

## ODNOSI Z ITALIJO - KLJUČNI PROBLEM ZUNANJE POLITIKE PO NEODVISNOSTI<sup>1</sup>

**Povzetek.** Analiza prvih petih let slovenske zunanje politike po osamosvojitvi pokaže, da so bile možnosti uresničitve ugodnih izhodiščnih podmen "nove majhne" države v mnogih točkah odvisne od razvoja slovensko-italijanskih odnosov. Italija je med razvijanjem samostojne zunanje politike izkoristila dejstvo, da Slovenija ni nedvoumno opredelila svojih nacionalnih interesov in se je celo odrekla uveljavljanju svojega deleža državnostne zapuščine federacije, od katere se je razdružila. V pomembni meri pa je na mednarodni položaj Slovenije vplivalo novo strateško ravnotežje v srednji in južni Evropi po posegu ZDA v bosansko vojno leta 1995. Slovenija je povečala strateško težo, kar je olajšalo pridružitvev Evropski uniji, a težko je verjeti, da so s tem izginili vzroki, ki so zadnja tri leta zapletali odnose z Italijo. Italija - kot konkurentka in kot partnerka - je zelo pomembna količina, s katero bo Slovenija morala trajno računati.

**Ključni pojmi:** osamosvojitve, nacionalni interesi, državna zapuščina, Italija.

583

### Izhodiščne podmene po osamosvojitvi

Zunanja politika Slovenije, ki je v okviru mednarodnih odnosov in mednarodnega prava hkrati »majhna« in »nova« država, a se lahko sklicuje na konstitutivni delež v razpadli jugoslovanski federaciji, se je - če sklepamo po praktičnih potezah - v obdobju po 15. januarju 1992, ko jo je priznala večina držav, oprla zlasti na izhodišča, ki so nastajala kot pragmatični odmevi na zunanja dogajanja pod skupnim geslom približevanja Evropi. Ker je bila ta praksa javnosti prikazana kot metodologija reševanja dilem nove in majhne države, se je zdelo, da je to že kar zunanjepolitična strategija. Napisane podmene bi bilo mogoče povzeti takole:

a) Samostojnost države, torej fizična varnost in neodvisnost sprejemanja političnih odločitev, ni vprašljiva. Tako je, prvič, zaradi evropskega konsenza o (sred-

\* Mag. Mojca Drčar Murko, publicist, Delo, Ljubljana.

<sup>1</sup> Prispevek je del raziskovalne naloge iz projekta Slovenija v mednarodnih odnosih, ki ga financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo.

nje) evropski naravi Slovenije, zaradi česar večje države prostovoljno omejujejo uporabo moči, ki jim je na voljo (samooomejijo); drugič, zaradi narave evropskih integracijskih procesov, ki zmanjšujejo pomen državnih meja in zmanjšajo pomen ozemlja in fizične moči; tretjič, zaradi trajnega velikega pomena pravice naroda do samoodločbe, saj se je na njeni podlagi Slovenija oprla na zaščitniško veliko silo (Nemčijo), ki je tedaj naredila prvo dejanje osamosvojitve nemške zunanje politike po združitvi in je priznanje Slovenije izsilila v odprtem konfliktu s tedanjo politiko ZDA; četrtič, ker je mednarodna strankarska povezanost nove slovenske politične elite (krščanski demokrati, socialisti) proizvedla utvaro, da bodo velike države naklonjeno obravnavale Slovenijo, če bi prišlo do konfliktov zastran njenih življenjsko pomembnih koristi.

b) Stališče, da je Jugoslavija razpadla (»dissolution model«), je v mednarodni skupnosti zamenjala teza o odcepitvi nekaterih republik od matične države (»breakaway model«); tako je, tudi zaradi splošnih določil mednarodnega prava, nesporno slovensko nasledstvo treh najpomembnejših pogodb (»pariške« iz leta 1947 za priključena italijanska ozemlja, »osimske« iz leta 1975 za priključeni del Svobodnega tržaškega ozemlja in avstrijske državne pogodbe iz leta 1955), ki so - poleg pravnega sankcioniranja prenosov suverenosti po drugi svetovni vojni - uredile ali nakazale poznejše rešitve statusnih državljanskih in premoženjsko-pravnih vprašanj, seveda pa tudi vseh drugih pogodb, ki so podlaga za rešitve v postopku delitve premoženja, pravic, interesov in obveznosti razpadle skupne države.

c) Problemi, ki se pojavljajo v odnosih s sosednjimi državami, so »posamezni«, med seboj nepovezani, torej samo bilateralni, in rešljivi znotraj teh posameznih, s celoto mednarodnega položaja Slovenije ne neposredno povezanih kompleksov.

č) Majhnost državnega ozemlja ni ovira polni uveljavitvi Slovenije kot neodvisne države, temveč prednost, ker so v primerjavi z večjimi državami stroški vključevanja Slovenije v evropska gibanja majhni, skoraj zanemarljivi. Prav zato ni treba iskati zavezništev drugih držav v tranziciji, narobe, Slovenijo bi te celo ovirale pri napredovanju; majhna, deloma že tržno razvita Slovenija, zunaj balkanske vojne in nečlanica varšavske zveze, lahko deluje samostojno in brez posredništev.

d) Vojna v Bosni in Hercegovini in dejstvo, da je velik del ozemlja sosednje Hrvaške vojaško okupiran, za strateški položaj Slovenije nista pomembni; Srbija kot država je, dokler traja vojna, »zamrznjena«, njeni interesi niso v nobeni zvezi z zunanjepolitičnimi koristmi sosednjih držav, s katerimi ima Slovenija nekatera nerešena vprašanja.

e) Časa za reševanje odprtih vprašanj je dovolj. Slovenija ima alternative. V primeru neuspelega pridruženja EU je enakovredna alternativa Efta (Evropsko združenje za svobodno trgovino) ali Cefta, torej prostocarinsko območje držav višegrajske skupine.

Posledica tako razvrščenih podmen, ki jih ugotavljamo na podlagi analize praktičnih dejanj, je bila, da je Slovenija na izzive odprtih mednarodnih vprašanj odgovarjala prepozno, brez zadostne koordiniranosti med posameznimi izvedbenimi sektorji zunanje politike, deloma pa samozadovoljno in brez strahu, da bi se posamezni problemi utegnili na določeni točki povezati v resnejšo grožnjo.

Zaradi notranjepolitičnih vzrokov se je nova politična elita v Sloveniji tudi ostro razmejila do preteklosti, celo do tiste skrajne meje, ki je poskus prevrednotenja pomena narodnoosvobodilnega boja med drugo svetovno vojno, čeprav je samostojna Slovenija od poveljne ureditve podedovala ključne mednarodne pogodbe z razmejitvami in urejenimi drugimi posledicami prenosov suverenosti. Položaj je bil še težavnejši zaradi lahkomišelnega podcenjevanja protikomunistične propagande, ki je prihajala iz sosednjih držav, celo tedaj, ko je bila predvsem protislovenska in rasistična in se je opirala na vzorce narodnostnega podcenjevanja Slovencev iz obdobja med dvema svetovnima vojnoma. Slovenska stran se ni hotela nemudoma zoperstaviti napadom italijanskih neoiredentistov in se je odpovedala utrženju velikanskega moralnega zgodovinskega kredita iz obdobja med letoma 1915-1945, neprimerno večjega od zgodovinskega dolga Slovenije do Italije iz obdobja po vojni.

### »Mladost« države kot omejitvev v zunanji politiki

Italija se je v izboru med dvema možnostima - napadalnim uresničevanjem nacionalnih interesov in kooperativnostjo - kmalu po priznanju Slovenije odločila za prvo. Se je odločila tako zato, ker interesov ne bi bila mogla uresničiti v okviru normalnega medsosedskega sodelovanja? Ali pa so se interesi oblikovali šele potem, ko je namesto prejšnje srednje velike Jugoslavije mejila na majhno, z vprašanji nasledstva razpadle skupne države obremenjeno novo državo?

O ponovni vzpostavitvi statusa quo ante bellum govorimo, ko nekoč veljavno, in pozneje z različnimi dogodki in razmerami spremenjeno dejansko stanje, dobi prvotno obliko. Težnja k vrnitvi v stanje pred spremembami, na položaj pred vojno in pred teritorialnimi in drugimi spremembami je, domnevamo, postala aktualna prav zaradi občutnih sprememb na ozemlju nekdanje Jugoslavije, možno pa, da tudi zato, ker se je izkušeni italijanski diplomaciji ponudila priložnost, da posredno revidira nekatere pogodbe z Jugoslavijo, ki jih je že dalj časa - del političnih krogov pa od začetka - štela za prisilo od zunaj. Med dejstvi iz petletne zgodovine mednarodnih odnosov Slovenije in Italije je najti taka, ki bi potrdila domneve.

Italija je izkoristila dejstvo, da Slovenija ni bila sposobna (ali voljna) nesporno opredeliti nacionalnih interesov, ko se je zaradi soočenja s prejšnjim sistemom in njeno vladajočo plastjo deloma odrekla mednarodnemu uveljavljanju državno-stne dediščine. To neprevidno početje, ki ni razlikovalo med notranjim političnim bojem in trdnimi točkami državnosti po mednarodnem pravu, je bilo občasno pod vtisom kratkoročnih političnih ciljev sodelovanja med nekaterimi političnimi strankami obeh držav.

Le občasno in premalo dosledno, da bi v očeh drugih veljalo za nesporni notranji konsenz, je zato Slovenija mednarodno uveljavljala konstitutivni delež, ki ga je imela v SFRJ, pa tudi v Kraljevini SHS po letu 1918, ter v Jugoslaviji po letu 1929.

Polemike ob 50. obletnici kočevskega Zbora odposlancev slovenskega naroda so leta 1993 pokazale, da se naslednice političnih sil, ki so leta 1943 nasprotovale priznanju legitimnosti prvega slovenskega parlamenta in vztrajale pri stališču pravne kontinuitete predvojne Jugoslavije, niso zavedale, da z zanikanjem kočevske »konstituante« (Makso Šnuderl) ogrožajo državnost in celovitost leta 1991 osamosvojene Slovenije. Tako je vodja poslanske skupine slovenskih krščanskih demokratov Polajnar navajal mnenja, po katerih naj bi bil Kočevski zbor z vstopom v Avnoj pripeljal Slovenijo pod jugoslovanski jarem. (Polajnar 1993)

Del te neracionalnosti, ki bi v skrajnem primeru lahko povzročila, da bi slovenski narod, potem ko je dobil nacionalno državo, z odrekanjem državnostnim koreninam iz prejšnjih držav, prostovoljno pristal na izgubo pravic, ki jih je že imel, je mogoče pojasniti v duhu časa. Teoretični prispevki o slovenski samostojnosti in pravici do nacionalne države so bili med prizadevanji za osamosvojitve namenjeni mobiliziranju slovenske javnosti in mednarodnemu utemeljevanju pravice do samoodločbe z argumentom, da ta dotlej še ni bila izkoriščena. Bučar piše: »Odločitve o tem, da se vključi v Kraljevino SHS, ta narod ni nikoli sprejel... Z vidika naravnega prava so odločitve Avnoja, kolikor zadevajo ta za narod tako usodna vprašanja, v svoji zakonitosti vsaj vprašljive.« (Bučar 1987, 153)

Čeprav je poudarek na »naravnem pravu«, se je v dnevni politični praksi zavračanje Avnoja razumelo kot notranjepolitični boj za pridobitev konsenza volivcev in za pripravljanje revizije zgodovine, kar bi bila »zmaga« stališč sil, ki so v obdobju med letoma 1941-1945 zastopale Osvobodilni fronti nasprotna stališča. Nevarno je bilo, da bi razlaga o tem, da pravica do samoodločbe še ni bila »izkoriščena«, v mednarodnem pogledu zapletla zgodovinske pridobljene pravice slovenske države. Osamosvojena Slovenija bi tvegala, da ji druge zainteresirane države ne bi priznale pravice do deležev državnosti, ki jih je de facto imela v vseh državah južnoslovanskih narodov po prvi svetovni vojni, posebej pa še v FLRJ in SFRJ po drugi. Ni brez podlage sum, da so bile te tuje države zainteresirane, da bi to notranjo in hkrati mednarodno bitko slovenske politične stranke izvedle pod plaščem mednarodnega protikomunizma, ker bi bilo v tem primeru manj videti njihove nacionalne interese, ki so jih skrivale za ideologijo in političnimi gesli.

Manj nevarno je bilo odklanjanje dediščine v zunanjepolitični strategiji, kjer se je spremenilo v geslo »proč od Balkana«, a tudi tu je onemogočilo normalizacijo politike meddržavnih odnosov z državami naslednicami SFRJ, odrinilo probleme nasledstva zgolj na področje financ in prepustilo oblikovanje skupne strategije štirih nesrbskih naslednic SFRJ naključju in presojam posameznih držav. To je okoliščina, ki je bila ob podpisovanju daytonskega sporazuma v Parizu 14. decembra 1995 skoraj usodna: države naslednice so, čeprav je vprašanje državnega nasledstva (state continuity) v veliki meri odvisno od njihovega enotnega stališča do Srbije in Črne gore, delovale nekoordinirano in kaotično. Slovenija je na primer trdno računala s tem, da bo Hrvaška ZRJ priznala državno nasledstvo SFRJ na podlagi več kot dvoumnega sklicevanja na mednarodnopravno subjektiviteto Srbije in Črne gore pred 1. decembrom 1918, in na tej napačni podmeni sprejela tudi konkretne sklepe.

Zaradi »državnega razloga« bi bilo stališče določenih političnih strank o tem, da naj bi bila pravica do samoodločbe prvič izkoriščena šele s plebiscitom 23. decembra 1990, smotrno ločiti od mednarodnopravnih dejstev in ugotoviti:

a) da je bila Slovenija v kratkem obdobju obstoja slovenske narodne vlade od 29. oktobra do 1. decembra 1918 v fazi državnega osamosvajanja; b) da v poznejši unitarni Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev do leta 1929 in v Jugoslaviji do leta 1943 (ko je v praznini zaradi okupacije prevzel mednarodnopravno subjektiviteto Avnoj) sicer ni dobila priznanja narodne identitete, a bila je konstitutivni, ne Srbiji priključeni del države. Odpovedati se deležem v obeh bi pomenilo podpreti tezo Srbije in Črne gore, da naj bi Kraljevina SHS nastala okoli njiju s priključevanjem drugih južnoslovanskih narodov, zaradi česar naj bi njuna mednarodnopravna subjektiviteta nikoli ne ugasnila, druge države pa bi bile zdaj šele prvič priznane. V korist te teze navajajo dejstvo, da je Kraljevina SHS prevzela nasledstvo pogodb Srbije, ne pa Avstro-Ogrske, katere deli so bile današnja Slovenija, Hrvaška in BiH. K temu je treba dodati, da ne samo teh, ker ni prevzela niti nasledstva mednarodnih pogodb Črne gore (Degan 1992, 831).

Osolnik v opisu dela kočevskega Zbora odposlancev slovenskega naroda navaja iz referata Darka Černeja na zborovanju pravnikov 19. in 11. oktobra 1943 na Suhorju pri Metliki dokaz, da se je ob poudarjanju pravice slovenskega naroda do samoodločbe mislilo na pravico do samostojne države: »Ko je slovenski narod povezal svojo usodo z drugimi narodi Jugoslavije, se ni odrekel suverenosti in pravici do samoodločbe... prave suverenosti naroda ni brez pravice do odcepitve in oblikovanja samostojnih držav... Splošno sprejeto načelo o suverenosti naroda bi bilo prazna fraza brez vsebine, ako bi narodu sicer priznavali suverenost, odrekli pa možnost, da jo v praksi izvaja s tem, da se organizira, kakor sam hoče in smatra za najbolje, stopa z drugimi narodi v federativna razmerja, da se more od njih tudi povsem odcepiti ...« (Osolnik 1993).

Izvršni odbor OF je 11. septembra 1943 razpisal splošne in javne volitve v Zbor odposlancev z namenom, da položi račun o dotedanjem delu in z glasovi izvoljenih predstavnikov slovenskega ljudstva uzakoni dejansko oblast na slovenskih tleh. V zvezi s tem Osolnik piše: »Ne glede na zapletene okoliščine, ki so krojile usodo posameznikov, je vendar razumljivo, da so bili na Zboru odposlancev v Kočevju zastopani le tisti Slovenci, ki so se opredelili za narodnoosvobodilni boj na strani zavezniških in pridruženih sil. Te so, kot zmagovita stran v drugi svetovni vojni, uzakonile mednarodni pravni red, ki je Avnoju priznal mednarodnopravno subjektiviteto in sukcesijo Jugoslavije. Z omenjenega zbora pravnikov je spomenica, v kateri je rečeno, da 'ne kršijo kontinuitete države, temveč jo z borbo ob strani velikih zaveznikov... le utrjujejo'« (Osolnik 1993).

Z Zborom odposlancev se je spremenil državnopravni status Slovenije. Jambrek piše: »Tudi avnojski odlok O zgraditvi Jugoslavije na federativnem načelu se sklicuje na 'pravice vsakega naroda na samoodločbo, všteti pravico na odcepitve ali združitve z drugimi narodi'... To potrjuje tudi primer tedanjega osvobodilnega in državotvornega procesa slovenskega naroda; najprej je bila grajena in dograjena slovenska narodna država, katere prvi parlament (Kočevski zbor) je dal slovenski delegaciji pooblastilo, da se sporazume o graditvi federacije. Šele z Deklaracijo

o potrditvi dela slovenske delegacije na II. zasedanju AVNOJ, ki je bila sprejeta februarja 1944 na črnomaljskem zboru, je postal s stališča slovenskega naroda veljaven sklep o vključitvi Slovenije kot federativne enote v Demokratično federativno Jugoslavijo.« (Jambrek 1987, 165)

Če prva južnoslovanska država še ni prinesla polnega priznanja narodne identitete, je z izvolitvijo prvega slovenskega parlamenta, ki mu je bilo odgovorno odposlanstvo v Avnoj, slovenski narod dobil vse oznake državnopravnega subjekta.

Na tem mestu naj bo omenjeno še, da so v osemdesetih letih srbski zagovorniki okrepljenega centralizma spodbijali veljavo določil tedanje veljavne ustave, posebno tistih, ki so republikam (deloma tudi pokrajinam kot posebnim federativnim entitetam) priznavala državnost. Smilja Avramov je pisala: »1. člen ustave opredeljuje SFRJ kot zvezno državo, a 3. člen tudi socialistične republike, ki sestavljajo Jugoslavijo, definira kot države, oprte na suverenost narodov. Okoliščina, da 1. člen ustave ob pojasnilu, da gre za »zvezno državo«, navaja kvalifikacijo »državne skupnosti prostovoljno združenih narodov in njihovih socialističnih republik«, izpušča pa besedo »suverena«, je mnoge kritike našega sistema spodbudila, da predstavljajo Jugoslavijo kot specifično konfederacijo, kar je de lege lata nesprejemljivo.« (Avramov 1987, 31)

Notranjepolitične pobude so morda vzrok, da Slovenija v mednarodnem okviru sistematično ne poudarja konstitutivnega položaja republike Slovenije v okviru jugoslovanske ustave iz leta 1974. To bi bila namreč morala storiti v odnosih z Italijo, ko je le-ta glede pogodbe iz leta 1975 (osimske) začela uveljavljati doktrino rebus sic stantibus, čeprav je bila Slovenija kot »republika-država« ključni dejavnik na pogajanjih tedanje Jugoslavije in brez njenega soglasja do pogodbe ne bi prišlo. To velja tudi za stališče Republike Avstrije (o pravni diskontinuiteti pogodb v odnosih s Slovenijo), ko gre za avstrijsko državno pogodbo; nesporno je, da je imela Slovenija največji interes, da je Jugoslavija, kot zaveznikom pridružena država, podpisala to pogodbo. Posledica vsega je, da so stališča glede nasledstva SFRJ prej rezultanta pravnih premislekov drugih držav in mednarodnih organizacij, kot pa posledica načrtni aktivnosti Slovenije, ki bi s tem - in ne samo v finančnem pogledu - branila življenjske interese.

Za upoštevanje pomena let 1943/44 kot pravne podlage slovenske državnosti je vredno omeniti še, da je prišlo med srbskimi in slovenskimi pravniki do razlik pri ocenjevanju državnopravnega pomena Avnoja. Simović navaja, da se je teza, ki jo je zastopal F. Čulinović, oprta na podmeno, da »je obstajala gosta mreža vzajemno povezanih organov oblasti..., a še ni bilo države, ki je nastala šele na drugem zasedanju Avnoja«, razlikovala od teze M. Šnuderla, ki je sodil, da je ta »registriral in pravno formuliral vse, kar je tedaj dejansko obstajalo in nastajalo.« (Simović 1958, 37-39)

Nesistematično mednarodno uveljavljanje ustavnopravnih argumentov, ki utemeljujejo slovensko državnost vsaj od leta 1944 in poznejšo prostovoljno združitve v federativni državi, če ne že konstitutivnega prispevka Slovenije Kraljevini SHS in Jugoslaviji, je del širših vprašanj, ki presegajo zunanjepolitične okvire, imajo pa daljnosežne posledice za mednarodni položaj Slovenije. So deli

splošnega vprašanja oblikovanja konsenza o slovenskih nacionalnih interesih, ki nastajajo med zorenjem družbene zavesti o odgovornostih, ki zdaj po obsegu in angažiranju - drugače, kot v prejšnji razširjeni konfederalni avtonomiji - zahtevajo neprimerno večje zunanjepolitično prizadevanje.

### Vmesna bilanca izhodiščnih podmen

V petih letih samostojnosti se je obdržal le manjši del prvotnih podmen slovenske zunanje politike (začasna samoomejitev nekaterih držav v odnosih s Slovenijo, priznavanje pripadnosti k Srednji Evropi in primernosti za vključitev v EU). Nekaj jih še deluje (določene, a za dogajanja neodločilne strankarske povezave, teza o razpadu Jugoslavije, ki pa je občasno na preizkušnji, ker interesi držav naslednic Jugoslavije niso identični), večji del izhodišč pa so dogodki zanikali.

Nemčija ni več zaščitniška država Slovenije, problemi s sosednjimi državami so kompleksni in so - z dotikanjem interesov drugih držav - postali praktično večstranski, majhnost ozemlja, prebivalstva in tržišča so objektivne oteževalne okoliščine, povezava interesov Srbije in Italije v okrilju nasledstva SFRJ priča o območju povečane nevarnosti za interese Slovenije. Teza o odločilnosti mednarodnih strankarskih povezav je propadla na vsej črti. Fizični suverenosti Slovenije sicer ni grozila nevarnost, grozi pa ji zožitev manevrskega prostora, ki ga želi imeti na voljo kot samostojna država. Zaradi specifičnega pomena bilateralnih odnosov s sosednjimi državami - z Italijansko republiko in Republiko Avstrijo in Republiko Madžarsko kot naslednicami držav, ki so v preteklosti izvajale suverenost nad deli današnjega slovenskega državnega ozemlja - je nevarnost tudi ta, da bi se katera od njih potegovala za »pokroviteljstvo« nad pripadniki manjšin v Sloveniji, kar bi morda vodilo do zamisli o protektoratu(tih) in bi bistveno zožilo opravilno sposobnost majhne nove države v mednarodni skupnosti. Tak namig je Slovenija že doživela tri dni pred diplomatskimi priznanji, dne 12. januarja 1991, ko si je Italija s trojno spomenico o položaju narodnostnih manjšin nameravala zgraditi vzvod za posege na območja, ki jih je z londonsko spomenico 1954 de facto, z osimsko pogodbo iz 1975 pa de jure odstopila bivši Jugoslaviji, priključena pa so bila republiškim ozemljem Slovenije in Hrvaške.

### Sprememba strateškega okolja Slovenije po posegu ZDA v bosansko vojno

Poleg relativno lokaliziranih dejavnikov, ki so vplivali na slovensko zunanjo politiko, ali pa je ona odgovarjala nanje, je v širšem strateškem okolju z vstopom ZDA v balkansko vojno nastal položaj, katerega vplivom se Slovenija ni mogla izogniti. Parovel piše: »... Realno preostane samo vodilna vloga ZDA... Naj Evropejcem ugaja ali ne, naj ugaja ali ne samim Američanom, v tej zgodovinski fazi imajo v rokah usodo svetovnega strateškega ravnotežja... Na obrambnem evropskem kvadrantu je zdaj strateški izbor Nata in ZDA že razviden; utrjevanje

vzhodne strateške meje (limesa), ki naj se čim bolj približa Rusiji in Skupnosti neodvisnih držav... in dovoljuje nadzorovanje žarišč napetosti. Verjetni namen je oblikovanje nevtralnega pasu, prve linije, druge linije in globinskega zaledja.« (Parovel 1995)

Poleg povečanja varnosti Slovenije, ki je verjetno del druge linije nove strateške meje, izhajajo od tod raznovrstne posledice, katerih pomen in domet se bosta pokazala šele sčasoma. Mirovni sporazum za BiH, podpisan v Parizu 14. decembra 1995, je Hrvaško povsem uravnotežil s Srbijo, ZDA pa so ji že v pripravljanih fazah priznale pomen tiste sile na Balkanu, ki je bistvenega pomena za stabilnost v regiji. Opustitev podmene, da je prevladujoča sila Srbija - to je bil povod, da je bila ameriška zunanja politika nerazumljivo dolgo oprta na Srbijo - je Hrvaški poleg vojne moči prinesla še prestiž, ki presega pomen ozko gledanih ozemeljskih in demografskih dejavnikov.

Za Slovenijo so ob tem nastale skoraj neposredne posledice. Vprašanja dvostranskih odnosov, za katera se je zdelo, da je za njihovo reševanje na voljo neomejeno veliko časa in da nimajo zveze z ničemer drugim, so posredno in v kombinaciji začela ogrožati dolgoročne slovenske interese. Hrvaška se po zastoju na pogajanjih ni čutila v nobenem trenutku zavezana, da bi upoštevala koristi Slovenije. Celo narobe, sklepati je mogoče, da je Slovenijo štela za nasprotnico.

Zamrznjeni odnosi z državami naslednicami Jugoslavije, ki so bili posledica strateške odločitve z geslom »proč od Balkana«, so se oprli na podmene, da bo bosanska vojna še dolgo trajala. Tako je mogoče pojasniti ohromitev izvedbenih organov zunanje politike in mednarodnih gospodarskih odnosov. Trenutek, ko je slovenska politika hotela nadomestiti zamujeno, je nastopil, ko se je po begu informacij - ki pa se niso ujemale s poznejšimi dejstvi - med pripravljanjem mirovnega sporazuma za BiH pojavila možnost, da bi Hrvaška v tajnem sporazumu Srbiji in Črni gori priznala državno nasledstvo SFRJ (state continuity).

Nepričakovana odmrznitev odnosov z Zvezno republiko Jugoslavijo, ko jo je Slovenija diplomatsko priznala, je bila logična poteza v okviru dvostranskih odnosov s Srbijo, a ne povsem logična in morda prenačljiva v kontekstu odnosov s Hrvaško in pri vprašanju nasledstva SFRJ. Slovenija je hote prezrla, da so njeni uradni predstavniki na dotedanjih pogajanjih o nasledstvu SFRJ zastopali stališče, da se mora ZRJ (nastala 29. aprila 1992 zato, ker sama Srbija ni mogla uveljaviti teze o edinem nasledstvu SFRJ) odpovedati zahtevi po samodejni kontinuiteti z razpadlo Jugoslavijo, šele nato bi jo Slovenija priznala, a tedaj seveda kot novo državo.

Spremenjeno ravnotežje moči na Balkanu vpliva na odnose med Slovenijo in Hrvaško in krepi tezo, da obstaja med tema dvema naslednicama nekdanje Jugoslavije precejšnja objektivna skupnost interesov, ki odločilno vpliva na vprašanja sukcesije SFRJ. Med drugim:

- a) zaradi enakega ali vsaj precej podobnega položaja glede nasledstva mednarodnih pogodb in sporazumov nekdanje SFRJ v odnosu z Italijo;
- b) zaradi več kot 600 kilometrov skupne meje in povezanih koristi obmejnega prebivalstva;



c) zaradi skupnega ali podobnega položaja, ko gre za nastajanje »strateške meje« pod vodstvom ZDA od Baltika do Jadrana in naprej do Turčije. Ta dejstva sosednji državi, kljub temu, da v prvih štirih letih neodvisnosti nista uspeli rešiti nobenega od bistvenih dvostranskih vprašanj (dokončne razmejitve, dolgov in prometa s premoženjem), objektivno silijo k sodelovanju. Strateška povezanost med koristmi Srbije, ki še po podpisu mirovnega sporazuma za BiH zaseda del hrvaškega ozemlja, in Italije dolgoročno vpliva na zunanjepolitične težnje Slovenije in Hrvaške, čeprav se je na splošno mednarodni položaj Slovenije po podpisu pridružitvenega sporazuma EU dne 10. junija 1996 izboljšal. Poteze, ki jih naredi ena od obeh držav, da bi se zoperstavila kakšni prvini neoirendentistične politike, ki jo je občasno najti celo v uradnih izjavah predstavnikov italijanskega zunanjega ministrstva, koristijo (ali škodijo) tudi drugi.

Uskladitev stališč teh dveh naslednic bi zato ovirala uporabo doktrine *rebus sic stantibus*; hkrati ne bi koristila ZRJ, katere nespremenjeno stališče o edinem nasledstvu nekdanje SFRJ je blizu konkretnim italijanskim državnim interesom. To sicer ne pomeni, da lahko Italija v celoti zanika, da je Jugoslavija razpadla - navsezadnje je sama dne 31. julija 1992 »vzela k vednosti« obvestilo Slovenije, da bo prevzela nasledstvo pogodb nekdanje Jugoslavije, a v praktični politiki poskuša z različnimi vrstami pritiskov omehčati Slovenijo, da bi ta naredila precedens in se v kakšnem dvostranskem dokumentu odpovedala pravicam, ki so zapisane v veljavnih mednarodnih pogodbah.

Taka nevarnost je že bila v signiranem oglejskem dokumentu, ki je v 6. točki določil obveznost Slovenije, da naj bi bila do določenega roka »zamrznila« nepremičninski promet na ne podrobneje določenem območju Slovenije (možne bi bile razlage, da se to ne bi nanašalo le na območje STO, temveč tudi priključeno območje po pariški mirovni pogodbi iz leta 1947) ter z njim povezala pričakovanja o posebnih pravicah italijanskih državljanov, ki so s priključenega ozemlja po pariški mirovni pogodbi - oziroma po Spomenici o soglasju iz leta 1954 iz jugoslovanske cone STO - v obdobju med letoma 1946-1956 optirali za Italijo. Tako, kot je bila točka oblikovana, bi bila Slovenija optantom priznala »*heimatrecht*« (pravico do vrnitve na domove), za kar si je Italija od nekdanj prizadevala, a so ji mednarodne pogodbe prepovedovale. Podobna, morda nezavedna odpoved Slovenije tistemu, kar so ji (v okviru Jugoslavije) zagotavljale mednarodne pogodbe, je bilo tudi posredno odstopanje od člena 27/II Avstrijske državne pogodbe zaradi dopuščanja denacionalizacije imetja avstrijskih državljanov, ki je bilo po tem določilo zakonito zaplenjeno kot vojna odškodnina.

Oba primera sta primera nekoordiniranosti notranje politike z zunanjo in samovoljnih interpretacij nacionalnih interesov. Nevarno sta se dotaknila substance neodvisnosti, ker posredno načenjata pravne temelje, ki jih je Slovenija nasledila od nekdanje Jugoslavije.

## Odnosi med Slovenijo in Italijo

Pravi preskus trdnosti samostojnosti Slovenije se je začel tedaj, ko so se - za Slovenijo nekako nenadejano - začela spreminjati zunanjepolitična izhodišča Italije. Med bojem za samostojnost ni bilo mogoče predvideti, da varnost Slovenije - kot seštevek fizične (ozemeljske nedotakljivosti), politične (ravni upoštevanosti, objektivne teže v neposrednem in širšem okolju) in ekonomske varnosti - ne bo odvisna le od ločitve od Balkana v nespremenjenem evropskem okolju, temveč, da bo nihala z novimi strateškimi ravnotežji po razpadu dvopolnega sistema.

Na varnost Slovenije niso vplivale le velike spremembe na območju Balkana, temveč tudi bistveno drugačen položaj držav v okrilju zahodne politike. Varnost Slovenije ni bila samodejno prenešana skupna teža Slovenije (kot federativne enote Jugoslavije) v težo nove države, temveč entiteta, ki si je morala položaj, ki bi ji zagotavljal varnost, šele zagotoviti. Vzroke tega neprijetnega presenečenja je morda treba iskati v dejstvu, da se je razpad Jugoslavije časovno prekril s koncem obdobja statične mednarodne politike sosednjih držav na zahodu in severu, zlasti Italije, ki doslej lastne zunanje politike skoraj ni imela. Razpad dvopolne ureditve je spremenil značaj regionalnih odnosov in odprl obsežne prostore za tekmovanje med različnimi vplivi in za nova vplivna območja.

Med območja, ki so postala »lovišča« v miroljubnem tekmovanju, je prišla tudi Slovenija. Tekmovanje za vplivna območja je sicer drugačno, če ga primerjamo z obdobjem pred prvo svetovno vojno, je pa tekmovanje. Cilji, ki so bili v dvopolni ureditvi centralizirani in so jih narekovali nacionalni interesi dveh vodilnih sil, deloma pa so bili popravljeni le z vsoto nacionalnih interesov drugih zaveznic, so se spet razpršili. Poseganje na območja napetosti - Bosna je primer za to - je v zadnjem obdobju potrdilo domneve: interes Zahoda ni več centraliziran, vnašanje razpršenih nacionalnih interesov v zadevo pa priča, da države tehtajo učinke in težijo k temu, da bi čim več tveganj preložile na druge in dosegle optimalne izide ob najmanjših stroških in vlaganjih.

Italija je začela aktivno potiskati meje vplivnega območja sui generis navzven (ta območja so bila med letoma 1918 in 1943 deli državnega ozemlja Kraljestva Italije), pri čemer je uporabila vse adute, ki jih je lahko izkoristila, ne da bi v mednarodnem prostoru prestopila občutljivo mejo, ki jo ločuje od prepovedanih teritorialnih pretenzij. Pri tem je videti razgrinjanje različnih scenarijev, ki jih, upoštevajoč odmeve v mednarodnem okolju, obdržijo ali opustijo in za zdaj ne odpravljajo izhodišč določenih političnih strank, po katerih »mora Italija od razpada Jugoslavije nekaj dobiti«.

Nova zunanja politika je, na razpotju med prejšnjo omejeno suverenostjo (»letalonosilke Nata«) in prostorom med velikimi evropskimi državami, postala v Italiji tisti del celotne politike, o katerem je soglasje strank popolno. Mirakian o tem piše: »Na Balkanu smo, navzlic petim vladam in petim zunanjim ministrom, ki so se zvrstili v tem obdobju, nepretrgano že dolgo dejavni. Dejavni smo bili v našem klasičnem, diskretnem slogu, brez velikih gest, če hočete, torej ne prav posredniško, a zato ne manj učinkovito.« (Mirakian 1995, 47) Po teoretičnih besedilih iz obdobja zadnjih mesecev, ki presenetljivo hitro postajajo uradna

stališča, je mogoče domnevati, da Italija obuja metode tradicionalne diplomacije (spremenljive, od primera do primera opredeljene podpore zaveznikom), a tudi obnavlja dolgoročne povezave s strateškimi interesi Srbije na Balkanu, zlasti kot podaljšane roke Rusije.

Ker skuša uveljaviti koristi, ki so občasno morda drugačne od interesov ZDA, ki se ravna po globalnih strateških potrebah, lahko sklepamo, da zahodno zavezništvo nima več nekdanje stopnje nepogojne trdnosti, ki jo je imelo v prejšnjem sistemu mednarodnih odnosov in da se odpirajo »niše«, ki jih lahko izkoristijo tudi manjše države z aktivno zunanjo politiko. Tak sklep bi bil mogoč tudi spričo že omenjene splošne značilnosti sodobnih mednarodnih odnosov, ko zaradi naraščajoče kompleksnosti le-teh celo velike države nakopičene moči ne morejo v celoti izkoristiti in jo morajo zato »skladiščiti« ter se samoomejiti.

### Razčlenitev potez italijanske politike

Odnosi med Slovenijo in Italijo so prikaz postopnega stopnjevanja ofenzivnosti italijanske zunanje politike, ki se je začela v zadnjem obdobju od krščanskih demokratov obvladovane vlade (do marca 1994), in še izraziteje, med sedem mesecev trajajočo desnosredinsko vlado Silvia Berlusconija, in pripravila poveza vo bilateralnih odnosov z multilateralnim približevanjem Slovenije Evropski uniji. Razumeti jih je mogoče kot preskus objektivne izvedljivosti slovenske zunanje politike in subjektivne sposobnosti njenih mednarodnih struktur, da si prvič sama, brez zaščitniške sile, utre pot k uresničitvi nacionalnih koristi. Slovenija se ni znašla - kar je napačno dolga leta zatrjevala jugoslovanska diplomacija - pred preprosto nalogo sklenitve pragmatičnega kompromisa z Italijo, katerega posledice je mogoče kompenzirati z mednarodnim sodelovanjem. V resnici je doživela preišljen napad na življenjske interese, ki v tej luči postanejo pomembni tudi za evropsko in mednarodno stabilnost. Dokazuje je treba iskati v značilnostih napadalnega manevra italijanskih desnih sil, ki so si morda postavile cilj revanšistične destabilizacije Evrope.

Če podmena drži, si je treba zastaviti vprašanje, kako se je moglo zgoditi, da so se v procesu ponovne opredelitve nacionalnih interesov prav v odnosih s Slovenijo uveljavila že dalj časa znana, a dotlej nevplivna in »zamrznjena« neoirendentistična stališča, nastala na območju Trsta in ob meji. Učinkovita industrijska država, katere podjetniki iščejo možnosti za povečanje izvoza blaga in tehnologije na nova tržišča, namreč nima samo enega cilja. Če pride na širokem področju razvejanih meddržavnih odnosov do zoženja na en sam prevladujoč bilateralni problem - ta pa je v dnevopolitični obdelavi z enostranskimi informacijami izločen iz zgodovinskega konteksta - je to morda dokaz, da Slovenija ni izkoristila vseh adutov in kot majhna država ni dovolj vztrajno težila k zamenjavi preozkega dvostranskega odnosa z večstranskim.

Miles navaja: »Po neuspešnem poskusu podpore Markovičevi vladi za ohranitev Jugoslavije je nastopilo obdobje zmede. Prejšnjim aktivnim zamislim so se pridružili irendentistični pritiski, ki jih je podpirala desnica in sabotiranje diplo-

matskih akcij vlade od opozicije. To je prispevalo k temu, da je bila Italija mednarodno osamljena in to sta zelo spretno izkoristili Slovenija in Hrvaška...Toda italijanska politika se ne konča v Istri. Zadeva vse jugoslovanske republike. Italijanska meja z Balkanom je celotno območje Jadranskega morja. Treba je preveriti dolgoročne interese in geopolitične opcije, stroške in dobičke ter verjetnost realizacije, všteti možnost, da bi nas pri tem podprli zavezniki. Izključitev Italije iz skupine za stike je Italiji narekovala politiko 'nizkega profila', s tem pa si je v odnosih med Srbijo in drugimi republikami lažje pridobila položaj super partes... Ne gre pa samo za konflikt v Bosni, temveč tudi za albansko prebivalstvo na Kosovu in v Makedoniji.« (Miles 1995, 25-26)

Posledica zoženja na (mednarodnopravno rešen) problem optantskega »zapuščene« premoženja je vedno pogostejše odrekanje veljave pravnemu temelju odnosov med državama, ki se povezuje z vprašanji nasledstva. A ne moremo se opreti na trdno in zapisano platformo; elemente le-te je treba iskati med izjavami politikov, stališči glede uvrščanja vprašanja članstva Slovenije v EU na dnevne rede sestankov in javnimi sporočili o sestankih strokovnih ali političnih odposlancev. Tako nekdanji italijanski veleposlanik Ferraris v pismu bonskemu časniku General-Anzeiger (16/17. novembra 1994): »Kaj pravzaprav hoče Italija? Zahteva spoštovanje temeljnih človekovih pravic narodnostnih manjšin, upoštevanje zahtev pregnancev, ki morajo dobiti svoje, nekoč odvzeto premoženje (kar ni nič drugače kot v Vzhodni Nemčiji!) in ohranitev dvatisočletne enotnosti istrske regije...« Livio Caputo je, ko je bil na položaju namestnika zunanjega ministra, v plenarni razpravi v poslanski zbornici rimskega parlamenta dne 24. novembra 1994 (po stenografskem zapisniku) dejal: »... pravi predmet pogajanj je vrnitev nepremičnin, predkupna pravica,...« Podobno na tiskovni konferenci 16. julija 1994 v Trstu: »Osimska pogodba je v določenih delih presežena... Ni mogoče obdržati klavzul, ki niso več sprejemljive, ker jih je sklenila komunistična država.«

Domnevamo, da Italija zaradi prevladujočih pravnih mnenj, ki smo jih omenili, ne more računati s tem, da bi jo mednarodna skupnost podprla pri neposrednem uveljavljanju klavzule rebus sic stantibus. Zato se ta zahteva ni pojavljala v mednarodnih dokumentih, ki jih je sooblikovala Italija, ko so Sloveniji postavljali pogoje v postopku pridruževanja Evropski uniji. Italijanska diplomacija je Sloveniji postavljala konkretne zahteve (vrnitev nacionaliziranih nepremičnin v naravi) ali pa splošne politične zahteve (»poprava krivic optantov«) z domnevnim ciljem, da bi na določeni točki Slovenija sama pristala na spremembo, to pa bi nato opredelili kot revizijo pogodbe iz leta 1975.

Za Slovenijo kot majhno državo imajo odnosi z Italijo značaj neskončnosti; po naravi so taki, da se ne morejo urediti enkrat za vselej s posameznimi dvostranskimi sporazumi. Oblikovanje pravih odgovorov zahteva trajno, skupinsko in medresorsko delo, opazovanje italijanskega notranjega procesa odločanja in vrednotenja stališč v kontekstu ambicij, da postane regionalna sila.

Tudi potem, ko je zaradi močnega pritiska vlade ZDA Italija - podobno kot Slovenija - pristala na kompromis, na podlagi katerega je bilo mogoče podpisati pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU, se dolgoročne postavke italijanske

zunanje politike niso spremenile. Nastal je le nov okvir, katerega meje in uporaba bodo odvisni od interpretacij in pomembna bo sleherna podrobnost.

#### LITERATURA

- Avramov, Smilja. 1987. Kontrola spoljne politike. Naučna knjiga, Beograd.
- Bučar, France. 1987. Pravna ureditev položaja Slovencev kot naroda. Nova revija, Prispevki za slovenski nacionalni program, 57.
- Degan, Vladimir Đuro. 1992. Primjenljiva pravna pravila o sukcesiji država. Zakonitost, Zagreb, 6/7.
- Jambrek, Peter. 1987. Pravica do samoodločbe slovenskega naroda. Nova revija, Prispevki za slovenski nacionalni program, 57.
- Miles. 1995. Quali Balcani convengono all'Italia. Limes, 3.
- Mirakian, Laura. 1995. Che cosa fa la nostra diplomazia. Limes, Rivista italiana di geopolitica. Editrice periodici culturali Roma, 3.
- Osolnik, Bogdan. 1993. Delo, Ljubljana, 7/8. septembra.
- Parovel, Paolo G. 1995. Delo, 27. novembra.
- Polajnar, Ignac. 1993. Dnevnik, Ljubljana, 2. oktobra.
- Simović, Vojislav. 1958. AVNOJ / pravnopolitička študija. Kultura Beograd.