

ZUNANJEPOLITIČNI VIDIKI OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE

Dimitrij RUPEL

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, SI-1000 Ljubljana, Prešernova cesta 25

e-mail: dimitrij.rupel@gov.si

IZVLEČEK

Članek analizira zunanjepolitične vidike osamosvojitve Slovenije, in sicer poglede na njeno mednarodno priznanje, vzdrževanje državnosti, sukcesijo, mejno problematiko, ugled, napredek in stabilnost države, stabilnost mnogonacionalnih tvorb/organizacij/držav, uspešnost upravljanja z različnostmi in zadovoljstvo manjšin ter EU kot značilno obliko mnogonacionalne integracije, ki je do neke mere grožnja posamezni državnosti in pomeni krizo državnosti.

Predstavlja tudi različne oblike vzdrževanja državnosti oz. premagovanja nestabilnosti, za katere skrbi zunanja politika. Slovenska zunanja politika bo v EU in NATO tolmačila nacionalne interese Slovenije in bo na ustrezen način uveljavljala njeno politiko.

Ključne besede: zunanja politika, Slovenija, osamosvojitve Slovenije, mednarodno priznanje, državnost, Balkan, Evropska unija

ASPETTI POLITICO-ESTERI DELL'INDIPENDENZA DELLA SLOVENIA

SINTESI

L'articolo analizza gli aspetti politico-esteri dell'indipendenza della Slovenia, cioè le considerazioni sul suo riconoscimento internazionale, la tutela dell'identità nazionale, la successione, la problematica dei confini, il rispetto, lo sviluppo e la stabilità dello Stato, la stabilità delle formazioni/organizzazioni/Stati plurinazionali, l'ottimizzazione della gestione delle diversità, la soddisfazione delle richieste delle minoranze, l'UE come forma caratteristica dell'integrazione plurinazionale vista in certa misura come minaccia per le singole identità nazionali in quanto portatrice di una possibile causa di crisi delle singole identità nazionali.

L'articolo presenta anche le diverse forme della tutela dell'identità nazionale, ossia il superamento delle instabilità, tema proprio della politica estera. La politica estera slovena nell'UE e nella NATO sosterrà gli interessi nazionali sloveni ed attuerà in modo adeguato il suo piano di azione politica.

Parole chiave: politica estera, Slovenia, indipendenza della Slovenia, riconoscimento internazionale, identità nazionale, Balcani, Unione Europea

Mednarodno priznanje slovenske države

Državnost je brezpogojno povezana z mednarodnim priznanjem. Mednarodna skupnost navadno obravnava državo, ki ni mednarodno priznana, kot del neke druge države. Najbolj znani tovrstni primeri so Tajvan, Čečenija in Palestina. Tajvan se na mednarodnem odru spopada s stališčem Kitajske, ki ga pojmuje za sestavni del kitajske države in vztraja, da ga tako dojemajo tudi druge članice mednarodne skupnosti. Čečenija ostaja brez mednarodnega priznanja še naprej sestavni del Ruske federacije. Palestinski voditelj Jaser Arafat si je sicer izbojeval svoje mesto v diplomatskih prizadevanjih mednarodne skupnosti za uresničitev bližnjevzhodnega mirovnega procesa, vendar je ozemlje, ki ga formalno upravlja, še vedno del izraelske države.

Tudi za slovensko državo velja ugotovitev, da brez mednarodnega priznanja ni državnosti. Samostojna Slovenija ne more obstajati, če ni mednarodno priznana, če v svetu ne nastopa kot subjekt mednarodnega prava. Slovenci so leta 1918 po razpadu habsburške monarhije skupaj s preostalimi južnimi Slovani z avstro-ogrskega območja mesec dni bivali v Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov. Toda te nove tvorbe velesile niso priznale. Še manj so bile seveda pripravljene priznati samostojno slovensko državo, ki jo danes nekateri netočno vidijo že v letu 1918. Italija je kljub ustanovitvi Države SHS nadaljevala okupacijo Primorske in Notranjske, ki si ju je lastila v skladu z londonskim sporazumom iz leta 1915. Velika Britanija in Francija sta kot sopodpisnici londonskega sporazuma pač upoštevali dejstvo, da je Italija subjekt mednarodnega prava in seveda hkrati antantna zaveznica. Slovensko ozemlje je v očeh zahodne diplomacije še vedno veljalo za del ozemlja poražene Avstro-Ogrske. Ta slovenska izkušnja iz preteklega stoletja je značilen primer, da državna osamosvojitve ni uspešna, če ni potrjena z mednarodnim priznanjem.

Brez mednarodnega priznanja bi se tudi slovenska osamosvojitve leta 1991 kaj klavrno končala. Marsikdo bi takrat lahko izkoristil neugodni slovenski položaj za uresničitev svojih ambicij. Slobodan Milošević je poskušal uporabiti zveznega premiera Anteja Markovića, da z zavarovanjem meja ohrani integriteto Socialistične

federativne republike Jugoslavije. Pri tem se ni ustavil niti pred uporabo tankov in letal. Milošević in Marković sta se za to skrajno sredstvo odločila očitno tudi pod vplivom namigov nekaterih zahodnih državnikov, da ne bodo podprli "enostranskih" odločitev slovenskega vodstva. Vendar se je na veliko jezo srbskih generalov v vrhu jugoslovanske armade, ki so se pred tujimi sogovorniki radi hvalili, da bo intervencija v Sloveniji nekakšna ponovitev "blitzkriega" iz znamenitega "puščavskega viharja" Združenih držav Amerike v Iraku (Janša, 1992), del mednarodne skupnosti pravočasno odzval na vojaški konflikt v Sloveniji.

Slovensko prizadevanje za mednarodno priznanje se je začelo s poizvedovanjem o stališčih in z informiranjem sorodnih strank v tujih državah ter tujih vlad že leta 1990. Pri tem so bile aktivne stranke vladajočega Demosa in tudi opozicije. Slovenski krščanski demokrati so gojili stike s sorodnimi strankami v Zahodni Evropi, precejšnje zaslonbo pa so imeli tudi v Slovencih po svetu. Slovenski demokrati so iskali podporo zlasti pri zahodnoevropskih strankah liberalne orientacije, npr. pri voditelju nemške FDP, Hansu-Ditrichu Genscherju. Prve stike s poslanci evropskega parlamenta, med katerimi je bil Sloveniji zelo naklonjeni dr. Otto von Habsburg, je navezal predsednik skupščine dr. France Bučar, ki je sicer v Strasbourgu govoril že leta 1988 (Bučar, 1988, 249-251). Še najtežje je bilo pridobiti pomoč evropskih socialdemokratov, ki so se težko sprijaznili z razpadom Jugoslavije. Med zahodnimi politikami je prevladovala bojazen, da bi njen razpad pomenil slab zglede za Sovjetsko zvezo.

Na državni ravni so zato slovenski diplomati sprva naleteli na zaprta vrata predsedniških in vladnih palač, v najboljšem primeru so jih sprejemali uradniki na nižji ravni. Delavci slovenskega zunanjega ministrstva so morali na ta račun poslušati številne očitke, med katerimi je bil najbolj zbadljiv tisti, da iz njihovega ministrstva "veje nekakšen esprit d'antichambre, duh predsobne ponižnosti" (Rupel, 1992, 86). Vendar mlada Slovenija le ni bila povsem brez prijateljev. Eden od njih je bil avstrijski zunanji minister Alois Mock, ki ga sam označujem za "dobro vilo slovenske zunanje politike". Mock je dobro ocenil razmere v razpadajoči Jugoslaviji. V nasprotju z večino drugih evropskih državnikov je pravočasno ugotovil, da ima lahko vsako popuščanje Miloševiću tragične posledice za nesrbske narode v Jugoslaviji (Mock, Vytiska, 1997). V času, ko so zahodni diplomati večinoma puščali Slovence čakati v svojih predsobah in se je tudi zunanji minister SFRJ Budimir Lončar na vse pretege trudil prepričati slovensko sodelovanje na mednarodnih forumih, je bila Avstrija tista, ki je podpirala slovenska prizadevanja za vođenje samostojne zunanje politike. Tako je Mock omogočal slovenskim diplomatom, da so se lahko z avstrijskimi prepustnicami udeleževali zasedanj Konference za varnost in sodelovanje v Evropi in drugih mednarodnih organizacij. To so bili prvi koraki slovenske diplomacije, sicer majhni, a vendar prvi.

Po napadu Jugoslovanske armade na Slovenijo se je junija 1991 število slovenskih prijateljev na mednarodnem prizorišču povečalo. Vojna v Sloveniji je bila za zahodne diplomate resno opozorilo, kam lahko privede Miloševićeva agresivna

politika. Na predvečer vojne so sicer državniki ZDA in Evropske unije zatrjevali, da zagovarjajo celovitost Jugoslavije. Znano je, da sta bila najvišja tuja gosta na slovenski proslavi neodvisnosti 26. junija v Ljubljani koroški deželni glavar Christoph Zernatto in njegov štajerski kolega Josef Krainer. Toda med vojno so začeli zahodnoevropski državniki postopno spreminjati stališče do priznanja Slovenije in Hrvaške. Tu je odločilno vlogo odigrala Genscherjeva diplomacija. Nemški zunanji minister je na znamenitem sestanku 2. julija v Beljaku pokazal razumevanje za slovenske zahteve (Genscher, 1995, 938-939). S spretnim prepričevanjem svojih zahodnoevropskih kolegov je dosegel preobrat v njihovem razmišljanju o jugoslovanskem problemu. Na to je takrat pomembno vplival tudi Sveti sedež, ki je deloval v smeri čimprejšnjega priznanja slovenske države.



*Krvavi Potok, 26. junija 1991, opoldne: Slavko Gerželj (v svetlejši srjaci) med neuspešnimi pogajanjmi s pripadniki JLA
(Foto: Danijel Novakovič/FPA, arhiv Primorskih novic)*
*Krvavi Potok, 26th June 1991, noon: Slavko Gerželj (in the bright shirt) during unsuccessful negotiations with YNA members
(Photo: Danijel Novakovič/FPA, Primorske novice archives)*

Za Slovenijo je bilo izrednega pomena, kakšno stališče bo zavzela EU. Posredovanja evropske trojice na sestankih v Zagrebu in na Brionih so sicer sprva povzročila številna razočaranja med Slovenci. Vendar se je kmalu pokazalo, da je bil slovenski podpis pod brionsko deklaracijo 7. julija pravilna odločitev. Drugi pomemben dosežek v smeri mednarodnega priznanja je bil odhod Jugoslovanske armade iz Slovenije 25. oktobra, za katerega je bila zaslužna zlasti dejavnost slovenskega člana predsedstva SFRJ dr. Janeza Drnovška.

Prva je Slovenijo 26. junija 1991 priznala Hrvaška, sledile pa so ji baltske države, Gruzija in Ukrajina. Na vrhu EU 16. decembra v Maastrichtu je bil znova zelo aktiven Genscher, ki si je prizadeval, da bi Evropska unija kolektivno priznala Slovenijo in Hrvaško (Meier, 1996, 334-335). Pri tem mu je s kompromisnim predlogom priskočil na pomoč italijanski zunanji minister Gianni de Michelis (Rupel, 2001, 276), ki je sicer sprva kazal nasprotovanje do slovenske neodvisnosti. Sprejet je bil sklep, da bodo države EU priznale Slovenijo 15. januarja 1992. Islandija, Švedska in Nemčija so to storile že pred božičem 1991. Priznanje EU je Sloveniji odprlo vrata v različne mednarodne organizacije, tudi v Združene narode.

Sukcesija in vzdrževanje državnosti

Slovenija se je osamosvojila ob razpadu SFRJ, pri čemer je bila sestavni del procesa njenega razpadanja. Badinterjeva komisija je 4. julija 1992 ugotovila, da SFRJ ne obstaja več, njen razpad pa se je začel 29. novembra 1991. Sukcesijske razprave izhajajo iz izvršenega dejstva slovenske državnosti, vendar Slovenijo zadržujejo v območju preteklosti in Jugoslavije. Po desetih letih naporih pogajanj med naslednicami SFRJ je bil sicer podpisan sporazum o nasledstvu, vendar pa se pri njegovem izvajanju še vedno srečujemo z nekaterimi sukcesijskimi problemi.

V letih po razglasitvi slovenske neodvisnosti so v diplomatskih krogih krožili različni načrti za obnovo jugoslovanske skupnosti, še zlasti na gospodarskem področju. Pojavljale so se tudi zamisli o sklicu balkanske konference, ki bi poskušala oblikovati novo ureditev jugovzhodne Evrope. Največkrat je sicer govor o državah nekdanje SFRJ, minus Slovenija, plus Albanija. Včasih so nekateri politik videli v tovrstnih regionalnih načrtih tudi Slovenijo, a danes je to že preteklost. Tega pa ne moremo trditi na primer za Hrvaško, ki jo še vedno lahko najdemo na zemljevidih kakšnega od zagovornikov balkanske gospodarske skupnosti, Jugovzhodnoevropske unije in podobnih namišljenih tvorb.

Kot rečeno, so za Slovenijo tovrstne bojazni neutemeljene, vendar je treba v zvezi s tem opozoriti na neko drugo značilnost slovenske miselnosti. V Sloveniji obstaja deficit državitvornosti. Ponekod se ta povezuje z nostalgijo po prejšnjih časih. Opaziti je mogoče tudi znamenja šibkosti državne zavesti, notranje dvome, naspro-

tovanja evropeizaciji Slovenije ipd. Največkrat se ti dvomi povezujejo s političnimi razmišljanji v krogih blizu prejšnjega režima.

Državnost ni dana za večno kot nekaj samoumevnega. Treba jo je vzdrževati, sicer je lahko ogrožena. Država mora ustvarjati ustanove, aparate, simbole, sploh celotno državno "kulturo". Za državnost morajo biti izpolnjeni formalni pogoji, med katerimi so urejeni diplomatski odnosi. Pomembno vlogo igrajo ugled države, njena zanesljivost in stabilnost. Nestabilna država z notranjimi spori lahko hitro doživi krizo državnosti. Poučen primer je nekdanja Jugoslavija. Krizo državnosti lahko povzročijo tudi nerešeni odnosi z drugimi državami, še zlasti mejna problematika. V sodobnem svetu ponujajo primeren okvir za vzdrževanje stabilnosti in državnosti mednarodne organizacije, kot so OZN, EU. Nato itn. Primere takšnega vzdrževanja lahko najdemo zlasti pri delovanju mednarodne skupnosti v Bosni in Hercegovini, na Cipru in v Makedoniji.

Državnost in multinacionalne integracije

Vzporedno z osamosvajanjem se je začel tudi proces približevanja Slovenije evroatlantskim integracijam. Danes stoji slovenska država na pragu vključitve v EU. Po desetih letih samostojnosti je zdaj torej pred njo vstop v mnogonarodno integracijo. Slovenci imajo večstoletne izkušnje z življenjem v večnacionalnih državah, v Avstriji in Jugoslaviji. Kaže, da je življenje v multinacionalnih in multikulturnih tvorbah slovenska usoda.

Z bivanjem v Jugoslaviji imajo Slovenci slabe izkušnje. Nasploh velja, da so mnogonacionalne družbe krhkeje povezane. Njihovo lepilo je udeležba pri upravljanju države. Jugoslavija je propadla, ker nekaterim narodom ni bila dana možnost tega upravljanja. Če vzamemo samo vprašanje slovenske udeležbe v jugoslovanskem zunanjepolitičnem sistemu, je dejstvo, da je Slovenija zanj plačevala četrtnino denarja, delež Slovencev v tem sistemu pa je bil bore triodstoten (Rupel, 2001, 74).

Demokracija in participacija sta edino možno vezivo mnogonarodnih skupnosti. Uspešno upravljanje različnosti v večnacionalnem okolju je neločljivo povezano z zadovoljstvom manjšin. Manjšine morajo biti prepričane, da lahko postanejo del večine, pri čemer je bistvena ekonomija. Materialna blaginja bistveno prispeva k uspehu multietničnega sožitja. Za države, kot sta Bosna in Hercegovina ter Makedonija, je prava perspektiva šele v EU.

Evropska unija je kot značilna oblika multinacionalne integracije lahko do neke mere grožnja posamezni državnosti in pomeni v določenem smislu krizo državnosti. Osemindvajsetčlanska organizacija, v kakršno naj bi se razširila v bližnji prihodnosti, lahko po vsej verjetnosti preživi le na račun državnosti oziroma suverenosti članic. Že videno na primeru Jugoslavije in Sovjetske zveze? Primerjava ni umestna. Opozoriti je treba na bistveno razliko: EU je namreč prostovoljna in demokratična

organizacija. To pomeni, da je kriza državnosti kontrolirana. Urejanje krize in premagovanje nestabilnosti je mogoče z uporabo načela subsidiarnosti.

Zunanja politika skrbi za različne oblike vzdrževanja državnosti oziroma premagovanje nestabilnosti. Njena orodja so (osebni) stiki, pogovori in pogajanja, svetovanje, doseganje soglasja in sprave, arbitraža itn. Poleg tega, da predstavlja nacionalne interese, je tudi orodje zaznavanja impulzov iz širšega okolja. Zunanja politika zagotavlja ustrezen pretok informacij. Ustvarja ustrezne povezave med narodi, premaguje nasprotja in napetosti. Slovenska zunanja politika bo v EU in Natu tolmačila nacionalne interese Slovenije ter s tem poskrbela, da se ohrani slovenska državnost.

FOREIGN POLICY ASPECTS OF SLOVENE INDEPENDENCE

Dimitrij RUPEL

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia, SI-1000 Ljubljana, Prešernova cesta 25

e-mail: dimitrij.rupel@gov.si

SUMMARY

International recognition. Statehood is unconditionally connected with international recognition. Non-recognition of a state is normally connected with its perceived aspect of being part of another state; for example Taiwan, Chechnya, Palestine... Slovenia attained its independence upon the disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, being a constituent part in the process of its disintegration. The Badinter Commission on July 4, 1992, ascertained that the Socialist Federal Republic of Yugoslavia – after its disintegration began on November 29, 1991 – no longer existed. Slovenia's efforts to gain international recognition got under way as early as 1990 with inquiries into the standpoints of, and the informing of, related parties in foreign countries and governments. In 1991, Slovene representatives informed their colleagues not only of developments regarding the Yugoslav crises, but also of the inevitability of the establishment of an independent state, proposing concrete suggestions and demands. Among European countries (besides those in positions similar to Slovenia's, e.g. Croatia, the Baltic states...) in favour of Slovenia's independence were Austria, Iceland, Germany, some Scandinavian states, Italy and Russia. Favorable inclination was also shown by the Vatican. The majority of states in the early stages of assessing Slovenia's aspirations expressed worry and uncertainty. They feared that the disintegration of Yugoslavia might set a bad example for the Soviet Union. Slovene (and Croatian) politicians trying to obtain international

support were helped by the brutality of the Yugoslav army and Milošević. Slovenia adopted the Declaration of Independence on June 25, 1991. The first achievement in terms of international recognition was the Brioni declaration of July 7, 1991, the second the departure of the Yugoslav army on October 25, 1991. Slovenia was recognised by Iceland, Sweden and Germany on December 19, the Vatican on January 13, 1992, and on January 15, 1992, by the entire European Community, Austria, Canada, Switzerland, Poland, and Hungary ... By early 1992 Slovenia was a generally recognised new state.

Maintenance of statehood. Statehood does not exist only in the original, initial phase, but must be maintained, or else exist under threat. For its maintenance a state establishes institutions, apparatuses, symbols, a complete state "culture". In Slovenia there is a lack of state creativity. Every now and then the deficit is connected with nostalgia for earlier days. At times, the fear spreads that there might be a new formation (the third) of Yugoslavia under way, or at least a form of economic union. Although the rumours mostly concern the states of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia – minus Slovenia, plus Albania – (despite Slovenia's fast approaching acceptance into the EU and NATO), we can find signs of weakness in the creativity of the Slovene state, as well as concomitant internal doubts, etc. In the majority of cases the doubts are linked to political contemplation within groups close to the former system.

Succession. Successional debates originate in the accomplished act of Slovene state establishment, but keep Slovenia in the spheres of the past and Yugoslavia.

Frontier problems. Settled questions concerning frontiers have a positive impact on statehood. Slovenia – recognized by Badinter – has no arguments concerning frontiers. Individual problems with Croatia are being solved 10 years after both states' attainment of independence. Croatia is placing a lot of significance upon this matter, hoping to thus gain certain tools for influencing the rhythm of approaching Euro-Atlantic integration.

Reputation, advance and stability of the state. Some formal conditions must be met to achieve statehood (among which is settled diplomatic relations), besides which its reputation, reliability and stability also play an important role. An unstable state with internal arguments and unsolved relations with other states may quickly experience a crises of statehood. The means for solving instability and maintenance of statehood are in the hands of international organisations, such as the United Nations, the European Union, NATO, etc. Examples of such maintenance are Bosnia and Herzegovina, Cyprus, and to a degree Kosovo ... Instability may quickly result in a civil war and the downfall of state unity. Even Macedonia is still under such threats.

Multinational formations/organisations/states may be stable, but are often subject to instability. Stability depends on capability of managing differences. Multinational formations are loosely linked. Their connection (glue) is taking part in the state's

management. Yugoslavia disintegrated because some nations did not have the opportunity to run the state. Democracy and participation are the only glue for multinational formations.

Successful management of differences is connected with satisfaction of minorities. Minorities must be sure that they can become a part of the majority; economy plays an essential role in the matter; material welfare is an essential contributor to multi-ethnic cohabitation. The EU is the only real prospect for states such as Bosnia and Macedonia.

The EU (as a typical form of multinational integration) is to some extent a threat to individual states and fosters crises of statehood. The 28-member organisation may probably survive only on condition of the member states' statehood, or sovereignty. The basic difference between Yugoslavia and the EU is that the latter is a voluntary and democratic organisation, which means that the crises of statehood are controlled. Dealing with the crises and overcoming instability is possible with the means of subsidiarity.

Foreign policy provides various forms for maintenance of statehood – overcoming instability. Its tools are (personal) contacts, conversations and negotiations, counselling, reaching agreements and reconciliation, arbitration, etc. Besides representing national interests, foreign policy is also the tool for the perception of impulses from a broader environment. It ensures a corresponding flow of information, establishes corresponding links between nations, overcomes differences and tensions. Slovene foreign policy will interpret the national interests of Slovenia and in an appropriate manner advance its policy within the EU and NATO.

Key words: Foreign policy, Slovenia, independence of Slovenia, international recognition, statehood, the Balkans, European Union

LITERATURA

- Bučar, F. (1988):** Slovenec v Evropskem parlamentu. Nova revija, 69-70. Ljubljana, 249-251.
- Genscher, H. D. (1995):** Erinnerungen. Berlin, Siedler Verlag.
- Janša, J. (1992):** Premiki. Nastajanje in obramba slovenske države 1988-1992. Ljubljana, Mladinska knjiga.
- Meier, V. (1996):** Zakaj je razpadla Jugoslavija. Sophia, 6/96. Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče.

- Mock, A., Vytiska, H. (1997):** Das Balkan-Dossier. Der Aggressionskrieg in Ex-Jugoslawien – Perspektiven für die Zukunft. Wien, Signum Verlag.
- Rupel, D. (1992):** Skrivnost države. Spomini na domače in zunanje zadeve 1989-1992. Ljubljana, Založba Delo – Novice.
- Rupel, D. (2001):** Srečanja in razhajanja. Optimistični zapiski o slovenskih zunanjih zadevah v prvem desetletju. Ljubljana, Nova revija.