centrov moči, kar naj bi »Evropi« zagotavljalo mir in varnost.

Zunanje politike držav delujejo v tej in taki sodobni mednaro-dni stvarnosti. Upoštevati morajo možnosti in ovire, ki iz te stvar-nosti izhajajo. Lastno državo skušajo vpeti v potekajoče procese in premagati lastno zaostajanje in izključevanje. Skušajo prispe-vati k temu, da bi novi izzivi in nove možnosti koristile varnosti in blagostanju lastne države in hkrati k odpravljanju nasprotij so-dobnega sveta. Novi položaj in nove težave **zahtevajo »novo«**

¹⁷ 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. Vsekakor je zaustavila rast v obeh skupinah in zanesljivo ni prispevala k zmanjšanju razlik.

zunanjo politiko, odprto do problemov sodobnega sveta in do rešitev, ki se ponujajo.¹⁸ **Zunanja politika, ki presega tradicionalno zavzemanje le za lastne interese in delovanje le v politični, varnostni in gospodarski sferi**, zahteva razumevanje posebnosti sodobne mednarodne skupnosti, razumevanje delovanja sodobnega mednarodnega sistema in razumevanje lastnih interesov v tem svetu.

Značilnosti »nove« zunanje politike se nakazujejo **v novih ciljih**, ki postavljajo zunanjo politiko vse 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 itd.), varstvo okolja. Pomembna postajajo **nova sredstva zunanje politike**, kot so povezovanje z zasebnimi organizacijami in še posebej mednarodne (svetovne) konference, namenjene obravnavi globalnih problemov, ki so le posredno politični, npr. svetovna konferenca o prebivalstvu (Kairo 1994), t. i. Svetovni vrh o družbenem razvoju (Kopenhagen 1995), konferenca Habitat (Istanbul 1996), svetovni vrh o prehrani (Rim 1996), svetovna konferenca o različnih vidikih okoljske problematike (Rio, Kyoto, Johannesburg, Kopenhagen 2009), o položaju žensk, otrok itd. 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 vse bolj vplivajo na zunanjo politiko, bodisi ko se o njej odloča v državi, bodisi ko se izvaja v mednarodnem okolju.

Povedano posebej velja za zunanjo politiko držav, kakršna je Slovenija. Te niso pogosto nosilke novih pobud in procesov. Pomembno pa je, da obstoječe pobude in procese razumejo, da znajo vanje vključiti svoje poglede in interese in najti v njih prostor za svoje aktivnosti, pobude in uveljavljanje. Da znajo z lastno zunanjo politiko ujeti veter novega v lastno jadro, pa najsi gre za izkoriščanje novih možnosti, za izogibanje nevarnostim in tveganjem ali pa za prispevek k urejanju skupnih vprašanj človeštva.

¹⁸ Wendelin Ettmayer, Eine geteilte Welt: Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts (Linz 2003), 67 id.

4. Sistem OZN

Del sodobnega mednarodnega okolja, v katerem države delujejo s svojo zunanjo politiko, so različne mednarodne organizacije.¹⁹ V njih države s svojo zunanjo politiko, 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 na zunanjo politiko držav, jo usmerjajo ali pa tudi omejujejo***. Skratka, institucionalna struktura sodobne mednarodne skupnosti je izjemno pomembna z vidika zunanje politike katerekoli države – bodisi kot ustvarjanje možnosti bodisi kot postavljanje omejitev. Tudi zato, ker se znotraj mednarodnih organizacij oblikujejo pravila mednarodnega obnašanja.²⁰

Institucionalno strukturo mednarodne skupnosti tvori blizu 200 mednarodnih organizacij²¹ in institucij, v katere so včlanjene države. Naša pozornost je usmerjena posebej k OZN,²² ki je temelj organiziranosti sodobne mednarodne skupnosti, EU,²³ ki je posebna in zelo pomembna oblika mednarodnega povezovanja in

¹⁹ 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: *Teorija in praksa*, št. 9 (Ljubljana 1980), 1120 id.; Michael Barnett in Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca (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).

²⁰ Prim. José E. Alvarez, *International Organizations As Law-Makers* (Oxford 2005).

²¹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7. izdaja (Oxford 2008), 676, omenja obstoj kakih 170 mednarodnih organizacij, tj. takih, v katerih so članice države.

²² 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).

²³ 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);

sodelovanja evropskih držav, in NATO,²⁴ ki je v izhodišču obrambno zavezništvo, pomembno za varnost Slovenije, ki pa po koncu hladne vojne prerašča iz vojaškega bloka v instrument zagotavljanja varnosti v svetu. Znotraj teh treh organizacij in skupaj z njimi slovenska zunanja politika v veliki meri uresničuje svoje interese in cilje. Te ji s svojimi pravili in sklepi postavljajo okvire delovanja in določajo usmeritve. Seveda z njenim sodelovanjem in z njenim soglasjem, izraženim v skladu z določili ustanovnih aktov oziroma statutov teh organizacij.

Po letu 1945 mednarodni sistem najbolj zaznamuje prav **obstoje OZN**.²⁵ Nastala je formalno kot naslednica nekdanjega Društva narodov. Vseeno je OZN pravno in dejansko nova mednarodna organizacija in je predvsem izraz volje in teženj zmagovite antifašistične koalicije »Združenih narodov«, kot se je ta imenovala po razglasitvi Deklaracije združenih narodov 1. 1. 1942. Njeni tvorci in duhovni očetje, zlasti veliki trije, Roosevelt, Churchill in Stalin, so z več ali manj iskrenosti izhajali iz predpostavke in 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, **je temeljila in še temelji na predpostavki složnega delovanja zmagovitih velikih sil – stalnih članic Varnostnega sveta** – in na njihovem posebnem položaju in pooblastilih v Varnostnem svetu. Ta posebni položaj zmagovitih velikih sil ZDA, Sovjetske zveze (sedaj RF), 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, naj bi bil tudi 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

²⁴ 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).

²⁵ 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*, Peter R. Baehr in Leon Gordenker, 4. izdaja (New York 2006); Cede - Sucharipa-Behrmann, *The United Nations*, passim; Paul Kennedy, *The Parliament of Men: The Past, Present and Future of the United Nations* (New York 2006).

složnega delovanja prišla na dan nesoglasja in različni pogledi in interesi obeh glavnih protagonistov zmagovite koalicije, ZDA in Sovjetske zveze. Nesoglasja o bodoči ureditvi v Srednji in JV Evropi, še posebej o Poljski, pa tudi Grčiji, t. i. berlinska kriza, spopad v Koreji, so vodila v t. i. »hladno vojno«.²⁶ Nesoglasje vodilnih držav antifašistične koalicije namesto pričakovanega soglasja se je v vsem obdobju hladne vojne še posebej odražalo v Varnostnem svetu.

Po koncu hladne vojne oziroma po razpadu bipolarnega mednarodnega sistema 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 glede vprašanj mednarodne varnosti. To pričakovanje – čeprav ni več ideološke in blokovske konfrontacije, pač pa gre za pogosta navzkrižja konkretnih interesov velikih sil – se je le delno uresničilo. In tudi bodočnost ni videti obetavna. Očitno je, da so tudi v nastajajočem multipolarnem mednarodnem sistemu 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 itd. interesi** ter različni pogledi na številna najpomembnejša mednarodna vprašanja. Vendar nesoglasja, ker niso več ideološko, pač pa le interesno utemeljena, ne ovirajo sodelovanja pri tistih zadevah, kjer si niso v nasprotju konkretni interesi.

Videti je, kot da so se tvorci OZN zavedali, da je v primeru nesoglasja med velikimi silami bolje, da do sklepov ne pride, kot pa da bi se o vprašanjih mednarodnega miru in varnosti odločalo s preglasovanjem, torej zoper voljo in interese ene ali več velikih sil. Ta realistična presoja se izraža v pravici veta²⁷ stalnih članic Varnostnega sveta. Neizprosno dejstvo namreč je, da v primeru, ko bi Varnostni svet izglasoval (s preglasovanjem) sklep npr. zoper čvrsto nasprotovanje ZDA ali Kitajske ali RF itd., skratka, zoper eno od velikih sil, nihče ne bi mogel zagotoviti uresničitve tega sklepa.

²⁶ 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).

²⁷ O pravici do veta prim. Max Hilaire, *United Nations Law and the Security Council*, (Burlington (Ver.) 2005); Türk, Temelji, 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).

Ne Varnostni svet ne OZN kot celota ne mednarodna skupnost ne premorejo takih sredstev, ki bi zagotovila, da bi se sklep uveljavil. Neuresničeni sklepi pa bi le potrjevali nemoč OZN in postavili pod vprašaj ne le njeno učinkovitost, pač pa celo njen pomen, njen *raison d'être*. Če pa bi vendarle obstajala pripravljenost sprejeti prisilne ukrepe zoper veliko silo v skladu s sklepi, sprejetimi s preglasovanjem, bi to lahko pripeljalo do njenega izstopa iz OZN ali pa celo do spopada z njo. Torej prav do tega, kar naj bi delovanje OZN preprečilo v skladu z njenim temeljnim namenom zagotavljati mednarodni mir in varnost.

V obdobju hladne vojne se je pravico do veta pogosto uporabljalo.²⁸ Tudi v sedanjem obdobju je težko reči, da pravica stalnih članic Varnostnega sveta do veta nima več smisla. Na praktični ravni pa bi jo bilo treba omejiti in onemogočiti njeno zlorabo. Zahteve po popolni odpravi pravice veta pa so praktično neuresničljive, saj je v postopku za spremembo (amandma) določil Ustanovne listine OZN potrebno soglasje oziroma ratifikacija sprememb v vseh stalnih članicah Varnostnega sveta. 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 takrat, kadar bi bili ti sprejeti zoper voljo ene ali več stalnih članic Varnostnega sveta ali uperjeni proti njim, bi vodila v več tveganj, kot pa bi prispevala k mednarodni varnosti in miru.

Smotrna in uresničljiva pa so prizadevanja za omejitev uporabe veta, za preprečevanje njegove zlorabe, za transparentnost njegove uporabe, npr. obvezo javno pojasniti, zakaj je bil veto uporabljen. Tovrstni predlogi imajo v okviru prizadevanj za reformo OZN in zlasti reformo Varnostnega sveta²⁹ tudi možnosti za uspeh. Predlogi za enostavno in popolno odpravo veta pa verjetno nika kršne.

Po letu 1991 je bilo utemeljeno upanje, da bo s prenehanjem hladne vojne in blokavske delitve sveta in razpadom bipolarnega

²⁸ Edward C. Luck, *UN Security Council: Practice and Promise* (London 2006).

²⁹ 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).

sistema več možnosti za uresničitev soglasnega delovanja velikih sil, stalnih članic Varnostnega sveta. Ta optimizem se je le skromno potrdil. Res je, da ni več stalnega nasprotovanja med ZDA in Rusijo, kot je bilo značilno za obdobje hladne vojne. Res je tudi, da se veto v Varnostnem svetu v novejšem obdobju uporablja redkeje, pravzaprav izjemoma, in dobiva vse bolj »preventivno« naravo. **Učinkuje kot pretnja.** Možnost veta deluje tako, da Varnostnemu svetu tisti predlogi resolucij, za katere ni moč zagotoviti soglasja med stalnimi članicami oziroma bi zanesljivo trčili ob veto, pogosto sploh niso predloženi. Tako je ruska pretnja z vetom preprečila sprejem resolucije, ki bi odobrila poseg zveze NATO na Kosovu, in je bil ta poseg legaliziran šele naknadno, *post festum*, s kompromisno resolucijo Varnostnega sveta 1244; dvomi o njegovi skladnosti z mednarodnim pravom pa so prav zato ostali. Podobno je že najava ruskega in verjetno kitajskega veta preprečila predložitev in sprejem t. i. Ahtisaarijevega načrta za ureditev statusa Kosova. Ruska in kitajska pretnja z vetom vnaprej preprečujeta sprejem Kosova v OZN.

Podobno zaradi ruske in kitajske pretnje z vetom, pa tudi premajhnega števila zagotovljenih glasov, ZDA v Varnostnem svetu niso vložile predloga resolucije, ki bi odobrila oziroma legitimizirala 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 Iraku sklicevale na nekatere predhodne resolucije Varnostnega sveta o Iraku. Ker je bil ta vojaški poseg brez pooblastila Varnostnega sveta, je ostal brez pravne osnove, kar je vodilo v resne dvome o njegovi pravnosti in upravičenosti. Tudi zato je ta poseg naletel na zadržanost in odpor v mednarodni skupnosti.³⁰ Veliko držav je pogojevalo podporo ZDA in njenim zaveznikom pri posegu v Iraku s predhodno avtorizacijo Varnostnega sveta OZN.

Zaradi nesoglasja ali pa zaradi nepripravljenosti predvsem stalnih članic marsikdaj v Varnostnem svetu ne pride do odločitev oziroma do posega mednarodne skupnosti, čeprav bi bil tak poseg nujen, predvsem iz humanitarnih razlogov. Do odločitve Varnostnega sveta seveda zanesljivo ne pride takrat, kadar bi od-

³⁰ 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).

ločitev 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 nobene resolucije, sprejete v Varnostnem svetu. Kljub pogostim moralnim obsodbam ruskega početja v Čečeniji nobena od stalnih članic (pa tudi drugih ne) ni imela volje ali interesa v Varnostnem svetu predlagati sprejem resolucije, saj bi ta trčila ob ostro nasprotovanje Rusije. Varnostni svet OZN ni zmozel sprejeti učinkovitih sklepov, ki bi zaustavili genocid v Ruandi ali pa leta trajajoče nasilje v Darfurju. Še manj sklepov, ki bi obsodili uporabo sile v Tibetu.

Zastavlja se daljnosežno in pomembno mednarodnopravno vprašanje, kaj storiti v primeru, če v kaki državi poteka genocid,³¹ zločini zoper človečnost, vojni zločini in etnično čiščenje, ali če pride do naravne katastrofe velikih razsežnosti, pa Varnostnemu svetu zaradi nesoglasja stalnih članic ne uspe sprejeti sklepa. Ali ima OZN ali kdorkoli drug v takem primeru pravico ali celo dolžnost poseči v državo, v kateri se to dogaja, tudi z uporabo sile.³²

Nesporno je, da je tak poseg možen in pravno dopusten, če se prizadeta država **strinja** s posegom ali za intervencijo sama zaprosi. Prav tako je takemu posegu težko pripisati protipravnost, kadar je vnaprej podano soglasje, ustrezen **sklep, resolucija Varnostnega sveta OZN**. Vprašanje pa je zapleteno in močno sporno, ko dramatične razmere, genocid, zločini zoper človečnost, vojni zločini, etnično čiščenje ali naravna katastrofa kličejo po posegu ali pomoči, organi prizadete države pa posegu ali pomoči nasprotujejo in tudi v Varnostnem svetu ni mogoče doseči soglasja za poseg. Tak je bil položaj v Ruandi,³³ kjer se je leta 1994

³¹ Genocid opredeljuje Weigall, D., *International Relations: A Concise Companion* (London 2002), str. 100, kot sistematično masovno ubijanje pripadnikov kakega ljudstva in kot primere našteva genocid nad Židi v nacistični Nemčiji, Armenci v Turčiji leta 1915, na V. Timorju in masake v Ruandi; zločin genocida je mednarodnopravno opredeljen v Konvenciji ZN o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (1949). Ta kot genocid v členu 2 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 znotraj skupine in nasilno odzemanje otrok skupini z namenom, 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* (Durham (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).

³² 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.

³³ Prim. Kingsley C. Moghalu, *Rwanda's Genocide: The Politics of Global Justice* (New York 2005); Jean-Paul Kimonyo, *Rwanda: Un Genocide populaire* (Paris 2008).

nesporno izvajal genocid, ali pa na Kosovu leta 1999,³⁴ kjer je potekalo množično nasilje in etnično čiščenje stotisočev Albancev. Ali naj v takem primeru prevlada sklicevanje na suverenost države ali interes človeških življenj?

Po tragičnih izkušnjah (v Ruandi, Bosni – zlasti Srebrenici,³⁵ na Kosovu in v Darfurju)³⁶ se je utrjevalo prepričanje, da se taki zločini **ne smejo ponoviti in jih je treba preprečiti**. Vendar, ker je številnim državam najpomembnejša nedotakljivost, integriteta držav in njihova suverenost, ki bi jo s posegi brez njihovega soglasja kršili, se le počasi oblikuje pravna zavest, da je v takih izjemnih primerih intervencija mednarodnopravno dopustna – če jo odobri oziroma zahteva Varnostni svet OZN.

Še počasneje in težka pa se uveljavlja prepričanje, da sme mednarodna skupnost intervenirati tudi brez pooblastila Varnostnega sveta OZN in brez soglasja države, če država, v kateri se izvaja genocid, tega sama ni sposobna ali pripravljena preprečiti, ali če ni sposobna ali pripravljena soočiti se s posledicami velike naravne katastrofe in torej ne opravlja svoje temeljne vloge, ki *ultima ratio* izhaja prav iz njene suverenosti, to je zavarovati svoje prebivalstvo. Tak poseg (intervencija) bi bil sicer sam po sebi grob poseg v suverenost prizadete države in kršitev načela mednarodnega prava o prepovedi intervencije.³⁷ Tudi če bi se uveljavilo stališče o tem, da je intervencija dopustna v primerih, ko gre za obveznost zaščititi ljudi (česar sicer zaenkrat še ni videti), bi bil tak poseg lahko le skrajna izjema. Mednarodnopravno bi bil dopusten le pod določenimi pogoji oziroma določili o tem, kdo, kdaj, s kakšnim ciljem, na kakšen način itd. sme intervenirati.³⁸ Le v primeru, ko država ne izpolnjuje svoje temeljne naloge zaščititi svoje prebivalstvo, in je mednarodni poseg iz humanitarnih razlogov nujen, je možno

³⁴ 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).

³⁵ 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, Becir Macić, *Genocide in Srebrenica, United Nations Safe Area in July 1995* (Sarajevo 2001).

³⁶ 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).

³⁷ O načelu neintervencije prim. Danilo Türk, *Načelo neintervencije v mednarodnih odnosih in v mednarodnem pravu* (Ljubljana 1984); Brownlie, *Principles*, passim.

³⁸ 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).

reči, da je – z veliko mero dvomov – zato tudi praven in upravičen. V takih primerih naj bi **interes zaščite človeških življenj prevladal nad mednarodnopravnim načelom o neintervenciji** in nad suverenostjo držav.

Poseg v kako državo je ne le mednarodnopravno, temveč tudi politično občutljivo in pogosto sporno vprašanje. Tudi v primeru, da gre za poseg ene države ali skupine držav, ki bi se zanj odločile v imenu humanosti in s pooblastilom Varnostnega sveta. Jasno je namreč, da utegnejo s posegom zasledovati tudi druge, predvsem lastne interese. Tako so v obdobju t. i. »koncerta evropskih velikih sil« te pogosto intervenirale v izvenevropskih območjih in tamkajšnjih državah, formalno iz humanitarnih razlogov, dejansko pa so se za njimi pogosto skrivali drugi interesi. 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*) pred genocidom, zločini zoper človečnost, vojnimi zločini in etničnim čiščenjem.³⁹ Če država te svoje dolžnosti, ki je izraz njene suverenosti, bodisi noče ali ne more izpolniti, lahko nastane položaj, ko more mednarodna skupnost odločati o posegu. Razumljivo je, da se temu upirajo in se sklicujejo na suverenost 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, s preprečevanjem diskriminacije, genocida, množične zločinske dejavnosti, nasilja, **sama prepreči, da bi sploh nastali razlogi za intervencijo.**

Velja pa opozoriti, da je težko, če sploh mogoče, na abstraktni ravni in vnaprej za vse bodoče primere vzpostaviti razmerje med načelom neintervencije in (morda bodočim) načelom humanitarne intervencije oziroma odgovornostjo zaščititi (*responsibility to protect*). Načelo neintervencije zagotavlja mednarodni red in mirno sobivanje držav. Vendar to isto načelo mednarodnega prava, zlasti če se absolutizira njegov pomen, lahko omogoči, da država, sklicujoč se nanj in na lastno suverenost, izvaja nasilje in zločine nad lastnim prebivalstvom. Hkrati pa tuja intervencija, četudi s člo-

³⁹ S problemom intervencije v primeru naravnih katastrof, ki naj ne bi sodila v okvir *responsibility to protect* (ta naj bi bila omejena na genocid, vojne zločine, zločine zoper človečnost in etnično čiščenje) se ukvarja ILC; glej Second report on the protection of persons in the event of disasters, E. Valencia-Ospina, A/CN.4/615.

vekoljubnimi nameni, ki naj bi preprečila zločine in nasilje in ki naj bi jo opravičevalo načelo humanitarne intervencije oziroma bi izhajala iz neizvrševanja *responsibility to protect*, tudi nosi s seboj možnost nasilja, kot vsaka tuja intervencija. Možno je, da se bo nasilje in trpljenje ljudi na območju »humanitarne« intervencije še povečalo prav zaradi intervencije. Nesmotrno je *a priori* razsojati, ali bodo končni učinki intervencije v imenu humanosti za ljudi koristni ali škodljivi. Zato je o intervenciji v imenu humanosti smotrno presojati *in concreto*, o dejanski potrebnosti intervencije, o možnih učinkih, o pripravljenosti mednarodne skupnosti intervenirati idr. v konkretnem primeru. Široka pripravljenost v mednarodni skupnosti in tudi podpora javnega mnenja intervenciji, intenziteta zločinske dejavnosti in trpljenja ljudi, pričakovani dobri učinki intervencije, vse to bo v konkretnem primeru potrdilo sprejemljivost in smotrnost intervencije in posledično tudi njeno pravnost.⁴⁰

Sistem OZN⁴¹ 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. 10. 1945. Kmalu so vstopile tudi tiste države, ki so bile v drugi svetovni vojni nevtralne, nato postopoma še v drugi svetovni vojni poražene države in kot posledica dekolonizacije še številne nove neodvisne države. Kasneje so vstopile tudi države, ki so nastale po razpadu Sovjetske zveze, Jugoslavije, Češkoslovaške, in tudi stalno nevtralna Švica.

Univerzalnost OZN dopolnjuje dejstvo, da so k delu Generalne skupščine kot opazovalke vabljene številne mednarodne regionalne organizacije, ECOSOC pa usklajuje delo specializiranih agencij. Pri sedežu OZN v New Yorku imajo stalna predstavništva številne regionalne mednarodne organizacije, med njimi EU, Organizacija ameriških držav, Arabska Liga, Afriška unija, Organizacija islamske konference, Mednarodni komite Rdečega križa idr. Del sistema OZN so t. i. **specializirane agencije**.⁴² ILO, FAO, UNESCO, WHO, WB, IMF, WMO, WIPO, UNIDO, IAEA, WTO, IFAD itd.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Prim. Hans von Mangoldt, Volke Rittberger, Franz Knipping, *The United Nations System and its Predecessors* (Oxford 1997); Joyner, *United Nations Legal Order*, *passim*.

⁴² O specializiranih agencijah glej Türk, *Temelji*, 362 id.

ter regionalne ekonomske komisije OZN in programi, npr. UNDP, UNEP. OZN je tako dejansko **središče sodobnega mednarodnega sistema**, ki ga zato lahko upravičeno imenujemo sistem OZN.

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 zagotovi mednarodni mir in varnost, odpravljati tista nasprotja, ki konflikte in spore povzročajo. Torej krepiti mednarodno sodelovanje na vseh področjih, zagotoviti enakomernejši gospodarski in kulturni razvoj, obvladovati gospodarska in finančna gibanja, zagotoviti univerzalno spoštovanje človekovih pravic.

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 in organi same OZN, zlasti ECOSOC. Te dejavnosti pomembno prispevajo k zagotavljanju miru in varnosti. Na teh področjih delovanja je OZN postala nepogrešljiv in uspešen dejavnik.

Sistem OZN temelji na mednarodnopravnem načelu o suverenosti in enakopravnosti vseh držav. Po westfalskem kongresu 1648 imamo opraviti z mednarodnim sistemom, ki ga tvorijo suverene, torej nikakršni višji oblasti podrejene države. Te so v pravicah in dolžnostih enakopravne, vendar moramo hkrati upoštevati dejstvo, da obstajajo 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 temelj evropskega in kasneje svetovnega ravnotežja moči. Te države so imele *de facto* »vodilni« položaj. Na Dunajskem kongresu in v okviru Svete alianse so bile take Rusija, Avstrija, Prusija in Anglija (ki se jim je kmalu priključila tudi poražena Francija), potem v času »evropskega koncerta velikih sil« Nemčija, Francija, Anglija, Rusija, Avstro-Ogrska in z zamudo Italija, po prvi svetovni vojni glavne zmagovalke: Francija, Anglija, ZDA, Italija in Japonska (te so krojile usodo evropskim narodom, tudi slovenskemu z Versajsko, St. Germainsko, Trianon-

sko in drugimi mirovnimi pogodbami), po drugi svetovni vojni pa voditeljice antifašistične koalicije Združenih narodov: ZDA, Sovjetska zveza in Anglija, ki sta se jim priključili Francija in Kitajska. Slednje so na konferencah v Teheranu, na Jalti in v Potsdamu krojile usodo sveta po drugi svetovni vojni. Danes pa so to: t. i. P-5 (stalne članice Varnostnega sveta OZN), t. i. G-8,⁴³ ki odloča o najpomembnejših gospodarskih pa tudi političnih vprašanjih sodobnega sveta. Te vsakokratne »vodilne« države so mednarodna dogajanja usmerjale, druge države pa so jim pretežno 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. Te imajo predvsem tri glavne privilegije. Vodilni peterici so zagotovljeni stalni sedeži v petnajstčlanskem 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 (poglavje 6 Ustanovne listine) ali na ukrepe za ohranitev ali vzpostavitev miru (poglavje 7 Ustanovne listine). Resolucije, sprejete po 6. poglavju, so priporočila državam oziroma določeni državi, enako kot so priporočila resolucije Generalne skupščine. Kadar pa gre za delovanje Varnostnega sveta po poglavju 7 Ustanovne listine, torej za odločanje v primeru neposrednega ogrožanja miru, kršitve miru ali za agresijo, pa so njegove **resolucije za države obvezujoče**.

V obeh primerih, najsi gre za delovanje Varnostnega sveta po 6. ali po 7. poglavju Ustanovne listine, se – razen če gre za proceduralna vprašanja – za sprejetje sklepa (resolucije) zahteva devet glasov. Pri tem pa nobena stalna članica ne sme glasovati proti (veto). Praksa in pravno mnenje ICJ je uveljavilo tolmačenje, da je za veto potrebno, da ga stalna članica izrazi eksplicitno.⁴⁴ Torej ne zadošča, da se glasovanja le vzdrži ali da ne glasuje. Prav to možnost, da se vzdržijo ali ne glasujejo, pa lahko stalne članice 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 z neglasovanjem –

⁴³ Weigall, *International Relations*, 107, opredeljuje to skupino, ki je sprva štela 7 (G-7) članic, kot skupino najbolj razvitih industrijskih držav, ki se jim je kasneje priključila Ruska federacija. Skupina se sestaja na letnih srečanjih in sprejema dogovore predvsem o svetovnih gospodarskih in finančnih vprašanjih, v zadnjih letih pa tudi o političnih.

⁴⁴ Glej tudi Türk, *Temelji*, 344 id.

torej ni uporabila veta – ni preprečila posega OZN v Koreji. Če bi ga, bi tvegala spopad z ZDA, ki bi morda že leta 1950 vodil v tretjo svetovno vojno.

Veto je daljnosežen privilegij tudi zato, ker lahko že ena članica OZN (stalna članica Varnostnega sveta) prepreči odločitev in ukrepe OZN, za katere bi se zavzemale vse ostale članice. Praksa OZN je ta položaj vsaj delno preseгла z uveljavitvijo postopka na temelju resolucije »Združeni za mir« (*Uniting for peace*).⁴⁵ Ta omogoča, da se, ko je zaradi veta Varnostni svet blokiran, vključi Generalna skupščina, ki lahko na posebnem nujnem zasedanju razpravlja in sprejme resolucijo o zadevi, ki je obtičala v Varnostnem svetu. To je seveda le priporočilo, saj Generalna skupščina nasproti državam more sprejemati le priporočila. Torej neobvezujoče sklepe. Ker pa včasih države tudi obvezujočega sklepa (resolucije) Varnostnega sveta ne upoštevajo, razlike med resolucijami Varnostnega sveta in resolucijami Generalne skupščine glede dejanskega učinkovanja marsikdaj niso velike, zlasti če je velika večina držav pripravljenih »priporočilo« Generalne skupščine uresničiti. Tako je bilo leta 1956, ko je bila na temelju resolucije »Združeni za mir« zaustavljena anglo-francosko-izraelska agresija na Egipt.

Posebej daljnosežen je privilegij stalnih članic Varnostnega sveta glede spreminjanja Ustanovne listine. Posamezne amandmaje k Ustanovni listini ali celotno revizijo je moč uveljaviti le, če jih ratificira 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 ostalih, 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 ostalih 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, o enakopravnosti držav, mogoče govoriti le na načelni ravni. V dejanskem mednarodnem življenju je enakopravnost držav bolj pravna predpostavka kot stvarnost. V primerih, ki smo jih navedli – in tudi v

⁴⁵ *Uniting for peace*, Res. GA 377/V (1950).

drugih (npr. pri sestavi nekaterih ostalih organov OZN, organov nekaterih specializiranih agencij, pri sprejemanju odločitev v Svetovni banki in v Mednarodnem denarnem skladu itd.) – načelo suverene enakosti držav tudi na formalni ravni ni uresničeno.

V institucionalni strukturi sistema OZN se je po letu 1945 malo spremenilo. Hkrati pa sta se svet in mednarodna skupnost močno spreminjala. Potekal je proces dekolonizacije, še vedno pa poteka proces globalizacije in integriranja sveta, zlasti svetovnega gospodarstva, in prišlo je do nove razporeditve moči med državami. Zato stopajo zlasti po letu 1992 v ospredje 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**, tako glede stalnih kot 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 globalno, državi, ki poleg ZDA največ prispevata v proračun OZN – s tehničnimi razlogi terjata 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. Zato se postavlja zahteva, naj stalno članstvo v Varnostnem svetu dobijo Indija, Brazilija in Južna Afrika ali kateri drug »predstavnik« teh kontinentov. Vendar problem ni enostaven. Stalnemu članstvu Nemčije in Japonske je moč oporekati z argumentom, da je razviti svet v Varnostnem svetu že tako dovolj zastopan. Članstvu Nemčije predvsem zaradi prestižnih razlogov nasprotuje npr. Italija, ki je vrsto let v OZN na čelu tistih, ki bodisi zaradi prestižnih bodisi stvarnih razlogov in lastnih interesov nasprotujejo reformi Varnostnega sveta po gornji zamisli. Govori se tudi o »evropskem« sedežu v Varnostnem svetu, kar pa tudi nosi s seboj dodatne zaplete. Predvsem 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 tak »zastopnik regije« v Varnostnem svetu. In kaj bi bilo v primeru »evropskega sedeža« s stalnim članstvom Francije in Anglije, saj sta tudi »evropski«. Bolj ali manj se nasprotuje tudi morebitnemu stalnemu članstvu Indije (vznemirjen je zlasti Pakistan, pa tudi Indonezija in Kitajska), Brazilije (kjer se kot konkurentki pojavlja-

ta zlasti Mehika in Argentina), in Južne Afrike, kjer so zadržki in hkrati konkurenca zlasti pri Nigeriji in Egiptu.

Reforma Varnostnega sveta⁴⁶ naj bi seveda vključevala tudi vprašanja veta v Varnostnem svetu. Glede tega je cela paleta predlogov in pričakovanj: od želja po popolni odpravi veta ali predloga, naj bi bile med »novimi« in »starimi« stalnimi članicami Varnostnega sveta glede pravice veta razlike, do mnenja, naj se glede veta nič ne spremeni.

Ker se je po letu 1945 članstvo OZN potrojilo, je postalo neustrezno tudi število oziroma zastopstvo le desetih nestalnih članic Varnostnega sveta. Dokaj enotno mnenje je, da je potrebno povečati število nestalnih članic, manj pa je enotnosti o obsegu povečanja in o regionalni razporeditvi novih nestalnih sedežev v njem.

Potrebne reforme OZN ne zadevajo le sestave Varnostnega sveta. Treba bi bilo okrepiti vlogo Generalne skupščine, ki je po Ustanovni listini glavni politični organ OZN, v resnici pa marsikdaj preveč na obrobju v odnosu do Varnostnega sveta. Generalni sekretar je pridobil pomembne politične funkcije, delno tudi na škodo Generalne skupščine in zlasti njenega predsednika, čigar položaj je zožen na vodenje njenih sej.

Pomembno področje **potrebnih reform je način dela organov OZN**, saj se še vedno marsikaj podvaja, mnoge 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 znotraj same OZN, še zlasti pa zato, ker so pri izbiranju osebja OZN (čeprav naj bi bilo to osebje neodvisno od držav članic) pogosto v ozadju interesi in želje držav članic.

Razprava o podrobnejši organizacijski strukturi OZN, njenih nalogah in delovanju bi nas odvedla predaleč.⁴⁷ Pomembno pa je poudariti, da je **za sodobno mednarodno skupnost značilna posebnost prav obstoj sistema OZN**. Sodobno mednarodno življenje poteka v veliki meri v okviru sistema OZN. Njegovo delovanje je bilo v bipolarnem obdobju opredeljeno, dejansko pa

⁴⁶ O prizadevanjih za reformo Varnostnega sveta primerjaj dela, navedena v opombi 29.

⁴⁷ O tem prim. Joyner, *United Nations Legal Order*, passim; Roberts - Kingsbury, *United Nations*, passim; Alger, *The United Nations System*, passim; Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, 7. izdaja (Padova 2005); Cede - Sucharipa-Behrmann, *United Nations*, passim; Mingst - Margaret, *The United Nations*, passim; Volger, *Geschichte*, passim; *United Nations Handbook 2007/2008* (Wellington 2007); Rosenau, *The United Nations*, passim; ter Türk, *Temelji*, 339 id.

omejeno z bipolarnostjo mednarodne skupnosti. V nastajajoči multipolarni mednarodni skupnosti pa je sistem OZN njeno dopolnilo, njen institucionalni okvir. Bistveno za večpolarnost je multilateralno, večstransko urejanje mednarodnih zadev. Multilateralizem v multipolarni mednarodni skupnosti postaja ne le vse pomembnejši, temveč edini sprejemljiv 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 naraščajoč 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 in z za njimi stoječimi interesi drugih držav. Zato je za multilateralno diplomacijo, tisto, ki deluje v okviru sistema OZN, potrebna vrhunska usposobljenost, pogajalska spretnost in izkušnost, predvsem pa dobro poznavanje problematike sodobnega sveta.

Sistem OZN je kljub problemom 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 tem obdobju ni prišlo do mednarodnega konflikta širših ali celo svetovnih razsežnosti, ima v veliki meri zasluge tudi OZN. Utrdila se je praksa mirnega reševanja sporov in prepoved uporabe sile v mednarodnih odnosih. Razvilo se je mednarodno sodelovanje na vseh področjih človekove dejavnosti, zlasti pri urejanju najpomembnejših razvojnih in drugih problemov, s katerimi se sooča človeštvo. OZN je bila v obdobju po letu 1945 v središču zgodovinskih procesov, kot so dekolonizacija⁴⁸ in samoodločba,⁴⁹ uveljavljanje človekovih pravic, enakopravnosti in preprečevanje diskriminacije, razvoj mednarodnega prava ter zagotavljanja miru in varnosti na kriznih območjih z mirovnimi operacijami.

⁴⁸ O kolonializmu in dekolonizaciji glej Bernard Waites, *Europe And The Third World, C.1500-1998: From Colonization To Decolonization (Themes In Comparative History)*.

⁴⁹ 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).

V nastajajoči ***multipolarni mednarodni skupnosti naj bi sistem OZN pridobil večjo vlogo***, saj je multipolarna mednarodna skupnost ustrenejša sistemu OZN in multilateralnemu urejanju mednarodnih zadev, kot je bilo obdobje bipolarne mednarodne skupnosti. Urejanje za človeštvo pomembnih vprašanj je v večpolarni mednarodni skupnosti možno in učinkovito le na multilateralni način, torej predvsem v okviru sistema OZN.

Spopadanje z razlikami v razvoju, revščino, lakoto, vsem tistim, kar spremlja nerazvitost, novimi izzivi varnosti, globalnimi ekološkimi problemi, vključno z energetiko in klimatskimi spremembami, zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti bo moralo nujno, še bolj kot doslej, potekati v okrilju sistema OZN. Ta utegne v multipolarnem svetu končno priti do vloge in pomena, zaradi katerih je sploh nastal.

5. EU kot del sodobnega mednarodnega sistema

Med nove centre moči, ki so nastali že v okviru bipolarnega mednarodnega sistema, sodi vsekakor ***tudi EU***. EU je tako kot številne druge mednarodne organizacije del regionalne institucionalne strukture mednarodne skupnosti.⁵⁰ V njenem okviru nastajajo možnosti za sodelovanje držav članic znotraj EU in možnosti, da delujejo skupaj kot en dejavnik, en subjekt – EU, nasproti drugim dejavnikom, zlasti državam in mednarodnim organizacijam. Hkrati pa postavlja EU svojim članicam s sklepi njenih organov in s pravili, po katerih deluje (t. i. evropsko pravo) okvire njihovi zunanji politiki.

EU je nov, ***svojstven dejavnik***⁵¹ v mednarodnih odnosih, ki določa in izvaja tudi lastno, t. i. skupno, zunanjo in varnostno politiko. Ker gre za skupnost, ki obsega pretežni del evropskega kontinenta in razpolaga z izjemno gospodarsko, finančno, tehnološko pa tudi vojaško močjo, je EU pomemben del mednarodne skupnosti in mednarodnega ravnotežja moči. Nastala je v času bi-

⁵⁰ Z vidika proučevanja zunanje politike ni nujno poseči v problem, kaj EU je: mednarodna organizacija, »konfederacija«, »naddržava«, »skupnost sui generis«. Z vidika mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in zunanje politike jo je še vedno smotrno obravnavati kot specifično mednarodno regionalno organizacijo.

⁵¹ O EU kot dejavniku v mednarodnih odnosih in njenem položaju v svetu glej Bretherton, C. - Vogler, J., *The European Union as a Global Actor* (London 1999); Buchan, D., *Europe: The Strange Superpower* (Dartmouth 1993); John McCormick, *The European Superpower* (Basingstoke 2007); Cannizzaro, E., *The European Union as an Actor in International Relations* (Haag 2002); 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).

polarnega mednarodnega sistema in hladne vojne in se razvila v pomemben center moči, ki ima pogoje biti eden od polov nastajajočega novega multipolarnega mednarodnega sistema. Avtorji, ki razmišljajo o bodočem razvoju mednarodne skupnosti,⁵² o tej možnosti EU ne dvomijo. Pogoj za njeno uresničitev je, da se bo proces evropske integracije nadaljeval in vodil do učinkovite skupne varnostne in zunanje politike EU.

Ta nova entiteta, **nov specifičen dejavnik v mednarodni skupnosti**, po večini značilnosti še vedno mednarodna regionalna organizacija, vendar tudi z značilnostmi naddržavne tvorbe, paradržave, se je razvijala vrsto desetletij, od Rimske pogodbe leta 1951 do uveljavitve Lizbonske pogodbe leta 2009. Razvoj je potekal v dveh smereh: **graditev njene notranje kohezivnosti** od sprva le skupnega trga v paradržavo z vrsto državnih značilnosti in prerogativ, 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 in center moči in je zlasti po letu 1990 prerasla v pomembnega mednarodno političnega akterja.

Za države članice je vsekakor EU najpomembnejši okvir delovanja njihovih zunanjih politik. Povezane v EU države v njej uresničujejo svoje pomembne interese s končnim ciljem zagotoviti si blagostanje 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 zunanjo⁵³ in varnostno politiko. Tekoče, na ravni stalnih predstavnikov in veleposlanikov, usklajujejo svoja stališča v drugih mednarodnih organizacijah, vključno z OZN, pa tudi v prestolnicah tretjih držav. Diplomacija držav članic EU dobiva nove naloge usklajevanja znotraj EU in skupnega nastopanja v mednarodnih forumih in v odnosih s tretjimi državami.

⁵² Hauser, G., Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, 4. izdaja, (Dunaj 2008).

⁵³ 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); 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, H., European Union Foreign Policy: What it is and What it Does (London 2002); 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, Brian White (London 2004).

Ne bomo se ukvarjali z genezo nastanka,⁵⁴ pravnimi temelji in institucionalno strukturo EU⁵⁵ ter njenimi nalogami. Ugotovimo le, da je to ***svojevrstna, enkratna integracija, 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 iz leta 1957 preko 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,⁵⁶ ki med drugim vzpostavlja »predsednika skupnosti« in visokega predstavnika EU za zunanje in varnostne zadeve, tj. »zunanjega ministra«, ter službo EU za zunanje zadeve, je jasno, da je končni cilj na področju zunanje politike ne le kreiranje skupnih zunanjepolitičnih stališč, temveč tudi skupno izvajanje in predstavljanje. Skratka, skupna zunanja politika. Tej naj bi služila v prihodnosti tudi skupna evropska diplomacija.

Tako Evropski svet kot Komisija⁵⁷ sicer že imata v prestolnicah in pri pomembnih mednarodnih organizacijah svoja predstavništva. Kako bodo potekala prizadevanja za skupno evropsko diplomacijo,⁵⁸ je zaenkrat težko soditi. Še zlasti o tem, kakšna bo delitev dela oziroma povezave med diplomacijo držav članic in bodočo evropsko diplomacijo. Zanesljivo pa bosta obe imeli predvsem naslednje naloge: usklajevati in oblikovati skupna 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 utegne dolgoročno ostati le problematika bilateralnih odnosov, tako med samimi članicami kot tudi s tretjimi državami. Pa tudi glede bilateralnih

⁵⁴ O nastanku in genezi EU glej Gillingham, J., *European Integration 1950–2003: Superstate or New Market Economy?* (Cambridge 2003); Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers* (München 1978); *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, uredila Trevor Salmon in William Nicoll (Manchester 1997).

⁵⁵ O pravu EU prim. Grilc - 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).

⁵⁶ Podpisana 13. 12. 2007 v Lizboni (imenovana tudi »Reformska pogodba«) ima sedem členov in 13 protokolov s prilogami. Prim. Rok Lampe, Simona Drenik, Neža Graselli, *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili* (Maribor 2008).

⁵⁷ O organiziranosti EU na zunanjepolitičnem področju (Evropski svet, Svet evropske unije – svet ministrov, Evropska Komisija, Parlament, Stalni svet – veleposlaniki) prim. Filzmaier - Gewessler - Höll - Mangott, *Internationale Politik*, 257 id.

⁵⁸ O bodoči »evropski diplomaciji« glej Simon W. Duke, *Preparing for European Diplomacy?*, v: *Journal of Common Market Studies*, 40 (5) (2002).

odnosov posameznih članic EU s tretjimi državami utegnejo v nekaterih primerih zaradi racionalnosti skupna predstavništva EU nadomestiti predstavništva posameznih držav.

EU naj bi omogočila, da njene članice, povezane v to zvezo, v skladu z materialnimi in človeškimi viri, ki jih skupaj imajo – obširno ozemlje, blizu 500 milijonov prebivalcev, največji (skupni) BDP v primerjavi s katerokoli državo, največji delež v izvozu in v svetovni trgovini, najrazvitejše izobraževanje, visoko razvito znanost, visoko stopnjo inovativnosti, najrazvitejše socialno in zdravstveno varstvo, pa tudi spoštovanja vredno vojaško moč, pri čemer sta dve njeni članici jedrski sili itd. – **ohranijo položaj in vlogo »Evrope« v svetu** in pri urejanju mednarodnih vprašanj. Nobena evropska država namreč sama ne more biti med najpomembnejšimi centri moči in med »poli« nastajajočega multipolarnega mednarodnega sistema. Temu cilju naj bi služila prav skupna zunanja in varnostna politika EU.

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, kot države članice EU skupaj, pa najsi gre za število diplomatov ali število diplomatskih in konzularnih predstavništev. In noben kontinent razen Evrope nima dveh stalnih članic v Varnostnem svetu OZN. Skratka, ogromen potencial na vseh področjih, pa žal ne dovolj povezan in pogosto neizkoriščen. Prav EU in njena skupna zunanja in varnostna politika pa naj bi bila *inter alia* korak k uveljavitvi Evrope in njenih potencialov v sodobni in bodoči mednarodni skupnosti.

Dodaten 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 in skupnih varnostnih interesih ter razvejanem sodelovanju tako rekoč na vseh področjih, temveč tudi na skupni izkušnji soočanja s totalitarizmi moderne dobe, nacifašizmom in komunizmom. Prav iz te zgodovinske izkušnje izhaja morda najpomembnejša vez transatlantske skupnosti – skupne vrednote, temelječe na spoštovanju človekove svobode, temeljnih človekovih pravic in vzpodbujanju svobodne ustvarjalnosti.

To, da evropske države lahko v globaliziranem svetu zagotovijo svoje interese le z integracijo v EU, ni več le nesporno spozna-

nje, 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 2008/09, vendar manj kot večino razvitih gospodarstev. Postopno, a očitno in neizbežno prenašanje težišč gospodarskega razvoja vpliva tudi na preusmerjanje finančnih tokov in prerazporejanje bogastva. Ponoven vzpon ruske, na energetiki temelječe gospodarske in politične moči, je posebno vprašanje, o katerem smo že govorili. Novi gospodarski giganti, ki so nastali v Rusiji, Indiji, Braziliji, Kitajski, že prevzemajo velike zahodne, evropske pa tudi ameriške družbe, predvsem v energetiki in surovinah (železo, jeklo, baker, aluminij, nikelj, sploh rudarstvo). Očiten in dobro voden je prodor teh novih gospodarskih gigantov zlasti v Aziji, Latinski Ameriki in v Afriki. Evropske multinacionalke v številnih primerih izgubljajo tekmo pri investicijskih možnostih, marsikje izgubljajo tudi tržišča.

Odgovor na prihajajoče izzive EU in »Zahodu« seveda ni le v sferi zunanje politike. Je pa skupna zunanja in varnostna politika pomemben vzvod za ohranjanje in zagotavljanje interesov njenih članic in EU kot celote. Težave pri vzpostavljanju skupne zunanje politike, bolje rečeno nezmožnost EU, da bi oblikovala skupna stališča, in njena nemoč, da bi jih uveljavila, so prispevale, da je vpliv EU v svetu pod ravno, ki bi ustrezala njeni gospodarski, finančni, inovativni, znanstveni, kulturni itd. moči. EU oziroma njeni zunanji politiki ni uspelo postati pomemben partner pri urejanju vrste najpomembnejših kriznih žarišč, dejanskih in potencialnih. Marsikdaj je EU marginaliziran dejavnik, pa naj gre za Bližnji vzhod in palestinsko vprašanje,⁵⁹ za iranski in severnokorejski jedrski program, soočanje s številnimi problemi Afrike itd. Nasprotujoči si interesi članic, zlasti najpomembnejših, vodijo do občasnih razhajanj znotraj EU glede svetovnih vprašanj, pa tudi glede »notranjih« vprašanj same EU in problemov v Evropi.

Zaradi notranjih nesoglasij EU ni zmogla biti uspešen

⁵⁹ O palestinskem vprašanju in problemih 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.

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. Tipičen 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 še ob Ahtisaarijevem načrtu leta 2006 morda lahko preprečila, da bo Kosovo še dolgo odprto vprašanje, ki bo bremenilo Balkan, odnose EU z Rusijo, notranje procese v Srbiji in samo Kosovo.

To, da je le majhno število držav priznalo Kosovo neposredno po razglasitvi njegove neodvisnosti, je bilo v precejšnji meri posledica neenotnosti EU. Nastal je prostor, ki ga je spretno izrabila Srbija in uspela dobiti zadostno število glasov za resolucijo Generalne skupščine OZN za pridobitev svetovalnega mnenja (*advisory opinion*)⁶⁰ Meddržavnega sodišča v Haagu (ICJ) o (ne)skladnosti razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom.⁶¹ Rusija pa je spretno vzpostavila primerljivost problema Kosova s problemom Južne Osetije in Abhazije. Če bi države EU enotno priznale Kosovo, bi to zanesljivo potegnilo za seboj širši krog neevropskih držav, ki ob neenotnosti znotraj EU niso imele in nimajo nobenih razlogov, da bi hitele s priznanjem neodvisnosti Kosova. Dolgoročno bi neurejen mednarodnopravni status Kosova bremenil odnose z njegovimi sosedi in odnose v regiji. To bi utegnilo voditi k radikalizaciji Albancev na Kosovu in širše ter jih usmeriti k iskanju izhoda iz nastalega položaja v združitvi Kosova z Albanijo, kar bi moglo voditi v oborožen konflikt. Srbijo pa bi tak razvoj še dodatno obremenil s problemom Kosova, pa tudi njene odnose s tistimi državami, ki so Kosovo priznale in bodo – kar je logično – pri priznanju vztrajale.

Podobno je EU **neenotna glede lastne širitve**. Ne gre le za nesoglasja in neenotnost glede Turčije, ki utegnejo zaplesti odnose EU s to pomembno državo, posredno pa vplivati tudi na njen

⁶⁰ Svetovalno mnenje lahko od sodišča zahtevata le Generalna skupščina in Varnostni svet ali drugi organi OZN in specializirane agencije, če jih 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, 494 id.

⁶¹ Meddržavno sodišče v Haagu je v nasprotju s pričakovanji Srbije junija leta 2010 izreklo svetovalno mnenje, v katerem ugotavlja, da »enostranska razglasitev neodvisnosti Kosova« ni v nasprotju z mednarodnim pravom. Glej Petrič, E., Po svetovalnem mnenju Meddržavnega sodišča o Kosovu, Pravna praksa, št. 33/2010, str. 6.

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.

Podobno velja za ostale kandidatke glede članstva v EU in tudi v zvezi NATO. Posebej zgovoren je primer Makedonije,⁶² ki je nekajkrat, predvsem z Ohridskim sporazumom (leta 2000), pokazala veliko pripravljenost ustreči zahtevam mednarodne skupnosti. Vendar so vsi napor te države, pa tudi mnogih znotraj EU, obtičali zaradi nasprotovanja ene članice, Grčije. In to ne zaradi kakega pomembnega vprašanja ali neizvajanja potrebnih reform v Makedoniji, pač pa zaradi njenega imena. Da si vsaka država sama izbere ime, je nesporen izraz njene suverenosti. Zato je grški pritisk na Makedonijo nerazumljiv in škoduje ne le Makedoniji, pač pa tudi interesom EU v regiji.

Še pomembnejše in neusklajeno pa je vprašanje, **do kod naj bi se EU sploh širila**.⁶³ Če naj bi EU dejansko prerasla v čvrsto notranje povezano skupnost, utemeljeno na skupnih vrednotah, na zgodovinski bližini, ne le na gospodarskih in razvojnih interesih, seveda pa tudi na njih – skratka, če naj bi bila to nekoč čvrsta skupnost, paradržava s čvrsto notranjo kohezivnostjo – potem so o mejah širitve potrebni globlji razmisleki kot doslej, predvsem pa enotna, usklajena politika. Videti je, da je doslej širitev potekala pod vplivom velikega kapitala, ki je v širitvi EU videl predvsem odpiranje tržišč in naložbene možnosti, spregledala pa se je možnost povezav na različnih ravneh intenzivnosti z državami, ki pa iz različnih razlogov v EU (še) ne sodijo. Pa tudi sicer ni moč prezreti **nasprotja med težnjo po poglobljanju skupnosti in težnjo po širitvi**. Razširitev EU npr. s Turčijo, Gruzijo, Ukrajino,⁶⁴ in tudi državami zahodnega Balkana utegne negativno vplivati na njeno kohezivnost. Tako EU stoji glede bodočih širitvev (npr. s Turčijo, Ukrajino itd.) pred dilemo: njihovo polno članstvo ali nič. Te

⁶² O problemih 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).

⁶³ O širitvi EU glej European Commission, *Širitev EU: 20 mitov – dejstev o širitvi* (Luxemburg 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).

⁶⁴ Prim. Piotr Kazmierkiewicz, *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine: Debates in New Member States* (Varšava 2006).

dileme verjetno ne bi bilo, če bi se že prej oblikovali različni modeli sodelovanja in možnosti posebnih odnosov in partnerstev.

Problem EU je tudi neskladje, zlasti njenih vodilnih članic, do transatlantskega sodelovanja, še posebej odnosa z ZDA. EU je vsaj zaenkrat glede varnosti pa tudi drugih vprašanj, npr. energetike, navezana na transatlantsko sodelovanje. Problemi Bližnjega vzhoda, problemi Iraka, Irana in Afganistana itd., so življenjskega pomena tudi za EU. Pri urejanju teh vprašanj se bo EU morala šele potrditi kot odločilen partner z večjim angažiranjem in prispevki, za kar pa je 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**,⁶⁵ še vedno steber varnosti EU, zlasti pa skupne vojaške moči EU in ZDA. Videti je, da so se po soočenju z realnostjo omejile želje nekaterih v Evropi, ki so bile velike zlasti v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja, da bi vzpostavili lastno evropsko vojaško moč mimo NATO. Večina članic EU *inter alia* ni pripravljena zagotoviti finančnih sredstev, ki bi t. i. evropskim silam omogočila postati resna, globalnega delovanja sposobna vojaška moč. Očitno je prevladalo realistično spoznanje, da je smotrno obdržati in razvijati NATO kot jedro skupne vojaške moči transatlantske skupnosti.

NATO se je v zadnjih letih kljub pogostim nesoglasjem med EU in ZDA pa tudi znotraj EU o njegovi vlogi 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 potrjuje angažiranje zveze NATO izven severnoatlantskega območja (t. i. branjenega območja NATO) v Afganistanu in na Kosovu. NATO iz obrambne zveze »Zahoda« po koncu bipolarnega mednarodnega sistema prerašča v instrument skupne vojaške moči in varnosti EU in ZDA. Razvoj zveze NATO v to smer se bo po vsem sodeč nadaljeval, saj ne ZDA ne EU nimata boljše izbire. Hkrati pa postaja

⁶⁵ O bodoči vlogi zveze NATO prim. Jan Arveds Trapans, Severnoatlantsko zaveznštvo včeraj in danes (Ljubljana 2003).

NATO sredstvo vojaške moči, ki ga more v skladu s sklepi Varnostnega sveta OZN uporabiti tudi OZN.

Zavora večji vlogi EU v svetu in njeni skupni zunanji in varnostni politiki so stari vzorci državnega obnašanja ter razne zgodovinske hipoteke. Članice EU – to potrjuje praksa – pogosto bolj kot skupni interes zanima zaščita lastnih parcialnih interesov. Desetletja trajajoče težave s 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 od držav članic. Nastajanje zavesti o skupni bodočnosti 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 pogodba iz leta 2007, ki je leta 2009 stopila v življenje,⁶⁶ je korak v pravo smer, a ne dokončen. Potrebni bodo novi koraki, novi prenosi suverenosti od članic k skupnosti, več zaupanja v skupnost in manj strahu pred izgubo majhnih prednosti in parcialnih interesov, več svetlobe prihodnosti in manj temnih senc preteklosti. Potrebne bodo nadaljnje krepitve evropskih institucij in njihovih pristojnosti. Po tej poti si bo lahko EU zagotovila položaj enega od ustvarjalnih središč v sedanji in prihodnji mednarodni skupnosti in vlogo enega od polov nastajajočega multipolarnega mednarodnega sistema.

6. Mednarodno pravo

Mednarodno pravo⁶⁷ je **normativni sistem mednarodne skupnosti**. S svojimi načeli in normami tvori pravni okvir za delovanje zunanje politike držav. Ta pravni okvir lastnemu delovanju,

⁶⁶ Potem, ko so jo v dveh letih in po vrsti zapletov ratificirale (podpisana je bila v Lizboni 13. 12. 2007) vse članice EU (objavljena je v Uradnem listu RS št. 20/2008); prim. Lampe - Drenik - Graselli, Lizbonska pogodba, passim.

⁶⁷ Med novejšimi temeljnimi deli o mednarodnem pravu velja omeniti Brownlie, Principles, passim; Shaw, M. N., International Law, 6. izdaja (Cambridge 2008); Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, Droit international public, 7. izdaja (Pariz 2002); Verdross, A. - Simma, B., Universelles Völkerrecht, 3. izdaja (Berlin 1984); Bernhard Kempen in Christian Hillgruber, Völkerrecht (München 2007); Knut Ipsen, Völkerrecht (München 2004); Juraj Andrassy, Mednarodno pravo, 10. izdaja (Zagreb 1990); Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Maja Seršić, Budislav Vukas, Mednarodno pravo, 3. del (Zagreb 2006); Jennings, R. - Watts, A. (ur.), Oppenheim's International Law I, 9. izdaja (London 1997); Matthias Herdegen, Völkerrecht, 7. izdaja (München 2008); Pierre - Marie Dupuy, Droit international public (Paris 2008); Degan, V. Đ., Mednarodno pravo (Rijeka 2002); Benedetto Conforti, Mednarodno pravo (Ljubljana 2005); Türk, Temelji, passim.

torej tudi lastni zunanji politiki, postavljajo države same. Iz njihove suverenosti izhaja, da države same določajo pravni okvir svojega zunanjepolitičnega delovanja, in ne kdorkoli drug.

Mednarodno pravo je **izraz volje držav**, prvenstveno njihove želje po zagotavljanju miru, varnosti in možnosti za sodelovanje, kar naj prispeva k njihovemu blagostanju. Ker sta varnost in blagostanje jedro nacionalnega interesa vsake države, ni pretirana trditev, da mednarodno pravo v končni posledici izraža tisto, kar je skupno temeljnim nacionalnim interesom držav.

Najsi gre za mednarodne pogodbe,⁶⁸ večstranske in dvostranske, 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 za urejanje mednarodnih odnosov.

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 stopijo v veljavo; tudi če gre za večstranske pogodbe, katerih osnutki nastanejo v okviru delovanja organov OZN, npr. Generalne skupščine, 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 je pomemben del zunanje politike in med pomembnimi in zahtevnimi nalogami diplomacije.

Mednarodno pravo je odraz razvoja mednarodne skupnosti in dejanskih odnosov, kakršni na določeni stopnji razvoja prevladujejo.⁶⁹

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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, 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 Koskenniemi, *La politique du droit international*

Mednarodno pravo **določa pravne okvire zunanji politiki**. Z mednarodnim pravom države določijo okvire lastnega zunanje-političnega delovanja, zato da jim je zagotovljena varnost, pravna in dejanska, in da je urejeno in s tem omogočeno mednarodno sodelovanje. Brez mednarodnega prava bi v mednarodnih odnosih vladala anarhija.⁷⁰ Sredstva zunanje politike in njihova uporaba bi bila neomejena. Prevladovali bi interesi močnejših: moč bi bila temelj in gibal 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 zunanje-političnih ciljev, torej pomembno sredstvo zunanje politike.⁷¹ Velja pa pripomniti, da je mednarodno pravo pomembno sredstvo zunanje politike zlasti tistih držav, ki ne razpolagajo z veliko močjo, skratka tistih, ki od sredstev zunanje politike premorejo le sredstva prepričevanja. Z mednarodnim pravom, s sklicevanjem nanj, utemeljujejo države svoje zahteve, interese, pričakovanja v dvostranskih odnosih in v mednarodnih organizacijah. Kot si brez mednarodnega prava ni moč 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 mednarodno-pravnimi argumenti.⁷² 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 obče človeške zavesti, pravne zavesti še posebej. To je posebej razvidno v njegovem razvoju od t. i. klasičnega mednarodnega prava, nekako do konca druge svetovne vojne, k sodob-

(Pariz 2007).

⁷⁰ 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.

⁷¹ O sredstvih zunanje politike in v tem okviru tudi o mednarodnem pravu kot sredstvu zunanje politike glej Petrič, *Zunanja politika*, passim, str. 343 id.

⁷² V diplomatski praksi je solidno mednarodnopravno argumentiranje, »pravno prepričevanje«, med najbolj učinkovitimi.

nemu mednarodnemu pravu. Za klasično mednarodno pravo je bilo bistveno, da je urejalo odnose med državami. V modernem obdobju pa je mednarodno pravo dobilo novo vlogo in nove razsežnosti. S svojimi pravili in načeli ureja vse bolj intenzivno mednarodno sodelovanje, ki je izraz globalizacije. Brez pravil mednarodnega prava bi urejanje čezmejnih dejavnosti ne bilo mogoče. Obstoje te pravil in njihovo upoštevanje omogoča funkcioniranje sodobne globalizirane človeške družbe. Ob vsakodnevni dejanski vlogi in pomenu mednarodnega prava v sodobnih mednarodnih odnosih so zato obsoletne trditve o nemoči mednarodnega prava in o njegovi nepomembnosti in pogostih kršitvah. Marsikdaj države s svojo zunanjo politiko mednarodno pravo res kršijo ali ga ne upoštevajo,⁷³ večinoma pa se mednarodno pravo spoštuje in zunanja politika se nanj opira.

Še pomembnejši premik v razvoju mednarodnega prava pa se je zgodil glede vsebine in temeljne usmerjenosti mednarodnega prava. Kot ugotavlja Türk,⁷⁴ 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 pomemben, bistven del. ***Spoštovanje človekovih pravic in njihovo mednarodno pravno in dejansko varstvo je s tem postalo tudi za zunanjo politiko pomembno področje delovanja.***⁷⁵

Drugi zgodovinski premik od klasičnega k modernemu mednarodnemu pravu se je zgodil s ***prepovedjo uporabe oborožene sile in pretnje s silo*** v mednarodnih odnosih. Vzporedno s tem je prišlo do razmaha mednarodnega humanitarnega prava.⁷⁶ Ta del mednarodnega prava ščiti posameznika v času oborože-

⁷³ Krši se pogosto tudi notranje pravo; kršitve ne morejo biti »empiričen dokaz« za neobstoj prava ne v notranjem in ne v mednarodnem pravu.

⁷⁴ Prim. Türk, Temelji, 25 id.

⁷⁵ 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 and Stephan Wittich (Leiden 2008), 729 id.

⁷⁶ 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.

nih spopadov in njegove človekove pravice, ki so takrat posebej ogrožene. Mednarodni konflikti so vedno izjemno pomembni za zunanjo politiko. Zato so pravila mednarodnega prava o omejitvi in prepovedi uporabe oborožene sile (*ius ad bellum*) in njihova uporaba ter pravila, ki oborožene spopade urejajo, kadar do njih pride (*ius in bello*), vključno s pravili mednarodnega humanitarnega prava, pomembna za zunanjo politiko.

Po uveljavitvi varstva človekovih pravic v mednarodnem pravu je prišlo do uveljavitve **mednarodnopravne odgovornosti posameznika** ter do *ad hoc* mednarodnih kazenskih sodišč⁷⁷ in ustanovitve stalnega mednarodnega kazenskega sodišča (ICC).⁷⁸

Ti zgodovinski premiki v mednarodnem pravu kažejo, da je to preraslo iz urejanja 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.

V istem obdobju je pomemben tudi razvoj tistih pravil mednarodnega prava, ki urejajo **delovanje mednarodnih organizacij**, t. i. pravo mednarodnih organizacij.⁷⁹ Velik del izvajanja zunanje politike je povezan z delovanjem mednarodnih organizacij, zato je ta del mednarodnega prava zanj posebej pomemben.

Za zunanjo politiko pa je vsekakor še vedno najpomembnejši tisti del mednarodnega prava, ki ureja samo zunanjo politiko in njeno delovanje. To so pogodbeni in običajni pravna pravila **diplomatskega prava**,⁸⁰ pogodbeni in običajni pravna pravila **konzularnega prava**,⁸¹ pravila o občasnih (**specialnih**) **diplomatskih misijah**,⁸² pravila o **predstavnikih držav pri mednarodnih organizacijah**⁸³ ter običajni pravna **pravila o imuni-**

⁷⁷ Mednarodni kazenski sodišči v Nürnbergu in Tokiu za sojenje glavnim nemškim in japonskim vojnim zločincem; sodišča, ki jih je ustanovil Varnostni svet OZN (ICTY, ICTR idr.) za sojenje za zločine po mednarodnem pravu na območju bivše SFRJ, v Ruandi, Siera Leone idr.

⁷⁸ 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 and Stephan Wittich (Leiden 2008), 553 id.

⁷⁹ Prim. Nigel D. White, *The Law of International Organisations*, 2. izdaja (Manchester 2005); José E. Alvarez, *International Organizations As Law-Makers* (Oxford 2005).

⁸⁰ Glej Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, 1961.

⁸¹ Glej Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, 1963.

⁸² Konvencija o specialnih misijah, 1969.

⁸³ Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalne narave, 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.

tetah in privilegijih državnih funkcionarjev (*state officials*),⁸⁴ **pa tudi pravila kurtoazije**.⁸⁵ Pravila kurtoazije niso del mednarodnega prava. V bistvu so to razna protokolarna pravila, s katerimi se izraža spoštovanje do druge države in njenih najvišjih predstavnikov, lahko pa se s temi pravili dajejo diplomatskim in drugim predstavnikom države kake 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 t. i. diplomatskim protokolom se izraža tudi medsebojno spoštovanje držav, ki je ena od temeljnih pravic držav.⁸⁶

Pravila diplomatskega in konzularnega prava sodijo v sam začetek mednarodnega prava; če je bilo treba kaj urediti v odnosih med državami, je bil to način komuniciranja med njimi. Po drugi svetovni vojni razširjena in glede na razmah mednarodnih odnosov prenovljena pravila »diplomatskega prava« ter njihovo poznavanje in upoštevanje 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 vse odnose države z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. Določa obveznosti države v sferi človekovih pravic in tiste, ki izhajajo iz mednarodnega humanitarnega prava. Določa pravice držav glede zaščite njihovih državljanov, pravnih oseb in državnih interesov izven države. Določa pravice in dolžnosti držav na tistih območjih planeta, ki so izven suverenosti držav, npr. na odprtem morju, dnu oceanov, nadzračnem prostoru. 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 obsežen korpus mednarodnopravnih pravil glede varstva okolja, izkoriščanja naravnih virov, pa tudi glede novih groženj varnosti.

⁸⁴ Priprava morebitne konvencije o imunitetah in privilegijih državnih funkcionarjev je predmet proučevanja v ILC; glej Preliminary Report on Immunity of State Officials From Foreign Criminal Jurisdiction, Kolodkin, R., A/CN.4/601, (2008).

⁸⁵ O pravilih kurtoazije oziroma diplomatskem protokolu in ceremonialu prim. Borut Bohte in Vasilka Sancin, *Diplomatsko in konzularno pravo* (Ljubljana 2006), 172 id.

⁸⁶ O pravici do spoštovanja kot eni od temeljnih pravic držav glej Türk, *Temelji*, 103.

Zunanja politika, ki se vse bolj sooča s temi vprašanji, mora poznati in razumeti tudi pravne temelje in mednarodnopravno urejanje vprašanj, ki so predmet in področje njenega delovanja. Oprtost na mednarodno pravo, njegovo poznavanje in uporaba postajajo zato vse bolj **pogoji za uspešnost zunanje politike**, še posebej tistih držav, ki ne razpolagajo s sredstvi prisiljevanja. Oprtost zunanje politike na mednarodno pravo je temelj njene prepričljivosti.

7. Mednarodno pravo kot sredstvo zunanje politike

Med sredstva zunanje politike prištevamo tudi uporabo mednarodnega prava. Sodbe mednarodnih sodišč ali arbitraž so zavezujoče. Vendar v tem, da se država odloči uporabiti mednarodno sodno pot ali arbitražo za to, da bi uresničila kak zunanjepolitični cilj, še ni utemeljeno videti prisiljevanja. Narobe, mednarodne sodne ali druge poti mirnega reševanja sporov med državami, uveljavljanje mednarodnega prava in sklicevanje nanj so *par excellence* sredstva prepričevanja, 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; v pogovorih in pogajanjih diplomacija uporablja mednarodno pravo in se sklicuje nanj. Zato **mirno reševanje sporov in uporabo mednarodnega prava lahko štejemo med sredstva zunanje politike**.

Vlogo mednarodnega prava,⁸⁷ ki kot pravni okvir, kot del mednarodnega okolja, postavlja omejitve zunanji politiki držav, smo že obravnavali. Omenili pa smo tudi, da je 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 tako nasproti drugi državi, nasproti mednarodni skupnosti pa

⁸⁷ O vlogi mednarodnega prava v mednarodnih odnosih (in zunanji politiki) prim. Armstrong, J. D., Farrell, T., Lambert, H., *International Law and the International Relations* (Cambridge 2007); O'Connell, *The Role*, 49 id.; Charles G. Fenwick, *Foreign Policy and International Law* (Dobbs Ferry (N. Y.) 1968); Tunkin, G. I., *Theory of International Law* (London 1974), 271 id.

tudi v lastnem javnem mnenju, pri lastnem prebivalstvu in v mednarodni javnosti.

Tudi kadar države uporabljajo druga sredstva zunanje politike, zlasti npr. sredstva prisile, da bi dosegle svoje cilje v mednarodnih odnosih, utemljujejo njihovo uporabo z mednarodnim pravom. ***Države tako rekoč vedno skušajo utemeljiti lastne ukrepe in zunanjo politiko s sklicevanjem na mednarodno pravo.***

Mednarodno pravo, ki je vse bolj razvejano in ki ga tvorijo mednarodne pogodbe, pravila običajnega mednarodnega prava in splošna pravna načela, služi državam kot pravni temelj njihovih zunanjepolitičnih zahtev in dejanj. Ni primera, ko bi se kaka država bodisi na splošno ali pa v konkretnem primeru postavila na stališče, da zanjo mednarodno pravo ni pomembno, da se pri svojem delovanju nanj ne ozira in ne misli ozirati. 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 tolmačiti v lastnem interesu.

Države uporabljajo mednarodno pravo v medsebojnih odnosih za urejanje konkretnih vprašanj, npr. ***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 po drugi svetovni vojni in pri razpadu večnacionalnih držav v Evropi po letu 1990 so se nove države sklicevale na načelo mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe. Hkrati pa so se na načela mednarodnega prava, na 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***,⁸⁸ kot so suverenost in enakopravnost držav, načelo nevmešavanja oziroma neintervencije, načelo o prepovedi uporabe oborožene sile in pretnje s silo, načelo o pravici narodov do samoodločbe, načelo o mirnem reševanju sporov, načelo o izvr-

⁸⁸ Opredeljena so v Ustanovni listini, člen 2; glej Türk, Temelji, 324 id.; The United Nations and the Principles of International Law, uredil Vaughan Lowe (London 1996); V. S. 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 - Simma, Universelles Völkerrecht, 272 id.; Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation, uredil Milan Šahović (Beograd 1972).

ševanju obveznosti v dobri veri, načelo o obveznosti mednarodnega sodelovanja⁸⁹ itd. Države se pogosto sklicujejo na mednarodnopravna zagotovila o spoštovanju človekovih pravic, na pravila mednarodnega vojnega prava – skratka na najpomembnejše mednarodnopravne instrumente, kot 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 bilateralne mednarodne pogodbe, ki urejajo razna vprašanja med njimi. Zato imamo mednarodno pravo za eno pomembnih sredstev zunanje politike, saj ga države uporabljajo za utemeljevanje in argumentiranje lastne zunanje politike.

Tudi Slovenija se pri pomembnih zunanjepolitičnih vprašanjih, npr. o problemih meje s sosednjo Hrvaško, sklicuje na pravila mednarodnega prava in načelo pravičnosti. Hkrati pa se tudi Hrvaška sklicuje na pravila mednarodnega prava, vendar z njihovo drugačno interpretacijo. 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 bivše SFRJ so pravni temelj, na katerega se Slovenija opira, sklepi tako imenovane Badinterjeve arbitraže,⁹⁰ pravila mednarodnega nasledstvene prava,⁹¹ Dunajska pogodba,⁹² ki so jo sklenile naslednice bivše SFRJ itd. Pri sporih o uporabi in tolmačenju katerekoli mednarodne pogodbe se države opirajo na določila Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (1969).⁹³ Osnova delovanja diplomacije in konzularne službe sta že večkrat omenjeni Dunajska konvencija

⁸⁹ Ta načela so opredeljena v soglasno sprejeti tako imenovani »deklaraciji 7 načel« (sprejeta na jubilejnem zasedanju Generalne skupščine OZN leta 1970 – Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino OZN, Res. GS 2625/XXV).

⁹⁰ 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, *Mednarodno pravni vidiki nasledovanja držav v luči novejših primerov nasledovanja držav*, v: *Pravnik*, št. 9–10 (Ljubljana 1999), 553 id. in *Pravnik*, št. 11–12 (Ljubljana 1999), 672 id.

⁹¹ Predvsem Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb, 1978 (Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, UN Publ., F.79.V.10 (1978)); in Dunajska konvencija o sukcesiji držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov, 1983 (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 v določeni meri povzemata obe konvenciji.

⁹² Sporazum o vprašanjih nasledstva (Agreement on Succession Issues), Uradni list RS, št. 71/2002, MP 20.

⁹³ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), UN Treaty Series, vol. 1155, str. 331.

o diplomatskem pravu (1961) in Dunajska konvencija o konzularnem pravu (1963). In 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 multilateralnih in bilateralnih 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, ki bi jih posamezna določila pogodb lahko ogrozila, uporabijo pri sicer sklenjeni pogodbi tako imenovane pridržke (rezerve) k določilom pogodbe.⁹⁴

Ko države same tolmačijo pravila mednarodnega prava – in to je v večini primerov, saj predaja zadev 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 mednarodno pravno službo, praviloma tudi svetovalec zunanjega ministra za mednarodnopravna vprašanja. Ker se moderna zunanja politika praviloma opira na mednarodno pravo – in to je pogoj za njen uspeh –, sodi ta služba med najpomembnejše v strukturi ministrstva za zunanje zadeve.

Zaradi pomena mednarodnega prava v zunanji politiki je nujno, da imajo diplomati vsaj temeljno znanje o mednarodnem pravu in **da razumejo mednarodnopravne razsežnosti pro-**

⁹⁴ 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.; Vasilka Sancin, Pridržki k mednarodnim pogodbam, v: Zbornik znanstvenih razprav ob 60-letnici KMP (Ljubljana 2008), 147 id.

blemov, ki sodijo v njihov delokrog. To jim omogoča, da tudi pravno argumentirajo stališča, pričakovanja in zahteve svoje države. Omogoča jim biti kvalificiran, prepričljiv in spoštovan sogovornik. Seveda pa je jasno, da je pri vseh tistih vprašanjih, ki imajo pomembne in konkretne mednarodnopravne razsežnosti, pri pogajanjih nujno imeti med lastnimi pogajalci odlične poznavalce mednarodnega prava.

Še posebej velja to za države, ki ne razpolagajo z veliko močjo, 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. Ne samo, da jim mednarodno pravo lahko da čvrste argumente v pogovorih in pogajanjih, utemeljeno sklicevanje nanj praviloma povzroči tudi ustrezen odziv v javnem mnenju, pri tretjih državah in pri 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 razpolagajo z veliko vojaško, gospodarsko, finančno močjo, v svojih zunanjih službah dajejo velik poudarek mednarodnemu pravu. Zavedajo se, da morajo biti zahteve, ki jih uveljavljajo s svojo zunanjo politiko, *ultima ratio* utemeljene tudi na mednarodnem pravu.

8. Mednarodnopravni in mednarodnopolitični položaj Slovenije

Slovenija je srednjeevropska pa tudi sredozemska država, ki pa ima hkrati tudi izjemno pomembne politične, varnostne, gospodarske itd. interese v prostoru jugovzhodno od nje. Razvejanost odnosov s partnerji v Srednji Evropi, zlasti z Avstrijo, Češko, Slovaško, Madžarsko in partnerji na območju bivše Jugoslavije opredeljujejo njen položaj v mednarodni skupnosti. Ti odnosi so poleg splošnih pravil mednarodnega prava urejeni z vrsto specifičnih pogodb, npr. ADP, Osimskim sporazumom, Saint Germainsko in Trianonsko mirovno pogodbo ter Dunajsko pogodbo o nasledstvu po bivši državi. V odnosih z državami tega območja je vrsta posebnih vprašanj, npr. manjšinska problematika, nasledstvena problematika, razni vidiki regionalnega sodelovanja. Posebno

vprašanje, eno od vozlišč slovenske zunanje politike je ureditev meje s Hrvaško. To vprašanje sta sosedi prepustili v odločitev mednarodni arbitraži. S tem sta mejni problematiki odvzeli obremenjujoč pomen za razvoj njunih odnosov.

Posebej pomembno vprašanje za mednarodni položaj Slovenije (vključno z mednarodnopravnimi vidiki) so interesi velikih sil na tem območju, zlasti ZDA, Rusije in Nemčije, pa tudi Italije. Bistveno vprašanje slovenske zunanje politike je zato, kako v partnerstvu s temi akterji zagotoviti lastne interese v tem prostoru, ostati subjekt, dejavnik v njem, in ne postati objekt tujih interesov. Slovenija je lahko na tem – in samo na tem – območju pomemben mednarodni dejavnik. S svojimi pobudami in stališči, ki so relevantna tudi za druge dejavnike, vključno z EU in NATO, se Slovenija lahko uveljavi kot pomemben dejavnik na tem območju in si s tem krepí svoj mednarodni položaj. Zato je prav to območje prostor pomembnih slovenskih nacionalnih interesov. Stabilnost tega območja in posledično njegov gospodarski in siceršnji razvoj je nacionalni interes Slovenije, ki ga lahko uresničuje z aktivno zunanjo politiko. Na tem območju so realni interesi Slovenije, pomembni mednarodni dejavniki vključno z OZN, EU, NATO pa so zainteresirani za prispevek Slovenije in njene poglede pri urejanju problemov tega območja.

Pomembno dejstvo oz. prednost – ki jo mora slovenska zunanja politika valorizirati – je tudi njena visoka razvitost praktično v vseh pogledih v primerjavi z drugimi državami Jugovzhodne Evrope. To Sloveniji omogoča – če je to prednost sposobna uporabljati – v marsikaterem pogledu vlogo vodilnega dejavnika. To se je v praksi potrdilo npr. s predsedovanjem EU, OVSE, vodenjem kontaktnih misij NATO ipd. Vse povedano utemeljuje sklep, da so za zagotovitev varnosti in blagostanja Slovenije, pa tudi za ohranitev slovenske narodne samobitnosti v sodobnem in bodočem globaliziranem svetu potrebni stalni naporí in kreativnost njene zunanje politike. Ta pa bo kreativna in uspešna le, če bodo tisti, ki bodo o njej odločali ali jo izvajali, ustrezno izobraženi.