

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Andreja Banutai**

**Mentor: doc. dr. Milan Jazbec  
Somentor: asist. dr. Milan Brglez**

**DIPLOMACIJA KOT SREDSTVO ZAGOTAVLJANJA VARNOSTI  
MALIH DRŽAV: PRIMER MADŽARSKE IN SLOVENIJE**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2006**

*moji mami Evi*

## **ZAHVALA**

*Zahvaljujem se svojemu mentorju dr. Milanu Jazbecu za njegovo strokovno in nesebično pomoč, številne nasvete, dobronamerne kritike in vzpodbudo ter potrpežljivost pri nastajanju mojega diplomskega dela.*

*Posebna zahvala gre somentorju dr. Milanu Brglezu, ki me je z nasveti usmerjal, da nisem zašla z glavne poti, spodbujal z idejami in iztočnicami za nova razmišljanja ter mi nudil tehnično pomoč.*

*Zahvaljujem se svoji družini, mami, atiju in Siniju, za vso ljubezen, potrpljenje in ponos v času mojega študija.*

*Hvala vsem, ki ste bili z mano, mi stali ob strani, me bodrili v najtežjih trenutkih in verjeli vame.*

# KAZALO

<b>SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....</b>	<b>iii</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1. 1. Predstavitev teme.....</b>	<b>1</b>
<b>1. 2. Delovni hipotezi, raven analize in uporabljena metodologija .....</b>	<b>3</b>
<b>1. 3. Struktura analize in omejitve naloge.....</b>	<b>4</b>
<b>2. OPREDELITEV TEMELJNIH TEORETIČNIH POJMOV .....</b>	<b>6</b>
<b>2. 1. Mala država.....</b>	<b>6</b>
<b>2. 2. Varnost .....</b>	<b>10</b>
<b>2. 3. Zunanja politika .....</b>	<b>12</b>
<b>2. 4. Diplomacija .....</b>	<b>15</b>
<b>3. MALE DRŽAVE V MEDNARODNI SKUPNOSTI.....</b>	<b>21</b>
<b>3. 1. Zunanja politika malih držav .....</b>	<b>22</b>
<b>3. 2. Diplomacija malih držav .....</b>	<b>25</b>
<b>3. 3. Varnost malih držav .....</b>	<b>28</b>
<b>3. 4. Načini zagotavljanja varnosti malih držav .....</b>	<b>31</b>
<b>4. NATO KOT OPCIJA ZAGOTAVLJANJA VARNOSTI MALIH DRŽAV .....</b>	<b>36</b>
<b>5. PRIMERJALNA ANALIZA .....</b>	<b>42</b>
<b>5. 1. Mednarodno okolje Madžarske in Slovenije.....</b>	<b>43</b>
<b>5. 2. Zmožnosti Madžarske in Slovenije za zagotovitev lastne varnosti .....</b>	<b>45</b>
<b>5. 3. Zunanjepolitični strategiji Madžarske in Slovenije za zagotovitev varnosti .....</b>	<b>49</b>
<b>5. 4. Uresničitev zunanjepolitičnih strategij Madžarske in Slovenije za zagotovitev varnosti.....</b>	<b>55</b>
<b>5. 4. 1. Multilateralna raven diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z organizacijo Nato.....</b>	<b>56</b>

5. 4. 2. Bilateralna raven diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z ZDA v luči širitve Nata.....	62
<b>6. ZAKLJUČEK .....</b>	<b>68</b>
<b>7. VIRI .....</b>	<b>73</b>
<b>7. 1. PRIMARNI VIRI .....</b>	<b>73</b>
<b>7. 2. SEKUNDARNI VIRI .....</b>	<b>74</b>

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ang.	v angleškem jeziku
ANČ	Akcijski načrt za članstvo ( <i>MAP – Membership Action Plan</i> )
BDP	bruto družbeni proizvod
BiH	Bosna in Hercegovina
DeZPRS	Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DZ	Državni zbor
EAPC	Evroatlantski partnerski svet ( <i>Euro-Atlantic Partnership Council</i> )
ES	Evropska skupnost ( <i>EC – European Community</i> )
EP	Evropski parlament ( <i>European Parliament</i> )
et al.	in ostali ( <i>et alii</i> )
EU	Evropska unija ( <i>European Union</i> )
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika ( <i>ESDP – European Security and Defense Policy</i> )
GS OZN	Generalna Skupščina Organizacije združenih narodov ( <i>GA UNO - General Assembly of the United Nations Organization</i> )
ibid.	prav tam ( <i>ibidem</i> )
idr.	in drugo(i)(a)
IFOR	implementacijske sile ( <i>Implementation Forces</i> )
IPP	Individualni partnerski program ( <i>Individual Partnership Programme</i> )
itd.	in tako dalje
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi ( <i>CSCE - Conference on Security and Cooperation in Europe</i> )
LNP ANČ	Letni nacionalni program Akcijskega načrta za članstvo
madž.	v madžarskem jeziku
MDF	Madžarski demokratični forum ( <i>Magyar Demokraták Fóruma</i> )
mio	milijon
MKK	Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Madžarske ( <i>Magyar Köztársaság Külügyminiszteriuma</i> )
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve

NAA	Severnoatlantska skupščina ( <i>North Atlantic Assembly</i> )
NAC	Severnoatlantski svet ( <i>North Atlantic Council</i> )
NACC	Severnoatlantski svet za sodelovanje ( <i>North Atlantic Cooperation Council</i> )
Nato	Organizacija severnoatlantskega sporazuma ( <i>North Atlantic Treaty Organization</i> )
NEFA	<i>Nato Enlargement and Facilitation Act</i>
NRF	Natove reakcijske sile ( <i>Nato Response Forces</i> )
npr.	na primer
op.	opomba
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ( <i>OSCE - Organization for Security and Cooperation in Europe</i> )
oz.	oziroma
OZN	Organizacija združenih narodov ( <i>UNO - United Nations Organization</i> )
PCC	t. i. Praške zaveze ( <i>Prague Capabilities Commitment</i> )
PzM	Partnerstvo za mir ( <i>PfP – Partnership for Peace</i> )
res.	resolucija
ReSNV RS	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije
RM	Republika Madžarska
RS	Republika Slovenija
SFOR	stabilizacijske sile ( <i>Stabilization Forces</i> )
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SE	Svet Evrope ( <i>CE - Council of Europe</i> )
SOFA	Sporazum o statusu in tranzitu tujih sil ( <i>Status of Forces Agreement</i> )
str.	stran
št.	številka
SZ	Sovjetska zveza
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika ( <i>CFSP - Common Foreign and Security Policy</i> )
t. i.	tako imenovan(a)(i)
tj.	to je
TNI	tuje neposredne investicije ( <i>FDI – Foreign Direct Investments</i> )
TO	Teritorialna obramba

UNIDIR	Inštitut Združenih narodov za razorožitvene študije ( <i>United Nations Institute for Disarmament Research</i> )
VP	Varšavski pakt
V – 10	Vilniška skupina ( <i>Vilnius Group of Ten</i> )
ur.	urednik
Ur.l.RS	Uradni list Republike Slovenije
ZEU	Zahodnoevropska unija ( <i>WEU – West European Union</i> )
ZDA	Združene države Amerike ( <i>USA – United States of America</i> )
ZRN	Zvezna republika Nemčija

# 1. UVOD

## 1. 1. Predstavitev teme

Dogodki minulih petnajst let dokazujejo, da živimo v času korenitih sprememb. Padec berlinskega zidu in z njim simboliziran zlom komunizma v Evropi sta naznanila propad bipolarizma ter ponovno oživitev multipolarnega mednarodnega sistema. To je povzročilo temeljite spremembe v Evropi, tako politične, gospodarsko-socialne kot tudi varnostne. Konec hladne vojne je prinesel pomembne spremembe v pojmovanje varnosti; začel se je proces preoblikovanja varnostne paradigme in celotne evropske varnostne arhitekture. Varnost ni več pojmovana samo kot trda, vojaška varnost, njeno pojmovanje se je razširilo v skladu s spremenjeno naravo ogroženosti – v ospredje stopajo drugi viri ogrožanja (sicer prisotni že prej, a potisnjeni v ozadje), ki se nanašajo na ekonomsko varnost, socialne odnose, humanitarna in okoljevarstvena vprašanja, množične migracije, terorizem, naravne nesreče itd. Varnost je potrebno razumeti kot kompleksen, celovit in večplasten pojem. Zagotavljanje varnosti v širšem smislu ostaja pomembno pri zagotavljanju ugodnega ozračja za politični in ekonomski razvoj sleherne države, zaradi spreminjanja dejavnikov ogrožanja pa je doseganje varnosti tudi v sodobnih mednarodnih odnosih eden osrednjih ciljev držav.

Globalizacija in vse intenzivnejša internacionalizacija mednarodnega življenja narekujeta naraščajočo medsebojno odvisnost tudi na področju varnosti, kjer je treba upoštevati njeno mednarodno dimenzijo, in zahtevata globalno ukvarjanje z varnostnimi vprašanji ter temu primerno reševanje varnostnih izzivov.

Pomembna posledica revolucionarnih sprememb v Evropi v začetku devetdesetih let je tudi nastanek 22 novih držav, med katerimi je precej malih. Države v mednarodni skupnosti so *de iure* enake in suverene, *de facto* pa se razlikujejo po velikosti oz. obsegu, številu prebivalcev, po moči, vplivu in dejanski teži v mednarodnem življenju. Obstajajo velike sile, srednje in male države. V diplomski nalogi se osredotočam na male države, katerih velikost (oz. majhnost) sovпада z omejenostjo oz. pomanjkanjem virov in posledično večjo ranljivostjo, še zlasti na področju varnosti. Zato menim, da je vprašanje varnosti za male države tudi vprašanje njihovega preživetja. Male države si varnosti ne morejo zagotoviti samo z uporabo lastnih sil, zato se opirajo tudi na zunanje dejavnike – tu imajo več opcij: opora na veliko(e) silo(e), zveza več malih držav, članstvo v multilateralnih institucijah ali status nevtralnosti. Ne glede na izbiro varnostnega aranžmana se v tej točki pokaže bistven pomen



diplomacije kot načina poslovanja držav med seboj. Diplomacija predstavlja za male države, katerih glavna značilnost je pomanjkanje virov, najpomembnejše sredstvo urejanja odnosov z drugimi političnimi subjekti, kar velja tudi na področju varnosti. Naloga diplomacije je uveljaviti in zaščititi interese male države ter uresničiti njene zunanjepolitične cilje. Zagotovitev varnosti pa je ena izmed prioritet zunanje politike sleherne male države.

Izhajajoč iz navedenih dejstev, v diplomski nalogi skušam dognati, kakšno vlogo ima diplomacija pri zagotavljanju varnosti dveh malih držav – Madžarske in Slovenije. Obe državi pripadata evropskemu varnostnemu in političnemu okolju, ki je, kot rečeno, doživelo temeljito preobrazbo v minulem poldrugem desetletju, zato to okolje predstavlja okvir diplomatske naloge. Sedanja Evropa s precejšnjim številom institucij ponuja malim državam več varnostnih izbir pri reševanju njihovih varnostnih dilem. Tako Madžarska kot Slovenija sta se odločili, da svoje varnosti ne bosta zagotavljali kot nevtralni državi ali v zvezi s kakšno velesilo, temveč sta izrazili namero po članstvu v multilateralnih institucijah.

Nosilec institucionalizirane varnostne ureditve v Evropi je več (Organizacija združenih narodov – OZN, Organizacija severnoatlantskega zaveznitva – Nato, Evropska unija – EU, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE, posredno tudi Svet Evrope – SE in do pred kratkim Zahodnoevropska unija – ZEU), kar prispeva h komplementarnosti in prepletenosti njihovega delovanja in procesov v njihovem okviru. Zaradi tega in še posebej zaradi omejenega obsega diplomatske naloge, menim, da je smiselna omejitev na eno izmed navedenih institucij. Čeprav je nesporno, da je članstvo v OZN pomemben in osrednji cilj sleherne male države, je potrebno upoštevati izrazit interes evropskih malih držav, še posebej novih, za članstvo v Nato in EU, kar potrjuje tudi Benkovo (1997: 252) opažanje, da »so male države usmerjene le k bližnjemu mednarodnemu okolju, vendar pri tem upoštevajo globalne povezave«.

Na podlagi navedenih opažanj in dejstva, da je proces evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) EU še precej nedorečen in v povojih ter hkrati vzporeden širitvi Nata, mehanizmi zagotavljanja varnosti OVSE pa predvsem posredne narave, menim, da je smiselna omejitev na zvezo Nato kot osrednjo institucijo zagotavljanja varnosti malih držav v Evropi oz. konkretno varnosti Madžarske in Slovenije. Nato zagotavlja varnost svojim članicam s sistemom kolektivne obrambe, ki ga v zadnjih letih dopolnjuje naraščajoč politični

dialog s partnerskimi in tretjimi državami. Madžarska in Slovenija sta mali državi, nova<sup>1</sup> mala država pa je le Slovenija. Kljub temu sta obe postali članici zveze Nato šele po koncu hladne vojne, Madžarska leta 1999, Slovenija pa leta 2004. Madžarska je sicer bila samostojna država že pred padcem berlinskega zidu, a kot članica Varšavskega pakta (VP) na drugi strani ideološke zaveze ni mogla zagotavljati svoje varnosti v okviru zveze Nato. Tako ni naključje, da sem za primerjavo izbrala ti dve državi, saj smo v zadnjem desetletju priče zelo podobni poti obeh držav na področju zagotavljanja varnosti.

Temeljni namen mojega diplomskega dela je prikazati vlogo preiščenega diplomatskega delovanja Madžarske in Slovenije pri izvajanju in uresničevanju opredelitve oz. usmeritve njunih vlad za članstvo v zvezi Nato, kar je v prvi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja postalo osrednji zunanjepolitični cilj obeh držav. Zato v nadaljevanju preučujem pomen in vlogo multilateralne in bilateralne oblike diplomatske dejavnosti, pri čemer izhajam iz spoznanja, da članstvo v multilateralnem zavezništvu, kot je Nato, ponuja malim državam možnost institucionaliziranega delovanja v procesih in organih te multilateralne tvorbe, nadalje jim omogoča lažje soočanje z velikimi silami, povečuje njihovo opaznost in prisotnost v mednarodni skupnosti ter jim ponuja bistveno večje možnosti za pogajanja kot eno izmed ključnih funkcij diplomacije.

## **1. 2. Delovni hipotezi, raven analize in uporabljena metodologija**

Osrednji vodili za analizo v diplomskem delu bosta naslednji delovni hipotezi:

1. Zaradi majhnosti in pomanjkanja resursov malih držav je diplomacija najpomembnejši instrument uresničevanja njihovih zunanjepolitičnih ciljev, med katerimi je zagotavljanje varnosti eden izmed prioritetenih.
2. Slovenija in Madžarska sta mali državi in pripadata evropskemu varnostnemu okolju, kjer narašča multilateralno urejanje varnostnih zadev. V takšnem regionalnem okolju je članstvo v zvezi Nato optimalna izbira za zagotovitev njune varnosti, diplomacija pa najpomembnejše sredstvo za reševanje njunih varnostnih dilem.

---

<sup>1</sup> S terminom 'nova' označujem tiste države, ki so nastale po razpadu nekdanje SFRJ, SZ in Češkoslovaške. V prejšnjem stoletju so države nastale v štirih zaporednih valovih: ob koncu prve svetovne vojne, ob koncu druge svetovne vojne, ob razpadu kolonialnega sistema v šestdesetih in sedemdesetih letih in ob zlomu bipolarne blokavske ureditve. Tako je s propadom sovjetske in jugoslovanske federacije ter češkoslovaškega imperija prišlo do četrtega vala nastanka novih držav; nastalo je 22 novih držav (Jazbec 1998: 455, 458).

Izhajajoč iz teh hipotez v diplomskem delu skušam raziskati, v kolikšni meri je diplomacija bila in je tisto sredstvo zunanje politike Madžarske in Slovenije, s pomočjo katerega sta državi uresničili konkretni zunanjepolitični in varnostni cilj – tj. članstvo v zvezi Nato. Preučevanje izbrane tematike temelji na metodi analize in interpretacije primarnih (dokumenti, resolucije, deklaracije, vladna poročila, pogodbe, zakoni) in sekundarnih virov (knjige, članki, poročila). Zaradi pomanjkanja fizično razpoložljivih dokumentov in knjižne literature, ki bi neposredno opisovali diplomatsko dejavnost Madžarske in Slovenije pri vstopanju v Nato, v diplomski nalogi uporabljam tudi vire z medmrežja. Ker so viri z medmrežja velikokrat izpostavljeni kritikam subjektivnosti in pristranskosti, sem bila posebej pozorna na njihovo verodostojnost. Dokumenti, članki in druga literatura z medmrežja, ki sem jo uporabila kot vir informacij za analizo v diplomskem delu, so bili objavljeni na spletnih straneh vlad preučevanih malih držav, nadalje v strokovnih in priznanih revijah in na spletnih straneh uglednih univerz. Uporabljeni viri z medmrežja so mi bili v veliko pomoč pri empiričnem raziskovanju, saj obstaja precejšnje pomanjkanje takih virov v fizični obliki. V drugem, empiričnem delu naloge uporabljam tudi metodo primerjalne analize v povezavi s študijama primerov, s pomočjo katere primerjam značilnosti širšega in ožjega mednarodnega okolja Madžarske in Slovenije po koncu hladne vojne, njune zmogljivosti zagotavljanja lastne varnosti v tem obdobju in okolju, njuni zunanjepolitični strategiji za zagotavljanje varnosti ter vlogo in pomen njunih diplomacij kot tistega sredstva, s pomočjo katerega sta realizirali omenjeni zunanjepolitični strategiji oz. uresničili preučevani varnostnopolitični cilj.

### **1. 3. Struktura analize in omejitve naloge**

Diplomska naloga je razdeljena na šest poglavij. V prvem, uvodnem poglavju predstavljam temo naloge, njen pomen v sodobnih mednarodnih odnosih in cilje diplomskega dela; to poglavje namenjam tudi opisu delovnih hipotez, uporabljenim metodam analize ter predstavitvi strukture naloge in njenim omejitvam. Drugo poglavje opredeljuje temeljne teoretične pojme, katerih natančno definiranje je potrebno za pravilno razumevanje diplomskega dela. V tretjem poglavju sprva predstavim vlogo in pomen malih držav v mednarodni skupnosti, nato prikažem posebnosti zunanje politike in diplomacije malih držav ter preučim pomen varnosti za male države, kjer se posebej osredotočim na male države Srednje in Vzhodne Evrope. To poglavje zaključim z opisom možnosti oz. opcij, ki so na voljo malim državam iz omenjenega okolja za reševanje njihovih varnostnih dilem. Izhajajoč iz tega v četrtem poglavju predstavim zvezo Nato kot opcijo zagotavljanja varnosti malih

držav. Na kratko opišem nastanek, razvoj in cilje te organizacije, pri čemer posebej poudarim pomen dogodkov in sprememb po koncu hladne vojne, ki so narekovali temeljito preobrazbo in redefiniranje vloge ter pomena Nata. To poglavje zaključim z opisom najpomembnejših argumentov Madžarske in Slovenije, na osnovi katerih sta državi izbrali članstvo v Severnoatlantskem zavezništvu kot najprimernejšo opcijo zagotavljanja njune varnosti. Peto poglavje temelji na konkretizaciji diplomske naloge – namen tega empiričnega poglavja je analizirati in primerjati vlogo in pomen diplomatske aktivnosti preučevanih malih držav pri doseganju članstva v zvezi Nato. Pri analizi izhajam iz značilnosti širšega in ožjega mednarodnega okolja Madžarske in Slovenije ob koncu hladne vojne, glede na izzive iz varnostnega okolja pa ugotovljam in primerjam njune zmogljivosti za zagotavljanje lastne varnosti. Izhajajoč iz teh spoznanj v nadaljevanju primerjam zunanjepolitični in varnostni strategiji Madžarske in Slovenije ter analiziram vlogo njune diplomatske dejavnosti pri uresničevanju omenjenih strategij oz. natančneje pri izpolnjevanju konkretnega zunanjepolitičnega cilja, tj. članstva v Natu. V zaključnem, šestem poglavju skušam na osnovi teoretičnih ugotovitev in ugotovitev primerjalne analize ovrednotiti zastavljeni hipotezi ter ugotoviti, kako in koliko je diplomatska aktivnost preučevanih držav pripomogla k uresnitvi konkretnega zunanjepolitičnega cilja in s tem k zagotovitvi njune varnosti.

V diplomskem delu velja opozoriti tudi na nekatere vsebinske omejitve. V teoretičnem, še posebej pa v empiričnem delu naloge, tako omejitev predstavlja osredotočenje na evropsko politično in varnostno okolje po koncu hladne vojne ter malih držav v njem. V poglavjih, kjer govorim o varnosti malih držav, njihovih izbirah za zagotovitev varnosti, predvsem pa v empiričnem delu naloge, kjer primerjalno raziskujem dve mali državi, sem okolje še bolj omejila, in sicer na Srednjo in deloma Vzhodno Evropo. Drugo omejitev predstavlja osredotočenje na zvezo Nato kot opcijo zagotavljanja varnosti malih držav v multilateralni instituciji. Kot že rečeno, sem se osredotočila na Severnoatlantsko zavezništvo, ker menim, da je OZN za tematiko mojega dela in za preučevani mali državi preveč splošne narave, EU oz. v njenem okviru razvijajoč se proces EVOP pa je še vedno v fazi razvoja in hkrati komplementaren širitvi in preobrazbi Nata, medtem ko so mehanizmi zagotavljanja varnosti OVSE pa predvsem posredne narave.

## 2. OPREDELITEV TEMELJNIH TEORETIČNIH POJMOV

Uvodna predstavitev teme in ciljev diplomskega dela je nakazala pomen določenih pojmov, ki jih je potrebno podrobneje opredeliti, da bosta naloga in njena analiza pravilno in natančno razumljeni. Definicij pojmov, kot so mala država, varnost, zunanja politika in diplomacija, je v družboslovju precej, nekatere si celo nasprotujejo. Zato se pridružujem Bučarjevemu (1995: 6) mnenju, da je »definicija [pri njem sicer regije, a to lahko posplošimo] odvisna od avtorja definicije, ki je omejen s področjem, z znanstveno disciplino, s temo in s strukturo«. Različni avtorji se določene teme lotevajo na različne načine, iz različnih zornih kotov oz. teoretičnih predpostavk. Zato bom navedene pojme, ki so ključnega pomena v tej nalogi, podrobneje opredelila in pri tem upoštevala različne poglede ter jih na koncu poskušala definirati v kontekstu naloge.

### 2. 1. Mala država

Dejstvo je, da so male države posebna kategorija v mednarodnem sistemu in da nihče ne dvomi v njihov obstoj. Čeprav ima proučevanje fenomena malih držav že uveljavljeno tradicijo in zgodovino v politični znanosti in mednarodnih odnosih,<sup>2</sup> pa Jazbec (2002: 53) ugotavlja, da »v/ literaturi, ki proučuje male države, obstaja določeno soglasje, da ne obstaja zadovoljiva in sprejemljiva definicija malih držav.« Amstrup<sup>3</sup> navaja dva razloga za to, da kljub številnim pristopom in avtorjem, ki se ukvarjajo s fenomenom malih držav, še vedno ne obstaja sistematična in splošno sprejeta definicija malih držav, in sicer (Jazbec 2002: 55):

- velikost je konceptualno nejasna, kar zlahka dopušča različne interpretacije, in
- iskanje definicije, temelječe izključno na neodvisni spremenljivki (velikost), je zanemarilo vprašanje odvisne spremenljivke (obnašanje), ki ni nič manj nejasna, kot je neodvisna spremenljivka.

---

<sup>2</sup> Proučevanje malih držav z analitičnega vidika se intenzivneje začne po koncu druge svetovne vojne. Med najpomembnejšimi avtorji so: Annette B. Fox (1959), R. Rothstein (1968), D. Vital (1967 in 1971) pa tudi A. Schou, A. Brundtland, M. A. East in T. Mathisen. Omenim naj, da sta P. Baehr (1975) in N. Amstrup (1976) nasprotovala analitični uporabnosti koncepta malih držav. Toda koncept je »preživel« in je še danes eden pomembnejših fenomenov preučevanja (Knudsen 1996: 184).

<sup>3</sup> Amstrup, N. (1976) *The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts*. Cooperation and Conflict 3/1976, str. 165.

Izhajajoč iz tega, isti avtor, na podlagi dosedanjih proučevanj malih držav, predlaga šest skupin pristopov k pojasnitvi problema definicije malih držav.<sup>4</sup> V teoriji mednarodnih odnosov pa sta se uveljavila dva pristopa za razumevanje kategorije malih držav: R. Rothstein, D. Vital in deloma A. Fox so predstavniki prvega pristopa, ki se na nek način sicer oddaljuje od stališč realistične šole (ki kot odločujoč kriterij za presojo položaja držav v mednarodni skupnosti jemlje izmerljiva in materialna merila), a na koncu vseeno na podlagi izračuna materialnih dejavnikov šteje kot velike sile samo tri ali nekaj več držav, druge pa obravnava bolj ali manj nediferencirano (Benko 1997: 249-250). Tako R. Rothstein<sup>5</sup>, ki je svojo kategorizacijo razvil na osnovi analize moči, meni, da je »mala država tista, ki spozna(va), da ne more doseči svoje varnosti z zmogljivostmi, s katerimi razpolaga, marveč se mora v osnovi opreti na moč drugih držav, institucij, procesov in razvoja: spoznanje kake male države, da se ne more opreti na lastne zmogljivosti, more oz. mora biti priznано tudi od drugih držav, ki posegajo v mednarodno politiko« (Benko 1997: 250). D. Vital<sup>6</sup> (Loncar 2002: 8) nadaljuje z razdelitvijo držav v tri skupine: velike, srednje in male, pri čemer za male države poda zgornjo mejo njihovega števila prebivalstva, tako da so male države tiste, ki imajo:

- 10-15 milijonov prebivalcev, pod pogojem, da so gospodarsko razvite države, in
- 20-30 milijonov prebivalcev, pod pogojem, da so nerazvite države.

A. Fox<sup>7</sup> pa v svoji definiciji malih držav poudarja pomen celotnega mednarodnega sistema, ki ga je potrebno upoštevati za presojo položaja malih držav v njem in pravi, da bi »/.../ v kategorijo malih držav mogli uvrstiti tiste, katerih voditelji sodijo, da je njihova politična teža omejena zgolj na lokalna območja, pa se torej ne uveljavljajo in ne morejo uveljavljati na globalni ravni, nadalje, ki so odvisne od zunanjih političnih sil, kar zadeva njihovo varnost (podčrtala A. B.), in kjer so interesi njihovih držav nebitvenega pomena za velike sile« (Mraz 1995: 22).

---

<sup>4</sup> Amstrup v prvo skupino uvršča avtorje, ki trdijo, da je problem definicije tako kompleksen, da je le-ta nepomembna in nepotrebna. Rapaport, Muteba in Therattil kot predstavniki druge skupine skušajo velikost povezati z določenimi merljivimi karakteristikami – npr. površina, populacija, BDP itd. Tretja skupina pa poudarja nujnost uvajanja drugih spremenljivk v proučevanje malih držav (npr. struktura mednarodnega sistema) in tako relativizira pomen velikosti. Četrta skupina uvaja t. i. »zaznavni vidik« velikosti oz. majhnosti; njen predstavnik je R. Rothstein. Peta skupina proučuje obnašanje malih držav v določenih specifičnih situacijah in tako poskuša definirati pomembne značilnosti obnašanja malih držav; pri tej skupini je potrebna velika previdnost pri poskusih generalizacije na druge situacije. Väyrynen kot predstavnik šeste skupine pa predlaga nujnost diferenciacije koncepta velikosti (Jazbec 2002: 56-57).

<sup>5</sup> Rothstein, Robert L. (1968) *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.

<sup>6</sup> Vital, David (1967) *The Inequality of States*. Oxford: Clarendon Press.

<sup>7</sup> Fox, Annette B. (1959) *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.

R. Keohane kot predstavnik drugega pristopa kritizira Rothsteinovo kategorizacijo in meni, da bi iz nje sledilo, da so bile v dobi jedrske oborožitve male države vse razen ZDA, takratne Sovjetske zveze (SZ) in Kitajske, ter dodaja, da bi bila takšna definicija sprejemljiva v času ravnotežja moči med svetovnimi vojnami (Keohane 1969: 292-293). Zato v svojo definicijo malih držav dodaja psihološko razsežnost, s čimer večjo pozornost nameni vlogi države v mednarodnem sistemu namesto zmogljivosti države za ohranitev varnosti in kot pravi Keohane, »v prid jasnosti in tudi spoznanja, da 'objektivna realnost' ne določa neposredno obnašanja državnikov« (Keohane 1969: 296). Na podlagi navedenega so po Keohaneju »velike sile tiste države, katerih voditelji menijo, da morejo same odločilno ali odločujoče vplivati na mednarodni sistem; sekundarne države so tiste, katerih voditelji menijo, da morejo imeti določen vpliv na mednarodne odnose, vendar ta ne more biti odločujoč; srednje države so tiste države, katerih državniki menijo, da same ne morejo vplivati in učinkovito delovati v mednarodnem sistemu, menijo pa, da morejo nanj izvajati sistemski vpliv, če delujejo v skupinah ali mednarodnih organizacijah. Končno so po Keohaneju male države tiste, katerih voditelji menijo, da ne morejo nikoli, pa naj delujejo same ali pa v skupinah, imeti pomembnejšega vpliva na mednarodni sistem« (*ibid.*, Benko 1997: 250).

Za številne avtorje pa so kvantitativni kriteriji osnova za opredelitev držav kot malih oz. velikih. Kvantitativni kriteriji, kot so velikost ozemlja, število prebivalstva in gospodarska ter vojaška moč, so odločujoči kriteriji tradicionalne teorije moči, na podlagi katerih male države opredeli kot šibke države. Indikatorja velikosti ozemlja in populacije za nekatere avtorje predstavljata izhodišče kategoriziranja držav na velike in male. Tako Senjur (1992: 9) in Jazbec (2002: 59) opredelita zgornjo in spodnjo mejo velikosti ozemlja in menita, da je primerna določitev spodnje meje ozemlja 10.000 km<sup>2</sup> in zgornje meje 100.000 km<sup>2</sup>. Ista avtorja kriterij velikosti ozemlja povežeta z velikostjo populacije, pri čemer Senjur (1992: 9) opredeli male države kot tiste, ki imajo od enega (1) do deset (10) milijonov prebivalcev, Jazbec (2002: 59) pa ta razpon poveča, tako da imajo po njegovem mnenju male države med ena in pol (1,5) in petnajst (15) milijonov prebivalcev. Številni drugi avtorji pa so opredelili bodisi samo spodnjo ali samo zgornjo mejo števila prebivalcev. Tako Barston<sup>8</sup> opredeli meje

---

<sup>8</sup> Barston, R. P. (1973) *The Other Powers*. London: Studies in the Foreign Policy of Small States, str. 143.

majhnosti med deset (10) in petnajst (15) milijonov prebivalcev, Kramer<sup>9</sup> petnajst (15) milijonov in Kindley<sup>10</sup> do šestnajst (16) milijonov (Jazbec 2002: 58).

Tudi Šabič (2002: 3) opaza, da je pojem male države že dolgo prisoten med teoretiki mednarodnih odnosov in predstavi tri skupine pristopov, ki naj bi pripomogli k boljšemu razumevanju tega termina; to so definicijski, konstruktivistični in sektorski pristop. Kot že ime pove, je cilj definicijskega pristopa oblikovanje definicije male države. Šabič ugotavlja, da enotne in splošno sprejete definicije ni, saj oblikovanje definicije temelji na izbranih kriterijih oz. značilnostih, ki naj bi jih male države imele (*ibid.*). Toda določene karakteristike malih držav imajo tudi nekatere velike države, zato Goldhammer<sup>11</sup> pravi, da je »termin mala država rezerviran za velike države z majhnimi populacijami, za male države z veliki populacijami, za male države z majhnimi populacijami in včasih za države katerekoli velikosti, ki se večinoma brigajo zase« (Šabič 2002: 3).<sup>12</sup> Katera država je torej velika in katera mala? Šabič (2004: 4) pravi, da del odgovora leži v konstruktivističnem pristopu, po katerem je država mala, če jo kot tako opredelijo njeni državljani in vsi, ki so povezani z njo. Sektorski pristop pa pri opredelitvi držav izhaja iz merljivih indikatorjev državne velikosti, vendar le-te nadgradi s Keohanejevim predlogom kategoriziranja držav glede na njihovo sposobnost vplivanja na zadeve v mednarodnem sistemu ter na specifičnih področjih sodelovanja (Šabič 2002: 5). Isti avtor meni, da noben od pristopov ne ponuja zadovoljive in celovite definicije malih držav in njihove vloge v mednarodni skupnosti (*ibid.*). Vsi trije pristopi pa poudarjajo pomen državnih atributov v študijah malih držav, zato Šabič (2004:6) zaključí, da je majhnost relativna kategorija, pri čemer je največ odvisno od malih držav samih, kako sposobne so uporabiti svoje obstoječe vire v lastno korist.

Že ta poizkus definiranja malih držav pokaže, da se teorije malih držav lotevajo problema vsaka iz svojega zornega kota. Kot ugotavlja Knudsen (2002:182), se ob tem izgubi nek širši povezovalni vzorec problemov malih držav. Zato želi poudariti skupne točke vseh treh vej literature o malih državah<sup>13</sup> in tako oblikovati bolj koherentno poddisciplino z bolj enotno

---

<sup>9</sup> Kramer, Helmut (1994) *Small States Theorising in the Europe of Nineties*. Referat na mednarodni konferenci »Transformacija v Vzhodni Evropi«, Praga 17.-19. november.

<sup>10</sup> Kindley, Randal (1995) 'Challenges to Traditional Economic Governance in Small European States'. V: Langer, Josef, Pöllauer, Wolfgang (ed.) (1995) *Small States in the Emerging New Europe*. Eisenstadt: Verlag für Soziologie, str. 27.

<sup>11</sup> Goldhammer, Herbert (1972) *The Foreign Powers in Latin America*. New York: Princeton University Press, str. 237.

<sup>12</sup> Norveška je npr. mala država, če jo ocenimo po številu prebivalcev (4,2 mio), ne pa tudi, če jo ocenimo po velikosti ozemlja, ki je večje od Madžarske (10,5 mio prebivalcev) in celo Poljske (40 mio prebivalcev) (Šabič, Brglez 2002: 69).

<sup>13</sup> Prva veja literature o malih državah se ukvarja z njihovimi osnovnimi zunanjepolitičnimi opcijami – nevtralnost ali izolacija nasproti zavezništvu. Druga smer je primerjalna literatura o politiki in oblikovanju



teorijo o malih državah. Nadalje ugotavlja, da je večina študij o malih državah opisnih in narodno obarvanih,<sup>14</sup> velikost prebivalstva pa opredeljujejo kot ključni pojasnjevalni element, kar je v analitičnem smislu pogosto nejasno. Isti avtor zato zaključí, da ne moremo govoriti o teorijah, temveč le o študijah malih držav (*ibid.*).

Splošne in enotne definicije male države torej ni. Zato se v diplomski nalogi omejujem na lastno definicijo oz. na opredelitev malih držav iz svojega zornega kota. V kontekstu diplomske naloge me zanima, kakšne posledice ima velikost (oz. majhnost) države na njene večje ali manjše možnosti delovanja v mednarodni skupnosti, natančneje, kakšen je vpliv majhnosti na izbiro varnostne opcije, s katero si lahko mala država zagotovi varnost. Izhodišče kategorizacije majhnosti izbranih malih držav, Madžarske in Slovenije, tako predstavljata dva merljiva indikatorja: velikost ozemlja in število prebivalstva. Vendar ta kriterija nadgradim z vidika zagotavljanja varnosti, tako da v končno definicijo malih držav vključim še komponento njihovega dojemanja oz. zaznavanja sebe kot malih držav, ki si svoje varnosti ne morejo zagotoviti le z oporo na lastne zmogljivosti.

V skladu s cilji in analizo diplomskega dela v nadaljevanju za opredelitev malih držav upoštevam teritorialno prostranost in velikost populacije kot osnovna indikatorja, ki ju nadgrajujem z vidikom zaznave. Tako kot male države opredeljujem tiste, katerih velikost ozemlja se giblje med 10.000 km<sup>2</sup> in 100.000 km<sup>2</sup>, število njihovega prebivalstva pa med enim (1) in šestnajstimi (16) milijoni. Nadalje menim, da je mala država tista, ki priznava, da sama ne more poskrbeti za svojo varnost oz. ne more dosežati varnosti le z uporabo lastnih zmogljivosti ter se zato opira na pomoč zunanjih dejavnikov (drugih držav, institucij, procesov in dogajanj).

## 2. 2. Varnost

Varnost je splošno znan in zelo pogosto rabljen družboslovni pojem in je kot ugotavlja Buzan (1991: 3) »sprejet kot osrednji, izhodiščni koncept tako pri praktikih kot pri akademikih, čeprav je literatura o tem zelo neuravnotežena«.

Zgodovinsko gledano je po Grizoldu (2001: 83) »varnost temeljna vrednota medčloveških odnosov, njeno zagotavljanje pa se institucionalizira z nastankom suverene države in sistemom varnosti med državami«. Zato varnost lahko razumemo kot imanentno prvino

---

politike v malih državah, tretja pa obravnava problematike priznanja, samoodločbe, manjšin, odcepitve in iredentizma, upravičevanje obstoja malih držav in njihovih pravic nasproti velesilam (Knudsen 2002: 182).

<sup>14</sup> Narodna obarvanost pomeni, da večina avtorjev, ki se ukvarjajo s preučevanjem malih držav, izhaja iz malih držav, kar postavlja pod vprašaj objektivnost in resnično vrednost njihovih spoznanj.

obstoja in delovanja posameznika, družbe/države in mednarodnega sistema (*ibid.*). Mroz<sup>15</sup> jo opredeli kot »relativno svobodo pred grožnjami«, za Wolfersa<sup>16</sup> je varnost »v objektivnem smislu odsotnost groženj pridobljenim vrednotam, v subjektivnem smislu pa odsotnost strahu, da bodo te vrednote ogrožene« (Buzan 1991: 17).

Vsebinsko bolj nazoren je Prezelj (2001a: 131), ki varnost opredeli v netradicionalističnem smislu in pravi, da je »ogrožanje varnosti kakršnokoli stanje, v katerem ni zagotovljen uravnotežen fizični, duševni ter gmotni obstoj in razvoj posameznikov, družbe, države in celotne mednarodne skupnosti«. Anžič (2002: 455) razmišlja v podobni smeri, ko varnost razume kot »imanentno prvino družbe, ki zajema človekovo zavestno prizadevanje za vzpostavitev takšne civilizacijske in kulturne kategorije, ki bo zajemalo vse vidike varnosti: politične, gospodarske, pravne zdravstvene, socialne, kulturne in številne druge«.

Ker se v nalogi ne nameravam podrobneje ukvarjati s pojmom varnosti, temveč me zanimajo predvsem načini, strategije in uresničevanje zagotavljanja varnosti izbranih malih držav, se v skladu s cilji diplomskega dela omejujem na evropsko varnostno okolje in pojmovanje varnosti, ki se v tem okolju uveljavlja po koncu hladne vojne.

Po razpadu dvopolne ureditve v Evropi so revolucionarni premiki na političnem, ekonomskem, socialnem in še posebej na varnostnem področju narekovali spremembo v razumevanju varnosti kot osrednjega družboslovnega pojma. Tradicionalno pojmovanje varnosti kot trde in vojaške varnosti se je razširilo, kar pomeni, da so se v njeno pojmovanje vključile tudi netradicionalne in nevojaške dimenzije. Izhajajoč iz tega Grizold (1996: 68) trdi, da se v sodobni Evropi »vse bolj uveljavlja širši koncept nacionalne in mednarodne varnosti, ki vključuje gospodarske, politične, socialne, humanitarne, ekološke, vojaške in druge razsežnosti, pomembno mesto v tem konceptu pa zajema tudi področje zaščite človekovih pravic in svoboščin, demokracije in vladavine prava«. Zato je varnost potrebno razumeti kot kompleksen in celosten pojem, »ki vključuje vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi (gospodarsko, socialno, politično, izobraževalno, komunikacijsko-informacijsko, obrambno idr.) ter vse ravni njegovega povezovanja in oblike družbenega organiziranja (regionalno, nacionalno, mednarodno in svetovno)« (Grizold 2001: 83). Celovito opredelitev sodobnega pojmovanja varnosti sta oblikovala tudi Ghebali in Sauerweinova<sup>17</sup> na inštitutu OZN za razorožitvene študije (UNIDIR), ko varnost opredeljujeta

---

<sup>15</sup> John E. Mroz (1980) *Beyond Security: Private perceptions among Arabs and Israelis*. New York: International Peace Academy, str. 105.

<sup>16</sup> Arnold Wolfers (1962) *Discord and Colaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 150.

<sup>17</sup> Ghebali, Yves, Sauerwein, Brigitte (1995) *European Security in the 1995: Challenges and Perspectives*. Geneva: UNIDIR, str. 3.

kot stanje, »ko kaka država meni, da ji ne grozi nevarnost vojaškega napada, političnega pritiska in gospodarske prisile, tako da se lahko svobodno razvija. Svobodo posameznikov in skupnosti, iz katerih so posamezne države sestavljene, zagotavljajo tako obstoj in učinkovito uresničevanje osebnih svoboščin, političnih, socialnih in gospodarskih pravic kot tudi ohranitev ali obnovitev življenjskega okolja za sedanje in prihodnje generacije« (Grizold 2002: 21). Povezanost med vojaškimi in številnimi nevojaškimi grožnjami varnosti lahko poimenujemo kot »kompleksno grožnjo varnosti« (Prezelj 2002: 427). Ob tem Prezelj (2001b: 859) opozarja, da je povečano zaznavanje netradicionalnih in nevojaških groženj sicer zmanjšalo intenzivnost percepcije vojaških groženj, vendar to ne pomeni njihovega absolutnega razvrednotenja.

V sodobnem vse bolj povezanem in medsebojno odvisnem svetu je varnost potrebno razumeti v njeni mednarodni dimenziji, saj so »grožnje varnosti vse bolj transnacionalnega značaja in /.../ se širijo neodvisno od umetno vzpostavljenih meja« (Prezelj 2002: 427). Zato vprašanja sodobne varnosti niso več rešljiva znotraj nacionalnih ali drugačnih, relativno ozkih meja (*ibid.*). Jazbec (2002: 20) ob tem dodaja, da »/g/lobalizacija mednarodne skupnosti in njena izrazita, celo eksistenčna soodvisnost, narekujeta tudi globalno ukvarjanje z varnostnimi vprašanji in njihovo ustrezno reševanje«.

### **2. 3. Zunanja politika**

Države v mednarodni skupnosti komunicirajo med seboj in v tej komunikaciji razvijajo določene vzorce obnašanja. Dejanja držav in njihovi vzorci obnašanja pa so rezultat oz. posledica neke odločitve oz. usmeritve države – tj. njene zunanje politike. Države v medsebojni komunikaciji zasledujejo svoje zunanjepolitične cilje, ki jih determinirajo dejavniki tako zunanjega kot notranjega okolja posamezne države.<sup>18</sup>

Kot ugotavlja Petrič (1998: 878), je tudi definicij zunanje politike približno toliko, kolikor je avtorjev, ki jo skušajo definirati. V teoriji mednarodnih odnosov pa je nesporno, da se »zunanja politika večinoma definira kot dejavnost države oz. njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote oz. konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na voljo« (*ibid.*).

---

<sup>18</sup> Po Reynoldsu (1994: 54) geografski položaj države, njena ekonomija, demografija, politična struktura, kultura, tradicija in vojaško-strateški položaj predstavljajo notranje okolje. Zunanje okolje pa je tisto, kjer se politika dejansko uresničuje; uresničitev politike pa nujno vključuje tudi druge akterje, katerih reakcije vplivajo na sistem ustvarjanja politike (Evans in Newnham 1990: 124)

Izhajajoč iz tega so sestavine zunanje politike organi države za zunanje zadeve, vrednote, cilji, sredstva in metode (*ibid.*).

Russet in Starr (1996: 278-279) obravnavata zunanjo politiko tako, da koncept preprosto razdelita na sestavne dele, pri čemer beseda politika pomeni »odločitev ali sklop odločitev ali programov, ki nastopajo kot smernice ravnanja«. Beseda zunanje pa predstavlja vse, kar je zunaj meja državne suverenosti, kjer država nima več pravne oblasti nad ljudmi ali nad ozemljem. Avtorja tako zaključita, da je »zunanja politika sklop smernic za odločitve o ljudeh, krajih in stvareh onstran meja države« (*ibid.*).

Splošna teorija o zunanji politiki ne obstaja, zato so se razvili različni pristopi, ki skušajo razložiti delovanje države na zunanjepolitičnem prizorišču. Zagovorniki realistične šole mednarodnih odnosov, ki trdijo, da so države osrednji akterji v mednarodnem sistemu in da je ta sistem anarhičen, zunanjo politiko preučujejo le s stališča nacionalnega interesa in moči. Zunanjo politiko definirajo kot borbo za moč. Morgenthau (1995: 336) kot utemeljitelj realistične šole predpostavlja, da je zunanja politika kot borba za moč odvisna od številnih elementov (števila prebivalstva, zemljepisne lege države, gospodarske razvitosti), ki oblikujejo politično, gospodarsko in vojaško moč države. Državo kot unitarnega akterja v mednarodnih odnosih opredelijo tudi nekateri drugi avtorji. Tako Frankel<sup>19</sup> razume zunanjo politiko kot »odločitve in akcije, ki v znatnem obsegu vključujejo odnose med eno državo in drugimi« (Calvert 1986: 1). Slovenski teoretik mednarodnih odnosov Benko (1987: 435) pa jo definira kot »sistem med seboj povezanih bolj ali manj koherentnih akcij, z namenom uresničevati cilje in interese držav v ambientu mednarodne skupnosti«. V poznejši knjigi Benko (1997: 221) dopolni svojo definicijo tako, da zunanjo politiko opredeli kot »institucionaliziran proces dejavnosti-akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju z namenom uresničiti svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja bodisi se jim prilagaja«.

Vukadinović (1989) opozarja, da pristopi, ki opredeljujejo državo kot edini subjekt, ki skuša s svojo zunanjo politiko uresničiti univerzalne cilje, kot so moč, varnost in nacionalni interes, niso zadostni in ne morejo v celoti pojasniti zunanjepolitičnega delovanja države, saj ne upoštevajo notranjega delovanja in notranjih vplivov v državi. Zato ne moremo mimo Rosenaua, ki je po Bučarjevem (2001: 142) mnenju »oče zunanje politike kot znanstvene

---

<sup>19</sup> Frankel, Joseph (1963) *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision Making*. London: Oxford University Press, str. 1.

discipline«. Rosenau<sup>20</sup> kot zagovornik oblikovanja splošne teorije o zunanji politiki definira zunanjo politiko kot »tok akcij, v katerem zunanjepolitični akterji delujejo z namenom ohranitve ali spremembe situacije v mednarodnem sistemu na način, ki je skladen s ciljem ali cilji, ki so jih določili oni ali njihovi predhodniki« (Vukadinović 1989: 114). Vukadinović (1989: 115-116) po preučitvi različnih pogledov sklene, da je »zunanja politika organizirana aktivnost države,<sup>21</sup> s katero si le-ta prizadeva maksimizirati svoje vrednote in interese v odnosih z drugimi državami in ostalimi subjekti, ki delujejo v zunanjem okolju«.

Zunanjo politiko lahko razumemo torej kot zasledovanje nacionalnega interesa. Holsti (1995: 250) ugotavlja, da so cilji in akcije zunanjih politik oblikovani tako, da zadovoljijo lastne notranje cilje posamezne države. Zato meni, da »zagotovitev varnosti, blaginje, avtonomije in ugleda ter prestiža izhaja predvsem iz notranjih potreb« (*ibid.*).

Ob tem se pojavi vprašanje, kaj razumeti pod pojmom nacionalni interes. Čeprav Benko (1997: 68) ugotavlja, da je nacionalni interes kot sredstvo v politični akciji sicer nezadovoljivo strukturiran in ima nejasno vsebino, meni, da je pod tem pojmom mogoče razumeti zagotovitev samostojnosti in teritorialne integritete držav, političnega sistema in političnih vrednot, pa tudi nacionalne kulture in nacionalnih vrednot. Vukadinović (1989: 163) je bolj specifičen in definira nacionalni interes kot »skupek teženj, ki jih določena država skuša trajno uresničiti preko delovanja svojih zunanjepolitičnih akterjev«. Bebler (2002: 638) pa nacionalni interes opredeli kot »temeljne vrednote, ki jih velika večina pripadnikov nacije sprejema in doživlja kot nujne za njen obstoj in blagostanje«.

Iz povedanega lahko sklenem, da zunanjo politiko oblikujejo in nanjo vplivajo tako dolgoročni kot kratkoročni cilji posamezne države, le-ti pa se oblikujejo iz vrednot. Običajno so vsem državam skupni cilji, kot so nacionalna varnost, blaginja, ohranitev avtonomnosti in vrednot. Iskanje oz. zagotavljanje nacionalne varnosti pa trajno vpliva na zunanjo politiko vseh držav, še posebej malih, saj kot ugotavlja Senjur<sup>22</sup> »očitna pomanjkljivost malih držav ni niti ekonomska niti socialna; to je varnost« (Jazbec 2002: 91).

Preden preidem k naslednjemu podpoglavju, v katerem podrobneje opredeljujem pojem diplomacije, menim da je smiselno narediti natančno ločnico med pojmom zunanja politika in diplomacija, saj ju mnogi zamenjujejo ali ju uporabljajo celo kot sinonima. Osolnik (1998:

---

<sup>20</sup> Rosenau, James (1968) *Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research*. Chicago: Political Science and Public Policy, str. 222.

<sup>21</sup> S pojmom *organizirana aktivnost države* Vukadinović misli na »celoto akcij, ki zajemajo tako percepcije akterjev zunanje politike, odgovore na obnašanje drugih držav v mednarodnih odnosih, reševanje konkretnih situacij in tudi poskuse, da se postopno realizirajo dolgoročni načrti zunanjepolitične akcije, če le-ti obstajajo« (Vukadinović 1989: 116).

<sup>22</sup> Senjur, Marjan (1993) *Slovenia a Small Country in the Global Economy*. Ljubljana: Center for International Cooperation and Development, str. 27.

124) ju natančno razmeji in pravi, da »/z/unanjo politiko oblikujejo vlade in parlamenti, ne pa diplomatski uslužbenci, ki jih vlade potrebujejo za strokovno in uspešno izvajanje zunanje politike«. Iz tega sledi, da je samo kreiranje zunanje politike je izključno v rokah vlad in parlamentov (v skladu z ustavnimi in političnimi sistemi), medtem ko je glavna naloga diplomacije, da skrbi za uresničevanje določene zunanje politike lastne države in da spremlja zunanjo politiko drugih držav (*ibid.*) »Diplomati si lahko lastijo samo indirektn, posreden prispevek pri oblikovanju zunanje politike« (*ibid.*). Izhajajoč iz tega zunanjo politiko lahko razumemo kot formulacijo in usmeritev, diplomacijo pa kot komunikacijo in uresničevanje (Plavšak 2004: 644).

## 2. 4. Diplomacija

Mednarodno skupnost danes sestavlja 192 držav (upoštevaje število članic OZN), ki se med seboj razlikujejo glede na politično ureditev in gospodarski razvoj, glede kulturnih vzorcev in zgodovinske tradicije ter nenazadnje glede nacionalnih interesov. Ne glede na razlike države morajo komunicirati med seboj, da bi tako uresničile svoje vrednote, namene in zunanjepolitične cilje. Za to imajo na voljo različna sredstva in metode, med katerimi je diplomacija najpogostejše in verjetno tudi najbolj učinkovito sredstvo.<sup>23</sup>

Beseda diplomacija ima, podobno kot številni drugi pojmi v družboslovju, skoraj toliko definicij, kolikor je avtorjev, ki se ukvarjajo z njenim preučevanjem. To ni nič presenetljivega, saj ima pojem diplomacije dolgo zgodovino in je med tem razvil več pomenov.

Zametke diplomatskega delovanja zasledimo že s pojavom prvih plemenskih družb, »toda šele s teritorializiranimi družbenimi skupinami in državo kot bistveno obliko njihove organiziranosti se pojavlja diplomacija« (Benko 1997: 257). Tako označujemo obdobje grških mestnih držav in njihovo prakso izmenjevanja odposlancev za zametke diplomatske prakse, ki je v času Rimskega cesarstva precej zamrla, a je ponovno oživela in dobila vidnejšo vlogo v času renesanse v 14. in 15. stoletju, ko se je »/v/ Beneški republiki, Milanu in Toskani začelo razvijati tisto, iz česar je kasneje nastala sodobna diplomacija« (Vukadinović 1995: 19). Zato White (2001: 319) ugotavlja, da temelji danes znanega diplomatskega sistema

---

<sup>23</sup> Benko (1997: 255-272) razen diplomacije kot sredstva v zunanji politiki opredeli še ekonomska sredstva in sredstva prisiljevanja. Vukadinović (1987: 193) loči med političnimi, ekonomskimi, propagandnimi in vojnimi sredstvi kot instrumenti za uresničevanje zunanje politike in označi diplomacijo kot najpomembnejše politično sredstvo. Plavšakova (2004: 644-646) pa navaja tudi t. i. javno diplomacijo, ki jo opredeli kot diplomatsko sredstvo izvajanja zunanje politike.

segajo v italijanski meddržavni sistem petnajstega stoletja, kjer je bilo ustanovljeno prvo stalno diplomatsko predstavništvo.<sup>24</sup> Stalno zastopstvo predstavlja enega od dveh temeljnih elementov diplomacije, drugi, tj. medsebojno komuniciranje med državo pošiljateljico in njeno misijo, je nastal sočasno z oblikovanjem stalnih predstavništev (Jazbec 2002: 129). Razvoj tradicionalne oz. klasične diplomacije, ki se je začel v italijanskem meddržavnem sistemu, je podal temelje za razvoj sodobne diplomacije 20. stoletja. Le-ta se je začela razvijati po 1. svetovni vojni, ko je razvoj dogodkov razkril bistvene pomanjkljivosti tradicionalne diplomacije in ta ni bila več kos nalogam v novih okoliščinah (White 2001: 321-24). Sodobna diplomacija se je po koncu 2. svetovne vojne nadgrajevala in se prilagajala sodobnim razmeram. Govorimo o t.i. »hladnovojni diplomaciji« (*ibid.*). Razpad bipolarnosti leta 1989 je narekoval nove spremembe, ki jih je »posthladnovojna diplomacija« seveda vključila v svojo novejšo podobo (*ibid.*).

V tako dolgem obdobju se je razvilo precej pomenov in še več definicij diplomacije. Ibler<sup>25</sup> v Slovarju mednarodnega javnega prava našteje pet pomenov diplomacije: prvič je to vodenje državnih poslov na področju zunanje politike preko formalnih odnosov z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami; drugič je to oblika in vsebina odnosov med državami, ki nastajajo in se ohranjajo prek uradnih povezav; tretjič je to znanje in sposobnost za vodenje pogajanj med državami; četrto je to zunanje predstavljanje države in slednjič kariera oz. pripadnost krogu ljudi, ki opravljajo ta poklic (Nick 1997: 13). Podobno Nicolson (1988: 3-5) označi diplomacijo s petimi elementi in sicer kot »sinonim za zunanjo politiko, pogajanja, procesi in sredstva, s katerimi se ta pogajanja izvajajo, del zunanjega ministrstva in abstraktna sposobnost oz. talent«.

Po Vukadinoviču (1995: 108) se diplomacija najpogosteje enači z mednarodnim odnosi in zunanji zadevami, z vodenjem in uresničevanjem zunanje politike, z uradnimi stiki med državami in vladami, s pogajanjem oz. se šteje za del vsega tega, zato jo konceptualno lahko razumemo kot spretnost, znanost, sposobnost, proces, prakso, funkcijo in institucijo (Vukadinovič 1995: 109). Isti avtor zaključi, da je diplomacija »oblika državne dejavnosti, osredotočena na odnose z drugimi državami in mednarodnimi udeleženci. Njen glavni cilj je opredeljevanje nalog, ki ji jih zaupajo organi državne oblasti, prek njih pa skupina, ki ima oblast. Cilji te politike se kažejo v zunanji politiki držav, diplomacija pa je instrument, s katerim se ta politika uresničuje« (Vukadinovič 1995: 15). Barston (1988: 1) v svoji analizi moderne diplomacije sklone podobno in pravi, da se »/diplomacija ukvarja z upravljanjem

---

<sup>24</sup> Beneška republika ga je odprla v Genovi leta 1455.

<sup>25</sup> Ibler, Vladimir (1987) *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator.

odnosov med državami in med državami ter ostalimi dejavniki. Z državne perspektive se diplomacija ukvarja s svetovanjem in izvajanjem zunanje politike. Kot taka je sredstvo, s katerim države preko svojih formalnih in drugih predstavnikov, kakor tudi preko ostalih dejavnikov, izražajo, usklajujejo in zagotavljajo delne ali splošne interese, zasebne dogovore, izmenjavo pogledov, prepričevanje, obiske, grožnje in ostale podobne dejavnosti« (*ibid.*). Vsebinsko najbolj nazoren pa je Benko (1998: 40), ki trdi, da je »d/iplomacija institucija družbe, organizirane v državi, ki je nastala s pojavom in razvojem mednarodnih odnosov z nalogo, da na posredni in formalizirani ravni predstavlja državo in njene interese, jih prevaja v ustne in pisne dogovore ter z instrumentom pogajanj usklajuje kooperativna in razrešuje konfliktna razmerja med njimi«.

To še zdaleč niso vse definicije diplomacije, jih je pa dovolj, da nam nakažejo kompleksnost in težavnost definiranja tega pojma. Kot meni White (2001: 317-18), lahko med vsemi definicijami najdemo skupni imenovalac, ki po eni strani predstavlja pojavno obliko diplomacije (strukturo, naloge in cilje; torej nekakšen komunikacijski kanal, mednarodni standard za obnašanje), po drugi strani pa jo razume kot delovanje in metodo tega delovanja. Povedano drugače: diplomacijo lahko razumemo iz dveh vidikov svetovne politike – iz makro in mikro vidika. Makro vidik svetovne politike razume diplomacijo kot proces komunikacije med mednarodnimi akterji, ki poskušajo s pogajanjem rešiti spore (*ibid.*). Mikro vidik, ki nam razkriva vpogled v obnašanje mednarodnih akterjev, pa razume diplomacijo kot sredstvo politike in ne samo kot proces komunikacije (*ibid.*). Diplomacija je tako eno izmed sredstev uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev mednarodnih akterjev. V takšnem smislu razume in definira diplomacijo tudi Brglez (1998: 61), ki trdi, da lahko »diplomacijo operacionalno opredelimo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja«.

Upoštevajoč navedene definicije, lahko poenostavljeno zapišem, da je diplomacija način urejanja odnosov in ohranjanje komunikacije med državami in med državami ter drugimi mednarodnimi subjekti, ki vstopajo v mednarodne odnose. Le-ti se med seboj precej razlikujejo in imajo različne interese ter cilje, toda z vstopom v mednarodno okolje upoštevajo že ustaljena diplomatska pravila in načela, ki so skupna vsem subjektom mednarodnega prava. V tem smislu Simoniti (1995:8) zapiše, da je »diplomacija večšina in sposobnost uporabe duha in razuma zato, da se ustvari sožitje med različno hotečimi«. Diplomacija kot institucija povečuje razumljivost in zmanjšuje nejasnost delovanja držav v mednarodni skupnosti.



K opredelitvi diplomacije in razumevanju njene terminološke večpomenskosti sodi tudi poznavanje diplomatskih funkcij, ki jih mora diplomacija oz. diplomati izvajati in uresničevati. Te funkcije opredeljuje Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (DKDO) iz leta 1961, na podlagi katere jih Feltham (1994: 4) opredeli kot naslednje: predstavljanje države pošiljateljice v državi sprejemnici, zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici, pogajanja z vlado države sprejemnice, opazovanje z vsemi dovoljenimi sredstvi o pogojih in razvoju v državi sprejemnici in poročanje o tem državi pošiljateljici ter razvijanje prijateljskih in drugih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico. Diplomacija mora torej v svojem bistvu uresničevati tri temeljne naloge: predstavljanje, pogajanje in opazovanje (Benko 1997: 258).

V sodobnih mednarodnih odnosih pa vse bolj narašča pomen t. i. javne diplomacije, ki je po Leonardu<sup>26</sup> »javni obraz tradicionalne diplomacije« (Plavšak 2004: 644). Javna diplomacija ostaja znotraj zgoraj navedenih nalog diplomacije, a pri tem upošteva specifično dimenzijo javnosti (Plavšak 2004: 647-648). Javno diplomacijo, ki širi polje delovanja tradicionalne diplomacije, strateško opredelimo kot »government to people« (vlada-javnost) diplomatsko dejavnost, ki temelji na načelu publicitete (*ibid.*). Plavšakova (2004: 645) sklene, da jo preprosto lahko opredelimo kot »obliko prepričevalnega komuniciranja s tujimi javnostmi v kontekstu uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev«. Po definiciji je javna diplomacija torej diplomatsko sredstvo uresničevanja zunanje politike, s katerim želi država primarno vplivati na tuje javnosti. Toda v sodobnem, informacijsko in komunikacijsko prepletenem in soodvisnem svetu, kjer prihaja do stapljanja notranje in zunanje politike ter internacionalizacije sodobnega življenja, tako strogo ločevanje med komunikacijskimi dejavnostmi za domače in tuje javnosti že skoraj ni možno ter tudi ni potrebno (Plavšak 2004: 647).

#### 2.4.1. Bilateralna diplomacija nasproti multilateralni

Obstaja več vrst in oblik diplomacije. Sodobna diplomatska dejavnost temelji predvsem na dveh vrstah diplomacije, to sta bilateralna in multilateralna diplomacija. Multilateralna diplomacija se pojavi kasneje kot bilateralna, njen razvoj se intenzivira z razvojem prvih mednarodnih konferenc (*ad hoc* in permanentnih), ki postanejo ustaljena oblika srečevanja vladarjev v 19. stoletju, ko se pojavijo tudi prve mednarodne organizacije (Jazbec 2001: 81).

---

<sup>26</sup> Leonard, Mark (2002) *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Center, str. 1.

»Multilateralna diplomacija s tem postane očitna karakteristika diplomacije 20. stoletja in najpomembnejše dopolnilo bilateralne diplomacije v vsej njeni zgodovini« (*ibid.*).

Jazbec (2002: 124) ugotavlja, da multilateralna diplomacija kljub naraščajoči vlogi in pomenu v sodobni diplomatski dejavnosti ne izpodriva klasičnega bilateralizma. Multilateralno diplomacijo lahko razumemo kot komplementarno bilateralni, vendar se od slednje tudi razlikuje, saj vključuje večje število akterjev, ki so vključeni v diplomatsko komunikacijo, in večje število tem, o katerih se razpravlja (Jazbec 2002: 125). Nadalje so razlike vidne tudi glede misij predstavnikov, narave komunikacije in uporabljenega jezika ter tudi glede diplomatske tehnike in strategije (*ibid.*). Med obema vrstama diplomacije moramo torej potegniti jasno ločnico, saj bilateralna diplomacija temelji na dvosmerni formalni komunikaciji med predstavniki države pošiljateljice in predstavniki države sprejemnice, kjer diplomat države pošiljateljice, akreditiran v državi sprejemnici, izvaja diplomatske aktivnosti v imenu svoje države v odnosu z državo sprejemnico in njenimi organi, pooblaščenimi za zunanjo politiko (Janković 1988: 40). Multilateralna diplomacija pa temelji na večstranski formalni komunikaciji med predstavniki držav pošiljateljic; odvija se na sedežu mednarodne organizacije, v katero so ti predstavniki poslani oz. pri njej akreditirani (Jazbec 2001: 88).

Kljub navedenim razlikam ne moremo trditi, da sta multilateralna in bilateralna diplomacija popolnoma ločeni obliki diplomatskega delovanja, saj se aktivnost bilateralne diplomacije kaže tudi v funkciji multilateralne, in obratno, da se multilateralna dejavnost vse bolj manifestira v funkciji bilateralne (Jazbec 2002: 125-126). V prvem primeru gre za to, da se diplomatski predstavniki države pošiljateljice v državi akreditacije poleg bilateralnih tem vedno pogosteje ukvarjajo z multilateralnimi temami, v drugem primeru pa se zaradi vedno pogostejših srečanj visokih predstavnikov držav pošiljateljic na sedežu mednarodnih organizacij bistveno povečujejo možnosti za sočasna bilateralna srečanja teh predstavnikov (*ibid.*). Kot ugotavlja Jazbec (2002: 126), je to še zlasti pomembno za države, ki nimajo pogostih stalnih stikov. In ravno zato je multilateralna aktivnost še posebej pomembna za male države. Geser<sup>27</sup> meni, da lahko mala država v multilateralni instituciji s pomočjo večstranske diplomacije veliko pridobi (*ibid.*). Mala država ima na ta način možnost, da bolje uporabi svoje omejene vire, ker ji članstvo v mednarodni organizaciji omogoča bistveno povečanje mednarodnih stikov v primerjavi z minimalnim povečanjem lastnega vložka v organizacijo (*ibid.*). Razen tega pa isti avtor ugotavlja, da so mednarodne organizacije za male države še posebej zanimive, saj jim nudijo bistveno večje možnosti za sodelovanje, za

---

<sup>27</sup> Geser, Hans (1992) 'Kleinstaaften in Internationalen System'. *Kölner Zeitschrift für Soziologie* 44 (4), str. 645-646.

pridobitev pomembnejše vloge in statusa ter mobilnosti, kar je večinoma nesorazmerno z demografskim, političnim in vojaškim položajem malih držav (*ibid.*).

V empiričnem delu diplomske naloge bom navedene značilnosti obeh oblik diplomatskega delovanja prikazala na primeru dvojne narave diplomatske komunikacije, ki jo uresničuje posamezna (mala) država, kandidatka za članstvo v zvezo Nato. Po eni strani ta država uresničuje multilateralno diplomatsko komunikacijo z organizacijo Nato kot celoto, po drugi strani pa mora prepričati vsako državo članico Nata posebej, da je primerna kandidatka za članstvo v organizaciji. Slednja oblika diplomatske komunikacije poteka na bilateralni ravni. Po vstopu v organizacijo (v tem primeru zveza Nato) pa mala država lahko izkoristi prednosti članstva v mednarodni organizaciji, ki jih navaja Geser.

### 3. MALE DRŽAVE V MEDNARODNI SKUPNOSTI

Po mednarodnem pravu so vse države v mednarodni skupnosti suverene in enakopravne, kar formalno pomeni, da delujejo po načelu suverene enakosti držav.<sup>28</sup> Dejansko pa je slika precej drugačna. Russet in Starr (1996: 136) ugotavljata, da je »eno od dejstev v svetovni politiki, da se nacionalne države med seboj razlikujejo po virih, zmogljivostih in predvsem po svoji velikosti«. Strinjata se, da so vse države v mednarodni skupnosti suverene, toda »suverenost prinaša s seboj samo načelo neodvisnosti od zunanje oblasti; ne zagotavlja pa enakosti v zmogljivostih ali neodvisnosti od zunanjega vmešavanja drugih. Vse države so formalno suverene; pridobile so si položaj neodvisne države« (*ibid.*). Formalno so torej vse države enakopravne v svojih pravicah in dolžnostih, toda dejansko se države že od Westfalskega kongresa (1648), ki je postavil temelje suverene enakosti držav, razlikujejo po »obsegu, moči, družbeni vsebini, vplivu in dejanski vlogi ali 'teži', ki jo imajo v mednarodnem življenju« (Petrič 1996: 876). Benko (1987: 314) v istem duhu ugotavlja, da med državami obstajajo tako kvantitativne kot kvalitativne razlike. Načinov za razvrščanje držav je veliko, vendar pa je »vedno obstajala ena delitev in nastopala v medsebojnih učinkovanjih med državami: statusna hierarhija velikosti in moči« (Russet in Starr 1996: 136). Tako lahko vedno najdemo velike in male, močne in šibke ter vplivne in neučinkovite enote (*ibid.*).

Današnji svet je heterogena celota, v kateri delujejo velike, srednje, male in mikro države. V diplomski nalogi se podrobneje ukvarjam z malimi državami. V prejšnjem poglavju sem ugotovila, da ne obstaja enotna in zadovoljiva definicija malih držav; kljub temu ta kategorija držav nedvomno obstaja. Male države se v marsičem razlikujejo od drugih tipov držav, npr. po velikosti ozemlja, številu prebivalcev, razpoložljivosti različnih virov, po moči, vplivu in vlogi v mednarodni skupnosti. Te posebne značilnosti malih držav vplivajo na njihovo notranje delovanje, kar pa se odraža tudi v njihovi zunanji politiki. Okolje malim državam velikokrat ponuja drugačne možnosti in omejitve kot velikim državam, zato imajo male države pogosto drugačne vrednote, interese in cilje v zunanji politiki, soočajo se z določenimi drugačnimi tipi problemov v zunanji politiki, kar praviloma vpliva na drugačen obseg njihovega zunanjepolitičnega delovanja v primerjavi z velikimi državami. Posledično male države uveljavljajo nekatere drugačne načine vodenja zunanje politike in posegajo po različnih sredstvih za uresničitev svojih zunanjepolitičnih strategij (Benko 1992: 6).

---

<sup>28</sup> To načelo najbolj nazorno prikazuje način glasovanja v Generalni skupščini OZN (GS OZN), kjer ima vsaka država en glas, tako da se odločitve sprejemajo po načelu »ena država, en glas«.

Male države imajo nekatere specifične značilnosti, ki so lastne samo njim in ki vplivajo na njihovo posebno oziroma drugačno vlogo in pomen v mednarodni skupnosti. Zaradi teh značilnosti ob stiku z mednarodnim okoljem razvijajo specifične in od velikih držav različne vzorce obnašanja, se različno opredeljujejo do podobnih vprašanj, si zastavljajo drugačne cilje in prioritete v zunanji politiki ter se poslužujejo drugačnih strategij in sredstev za uresničitev le-teh.

»Osnovna karakteristika malih držav je vsekakor njihova majhnost« (Jazbec 2002: 66). Iz te karakteristike lahko sklepamo o nadaljnjih lastnostih malih držav, tako pozitivnih kot negativnih. »Majhnost kot poseben odraz velikosti držav predvsem pomeni, da tiste države, ki so male, razpolagajo oz. imajo na voljo majhne, tj. omejene materialne in človeške resurse« (Jazbec 2002: 67). Prav zaradi omejenosti oz. pomanjkanja resursov (na številnih področjih: naravni, materialni, finančni, človeški in drugi viri) so male države veliko bolj občutljive na različne impulze iz okolja in na spremembe v tem okolju, so veliko bolj ranljive ter odvisne od okolja. To narekuje specifičnost njihovega obnašanja. Namreč »/v/ razmerah svetovnega miru, svobodne mednarodne trgovine in ugodnega ozračja za mednarodno politično sodelovanje, se male države lahko uspešno razvijajo. Če te predpostavke v mednarodnih odnosih niso izpolnjene, in praviloma niso, se male države srečujejo z večjo negotovostjo in izrazitim problemom državne varnosti« (Rušt 1997: 10). Male države se torej soočajo s problemom varnosti zlasti v obdobjih večjih mednarodnih sprememb, zato je zanje edina alternativa za znosen in uspešen razvoj, odprtost in povezovanje z drugimi državami.

Male države so poseben fenomen v mednarodni skupnosti. Imajo posebne lastnosti, kar narekuje njihovo posebno vlogo in položaj v mednarodni skupnosti. Posledično je mogoče »ugotoviti in utemeljiti nekatere posebne, specifične determinante zunanje politike malih držav« (Petrič 1996: 876). Prav tako ima diplomacija malih držav, ki je najpomembnejše sredstvo uresničevanja njihovih zunanjih politik, določene posebnosti in značilnosti. Kot že rečeno, je vprašanje varnosti za male države vprašanje njihovega preživetja. V naslednjih podpoglavjih sprva opisujem posebne značilnosti zunanje politike in diplomacije malih držav, nato preučim pomen varnosti za male države in zaključim z opisom možnosti, ki so na voljo tem državam za zagotavljanje njihove varnosti.

### **3. 1. Zunanja politika malih držav**

V uvodnem delu tega poglavja sem nakazala, da je mogoče ugotoviti neke splošne razlike med zunanjimi politikami držav, ki se med seboj razlikujejo po »moči« oz. velikosti ali

pomenu v mednarodni skupnosti. Kot trdi Petrič (1996: 878), je mogoče identificirati »specifične značilnosti oz. determinante zunanje politike malih držav«, med katere sodita tudi Madžarska in Slovenija. Isti avtor meni, da je te specifične determinante zunanje politike malih držav potrebno upoštevati, »če naj bodo cilji zunanje politike [malih držav, op. A. B.] ustrezni razpoložljivim sredstvom in možnostim, sredstva in metode delovanja pa izbrane racionalno« (*ibid.*).

»Vprašanje zunanje politike malih držav je vprašanje njihovega preživetja« (Benko 1997: 252). Čeprav so male države usmerjene le k bližnjemu mednarodnemu okolju, pri tem upoštevajo globalne povezave. »Če se že izrekajo o svetovnih problemih, se jih lotevajo iz ožje perspektive, to je v optiki svojih regionalnih problemov, varnosti in konfliktov, kar pogostoma tudi ni brez tveganja« (*ibid.*).

Katere so te posebne značilnosti oz. determinante zunanje politike malih držav? Kot opaza Petrič (1996: 876), gre za:

- a) specifičnost sestave in delovanja njihovih organov za zunanje zadeve,
- b) specifičnost vrednot in ciljev, ki jih s svojo zunanjo politiko uresničujejo,
- c) ter specifičnost sredstev in metod, ki jih male države uporabljajo v odnosih z drugimi državami.

Vse države uresničujejo svoje zunanjepolitične cilje tako, da organizirano nastopajo v mednarodni skupnosti s pomočjo za to pooblaščenih in usposobljenih organov, tj. zunanjepolitičnih akterjev, ki so nosilci in izvajalci zunanje politike. Sestava in delovanje teh akterjev oz. organov za zunanje zadeve predstavlja prvo izmed prej naštetih posebnosti zunanje politike malih držav. Čeprav vsaka država organizira zunanjepolitične akterje po lastni presoji, so le-ti v skoraj vsaki državi parlament, šef države, vlada in ministrstvo za zunanje zadeve z diplomatsko službo.<sup>29</sup> Že na tej ravni se pojavijo bistvene razlike med malimi in velikimi državami, pokaže se specifičnost sestave organov za zunanje zadeve, kajti »v/elike države razpolagajo s številnim osebjem in strokovno elito, ki se spozna na zunanjo politiko, /.../, v mali državi pa je običajno le malo institucij, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi in malo vrhunskih poznavalcev mednarodne problematike« (Petrič 1996: 879). Zaradi tega se zunanjepolitični akterji malih držav le redko lahko oprejo na kvalitetne strokovne službe, raziskovalne institute ipd.

---

<sup>29</sup> Jazbec (2002: 175) uvaja in uporablja termin diplomatska organizacija, ki jo sestavljata ministrstvo za zunanje zadeve in diplomatsko-konzularna predstavništva, povezana v predstavniško mrežo. Isti avtor meni, da sta v organizacijskem smislu izvajanja in uresničevanja zunanje politike to dva elementa, »ki skupaj tvorita diplomatsko organizacijo in sta v tem smislu kompatibilna« (*ibid.*).

Kar se tiče specifičnosti delovanja organov za zunanje zadeve, je za vse države, za male pa še posebej, pomembno usklajeno oz. koordinirano zunanjepolitično delovanje. Specifičnost zunanjepolitičnega delovanja malih držav se kaže v »izraziti in neobvladljivi tendenci, da posamezni državni resorji nastopajo v mednarodnih stikih samostojno in nekoordinirano, /.../, medtem ko kvalitetna in kadrovska bogata ministrstva velikih držav običajno že zaradi svoje strokovne superiornosti nimajo posebnih težav s koordinacijo mednarodnega delovanja vseh državnih organov« (Petrič 1996: 880). Neuskklajenost, nejasna razmejitev kompetenc in težnja različnih organov po »samostojnem« in nekoordiniranem delovanju v mednarodnih odnosih se lahko preseže s poudarjeno središčno vlogo vlade in ministrstva za zunanje zadeve pri koordiniranju zunanje politike, s čimer je zunanja politika lahko bolj enotna in usklajena (Petrič 1996: 879-883).

Druga posebnost zunanje politike malih držav so specifične vrednote in cilji v zunanji politiki. Vrednote, kot so varnost, blagostanje, razvoj in ohranitev neodvisnosti, so skupne vsem državam, vendar pa »so konkretni cilji zunanje politike, s katerimi si skuša zagotoviti npr. varnost ali blagostanje mala država specifični, lastni prav malim državam« (Petrič 1996: 883). Tako je varnost vrednota, ki jo lahko mala država dosega le, če si za konkretne cilje svoje zunanje politike postavi dobre in urejene odnose s sosedi ter vključitev v ustrezna zaveznitva. Prav tako zagotovitev prej omenjenih vrednot zahteva specifične cilje zunanje politike malih držav.<sup>30</sup> Razen tega je zagotavljanje razvidnosti v mednarodnem življenju specifična vrednota in cilj sleherne male države, ki zahteva posebne napore njene zunanje politike, saj je ustvarjanje pozitivnega imidža in razvidnosti dolgotrajen proces, ki je odvisen tako od notranjepolitične stabilnosti male države kot tudi od njene zunanje politike (Petrič 1996: 885-886).

Tretja posebnost, ki loči male države od velikih, je uporaba sredstev in metod za uresničitev zunanjepolitičnih ciljev. Kot sem že zapisala, Benko (1997: 255-272) kot sredstva v zunanji politiki navaja diplomacijo, ekonomska sredstva in sredstva prisiljevanja, Vukadinovič (1987: 193) loči politična, ekonomska, propagandna in vojna sredstva, pri čemer diplomacijo opredeli kot politično sredstvo, medtem ko Plavšakova (2004: 644) dodaja še javno diplomacijo. Menim, da je za določitev razlik med malimi in veliki državami dovolj, če sredstva razdelim le na sredstva prisiljevanja na eni ter sredstva prepričevanja na drugi strani.

---

<sup>30</sup> Za zagotovitev blagostanja je konkretni in dolgoročno najbolj racionalen zunanjepolitični cilj evropskih malih držav, natančneje Madžarske in Slovenije, včlanitev v EU. Ohranitev narodnostne, etnične in kulturne samobitnosti je za male države prav tako pomembna vrednota, ki jo lahko uresničijo s sklepanjem mednarodnih in regionalnih dogovorov ter z vključevanjem v integracijske procese, vendar morajo biti male države pri tem konkretnem cilju zunanje politike zelo pozorne na ohranitev svoje narodne in druge samostojnosti (Petrič 1996: 885-886).

Kot ugotavlja Petrič (1996: 887-888), so med sredstvi prisiljevanja najpomembnejši vojaška in gospodarska moč, med sredstvi prepričevanja pa diplomacija in javna diplomacija ter tudi propaganda. Za male države, ki navadno nimajo niti vojaške niti gospodarske moči, je uporaba sredstev prisiljevanja pri uresničevanju njihovih zunanjih politik zelo redka in predvsem tvegana stvar. »Zato je takorekoč nujno, da mala država uporablja v svoji zunanji politiki predvsem sredstva prepričevanja – zlasti diplomacijo« (Petrič 1996: 888). Tudi Benko (1997: 252) meni podobno in zapiše, da se male države »osredotočajo na diplomacijo kot najpomembnejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti«. Teža diplomacije kot sredstva zunanje politike malih držav se kaže kot pomembna zlasti v zdajšnjem večpolnem sistemu, ki pri urejanju mednarodnih interakcij daje bistveno večje možnosti delovanja mednarodnim organizacijam, razen tega pa v njem ne prevladujejo ostre in daljnosežne alternative, ki bi se jim male države morale podrežati (Benko 1992: 6). Petrič (1996: 888) pa zaključí, da »/z/ domišljeno uporabo sredstev prepričevanja, s spretno diplomacijo, vključujoč tudi podporo in pomoč prijateljev in zaveznikov tudi mala država lahko doseže diplomatske uspehe, zlasti zdrave kompromise«. Kar se tiče načina in metod dela diplomacije kot sredstva uresničevanja zunanje politike malih držav, so le-te prav tako specifične, a o tem podrobneje razpravljam v naslednjem podpoglavju, ki govori o diplomaciji malih držav.

Spoznaja o posebnostih zunanje politike malih držav zaključujem z ugotovitvijo, da je »/p/ogoj za uspešno zunanjo politiko male države, da zna najti prostor in možnosti za uresničitev lastnih ciljev s tem, da se kreativno prilagaja dogajanjem in procesom v mednarodni skupnosti, da zna najti pravi čas, prave priložnosti ter prava sredstva in pravo podporo za uveljavitev lastnih ciljev« (Petrič 1996: 889).

Tako sem prišla do sklepa, da je diplomacija osrednje in najpomembnejše sredstvo za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev malih držav. Vendar pa »obstaja znatna razlika med velikimi silami in malimi državami v uporabi diplomacije kot sredstva za uresničevanje zunanje politike« (Benko 1997: 253). Zato v naslednjem podpoglavju opredeljujem specifičnosti in posebnosti diplomacije malih držav.

### **3. 2. Diplomacija malih držav**

Majhnost kot temeljna karakteristika malih držav narekuje pomanjkanje oz. omejenost resursov teh držav, kar vpliva tudi na njihov položaj v mednarodni skupnosti. Namreč države z manj viri so običajno tudi šibkejše v primerjavi z državami, ki imajo obsežnejše vire. Toda kot opozarja Morgenthau (1995: 243), lahko male države s sposobno in kvalitetno nacionalno



diplomacijo nadomestijo te pomanjkljivosti ter povečajo svoj vpliv in pomen v mednarodni skupnosti. Zato isti avtor zaključuje, da je med tistimi faktorji, ki prispevajo k moči države, najpomembnejši faktor kvaliteta diplomacije, četudi je nestabilen, saj »/g/re za umetnost združiti različne elemente nacionalne moči tako, da kar najbolj učinkovito vplivajo na točke v mednarodni situaciji, ki najbolj neposredno zadevajo nacionalne interese« (Morgenthau 1995: 242-243). V tem smislu lahko diplomacijo opredelimo kot možgane nacionalne moči, za kar pa sta potrebni stalnost in kakovost diplomatske službe.

»Za kvalitetno, elitno diplomacijo, s katero lahko mala država vsaj delno kompenzira primanjkljaj pri drugih sredstvih zunanje politike, so vsekakor najpomembnejši kadri« (Petrič 1996: 891). Toda za diplomacijo male države velja, da je soočena s skromnimi materialnimi in kadrovskimi viri. Gre za maloštevilnost diplomatskega osebja, pomanjkljivo tehnično opremljenost, neustrezne pogoje dela in manjšo razvejanost diplomatske mreže. Kljub temu je diplomacija male države lahko kakovostna, profesionalna, strokovno uspešna in elitna. Za dosego teh kriterijev pa mora diplomacija malih držav izpolniti nekatere pogoje. Kot ugotavlja Petrič, morata biti jasno opredeljena vloga in položaj ministrstva za zunanje zadeve, kar se kaže v dobri koordinaciji celotne zunanje službe in zunanjega nastopanja (pri tem ima glavno vlogo analitski sektor, t. i. »intelektualno jedro« ministrstva oz. njegovi »možgani«). Nadalje je potrebno upoštevati vedno skromna sredstva in pomanjkanje kadrov v diplomaciji malih držav, kar narekuje racionalno izbiro ciljev zunanje politike ter racionalno in smotrno delovanje mreže diplomatsko-konzularnih predstavništev. Kadrovska in materialna podhranjenost še toliko bolj zahtevata posebno skrb za kakovost kadrov, njihovo ustrezno izobraževanje in usposabljanje. Vzgoja kadrov mora biti usmerjena v oblikovanje profesionalnih odnosov in transparentne hierarhije ter zlasti v patriotizem delavcev v diplomaciji. Nikakor pa si mala država ne sme privoščiti takšnega kadrovanja v diplomacijo, ki bi bilo brez ustreznih kvalifikacijskih podlag, kot so npr. nagrade hčeram in sinovom politikov, visokih državnih uradnikov in podobno (Petrič 1996: 888-895).

Razen organizacijskih, kadrovskih in materialnih posebnosti diplomacij malih držav so njihove posebnosti vidne tudi na vsebinski ravni. Benko (1997: 253) meni, da je »diplomacija malih držav zaposlena z manj problemi oziroma da je razpršenost njene dejavnosti manjša«, kar je posledica predvsem regionalnega in ne globalnega strateškega »out-looka« malih držav. Zaradi tega se diplomacije teh držav v primerjavi z velikimi državami razlikujejo tudi v opredelitvi nalog, ki jim jih narekuje mednarodno pravo; le-te so predstavljanje, pogajanja in opazovanje z udeležbo (Benko 1997: 258). Te razlike so pogojene s skromnejšimi materialnimi in deloma kadrovskimi možnostmi diplomatskih služb malih držav; posledično

so možnosti opazovanja in obveščanja diplomacij malih držav daleč za možnostmi diplomacij velikih sil (Benko 1997: 253).<sup>31</sup> Prav tako pa manjše število diplomatsko-konzularnih predstavništev onemogoča večjo prisotnost in s tem uresničevanje obsežnejšega predstavljanja in pogajanj malih držav v mednarodni skupnosti (*ibid.*).

Male države te slabosti in manjše možnosti uresničevanja temeljnih diplomatskih funkcij lahko presežejo s svojo prisotnostjo v multilateralnih institucijah, kjer s pomočjo instituta multilateralne diplomacije veliko lažje izvajajo navedene diplomatske funkcije. Kot ugotavlja Geser (1992), mala država s članstvom v multilateralni tvorbi pridobi številne koristi, ker svoja skromna materialna in kadrovska sredstva uporablja veliko bolj učinkovito (Jazbec 2001: 90-91). Članstvo v multilateralnih institucijah malim državam namreč pomaga, da povečajo svojo opaznost in prisotnost v mednarodni skupnosti, hkrati jim omogoča večinoma enakovreden odnos z večjimi članicami ter nenazadnje pripomore tudi k uresničevanju bilateralne oblike diplomacije z državami, v katerih nimajo diplomatskih predstavnikov oziroma s katerimi nimajo vzpostavljenih diplomatskih odnosov (*ibid.*). In vse to je malim državam omogočeno z minimalnim povečanjem njihovih materialnih in kadrovskih sredstev (*ibid.*). Väyrynen (1996: 114) zato meni, da so »mednarodne organizacije najboljši prijatelji malih držav«.

Za uspešno uresničevanje strateških ciljev male države, mora njena diplomacija znati izbrati ustrezna sredstva in uporabljati primerno taktiko ter si pridobiti podporo zaveznikov, ki so zanjo pomembni (Petrič 1996: 896). Diplomacija male države se torej mora znati pogajati, kar pomeni, da mora biti sposobna oceniti, kdaj izbrati taktiko popuščanja in kdaj vendarle pokazati trdnost in odločnost (*ibid.*). »Vedeti, kaj hoče, kaj so dolgoročni, strateški interesi naroda in države, je temeljni izziv za zunanjo politiko [male države, op. A. B.] in njeno diplomacijo in hkrati merilo njene uspešnosti« (*ibid.*). Čeprav se diplomacije malih držav srečujejo s številnimi problemi organizacijske, kadrovske in materialne podhranjenosti, se strinjam z mnenjem Jazbeca, da diplomacija, s svojo funkcijo vzpodbujanja in ohranjanja dialoga med subjekti mednarodnega prava, ostaja pomemben in nenadomestljiv instrument uresničevanja politik malih držav v mednarodni skupnosti (Jazbec 2000).

---

<sup>31</sup> Tako je npr. ameriški State Department v Washingtonu leta 1996 zaposloval 14.000 oseb, MZZ Slovenije v Ljubljani pa le okoli 300 (Petrič 1996: 879).

### 3. 3. Varnost malih držav

Že v uvodu sem nakazala, da se v nalogi omejujem na evropsko politično in varnostno okolje in na preučevanje pomena varnosti ter načinov za njeno zagotavljanje za male države iz tega okolja, natančneje za Madžarsko in Slovenijo. To pomeni, da je omejitev ponekod še ožja, tj. Srednja in deloma Vzhodna Evropa. Preučevanje pomena, vloge in načinov zagotavljanja varnosti pa izhaja iz razširjenega in celostnega razumevanja varnosti, ki se uveljavlja po hladni vojni in vključuje tako vojaške kot nevojaške vidike tega fenomena.

Dogodki med letoma 1989 in 1991 so povzročili temeljite premike v celotni varnostni strukturi Evrope in prinesli bistvene spremembe v pojmovanje in zagotavljanje varnosti tako velikih kot malih držav. V nalogi se osredotočam na male države v evropskem okolju, ki jih je konec hladne vojne prisilil k redefiniranju njihovih varnostnih politik. Vendar je pri tem potrebna dodatna previdnost. Razpad bipolarizma in spremembe, ki so sledile dogodkom po letu 1989, so imele različne posledice za male države Zahodne Evrope na eni ter za male države Srednje in Vzhodne Evrope na drugi strani. Za slednje so bile te spremembe veliko bolj revolucionarne; nekatere so šele pridobile neodvisnost, druge so obnovile samostojnost. Hkrati je propadla celotna institucionalna struktura vzhodnega dela Evrope, medtem ko so zahodne strukture preživele ter se bolj ali manj uspešno prilagodile novim realnostim. Od konca hladne vojne pa je prisoten trend zahodnoevropske usmeritve srednje- in vzhodnoevropskih držav ter njihove želje po približevanju in vključevanju v zahodne strukture<sup>32</sup> na številnih področjih, tudi na področju varnosti. Posledično ima percepcija varnosti in njeno zagotavljanje za male države tega okolja (kamor spadata tudi Madžarska in Slovenija) nekatere značilnosti, ki se razlikujejo od tistih, ki veljajo za male države Zahodne Evrope.

Kot ugotavlja Knudsen (1996: 8), obstajata dva vzorca predpostavk pri obravnavi pojave varnosti malih držav, ki opredeljujeta dva različna pogleda na to problematiko. Prvi sklop predpostavk o varnosti malih držav izpostavlja vlogo male države in poudarja, da mala država lahko sama naredi največ za zagotovitev lastne varnosti – gre za t. i. notranjo perspektivo, ki izpostavlja pomen racionalne in učinkovite notranje politike ter dobre diplomacije male države (*ibid.*). Drugi sklop predpostavk pa zanika dolgoročno pomembnejšo vlogo malih držav samih, saj največji pomen za zagotovitev njihove varnosti pripisuje dejavnikom iz zunanjega okolja. Po tem t. i. geopolitičnem pristopu je usoda malih držav popolnoma

---

<sup>32</sup> Potrebno je opomniti, da t. i. zahodne strukture s širitvijo svojega članstva postajajo vse bolj vseevropske.

odvisna od politik velikih držav. Knudsen sklene, da noben pogled ni zadovoljiv in samostojno optimalen, temveč je najbolj učinkovita in realna takšna politika malih držav, ki upošteva oba (*ibid.*).

Preden bom natančneje preučila različne opcije in možnosti malih držav za zagotovitev njihove varnosti, menim da je potrebno spoznati značilnosti sodobnega evropskega varnostnega okolja. Okolje s svojimi značilnostmi namreč bistveno vpliva na zaznavanje varnosti malih držav ter jim tudi določa različne možnosti zagotavljanja le-te. Sens (1996) in Grizold (1996) ugotavljata, da ima to okolje tako pozitivne kot tudi negativne razsežnosti oz. nevarnosti in izzive, ki vplivajo na varnost malih držav. Med pozitivnimi prvinami omenjena avtorja izpostavljata odsotnost splošne in neposredne vojaške grožnje, zmanjšanje tradicionalnih vojaških groženj ter nevarnosti izbruha širšega vojaškega konflikta, kar je posledica spremenjene in bolj kooperativne narave odnosov med državami. Naslednji ugoden vidik evropskega varnostnega okolja je obstoj multilateralnih institucij, ki omogočajo sodelovanje na temelju večstranskosti. Te institucije nadzorujejo politične in varnostne zadeve v Evropi, malim državam pa ponujajo možnosti za članstvo in sodelovanje v številnih forumih. To jim omogoča zasledovanje ključnega zunanjepolitičnega cilja – sedež za mizo oz. glas v regionalnih zadevah kot formalno enakopravnim partnerjem, kar malim državam daje večje možnosti vpliva na politično in varnostno dogajanje v Evropi. Trend k regionalizmu je prav tako pozitiven element varnostnega okolja v Evropi, saj malim državam odpira nove možnosti za reševanje njihovih varnostnih vprašanj. Nenazadnje avtorja menita, da stalna prisotnost ZDA v Evropi in njena vključenost v oblikovanje novega evropskega varnostnega reda pozitivno vplivata na varnost malih držav v njem (Sens 1996: 76-78, Grizold 1996: 68-69). Grizold (1996: 69) kot pozitiven element varnostnega okolja v Evropi v luči varnosti malih držav navaja še povečanje bi- in multilateralnega vojaško-političnega sodelovanja med evropskimi državami.

Ista avtorja izpostavita tudi številne značilnosti novega evropskega varnostnega okolja, ki negativno vplivajo na varnost malih držav. Sens (1996: 78-82) izpostavi naslednje: prisotnost regionalnih in lokalnih sporov v Vzhodni Evropi (etnični in verski konflikti), zaskrbljenost držav udeleženk evropskega združevanja zaradi izgubljanja nacionalne suverenosti, kar še zlasti velja za male države, vprašanje ekonomske inferiornosti vzhodnoevropskih malih držav v primerjavi z malimi državami Zahodne Evrope in nejasnost posthladnovojne varnostne arhitekture v Evropi oz. nejasna razmejitev vlog, nalog in področij delovanja OZN, Nato in OVSE. Grizold (1996: 69) k negativnim elementom dodaja še problem ponovne delitve interesnih sfer med velikimi silami (predvsem v Srednji in Vzhodni Evropi) ter pojav

profesionalizacije in modernizacije oboroženih sil močnejših držav, kar dokazuje, da sila in njena uporaba ostajata eden izmed načinov reševanja konfliktov v politiki sodobnih držav.

»Pojav malih držav v mednarodni skupnosti je neločljivo povezan z vprašanjem njihove varnosti« (Jazbec 2002: 91). Ugotovila sem, da je temeljna značilnost malih držav pomanjkanje oz. omejenost virov, Jazbec pa dodaja, da je očitna pomanjkljivost malih držav prav varnost (*ibid.*). Male države imajo v skladu s tradicionalnim pogledom »nesrečno vlogo« v svetovni politiki, kar je posledica prepričanja, da se njihova vojaška moč sčasoma zmanjšuje, to pa prispeva k poglobljanju njihove varnostne dileme,<sup>33</sup> zaradi šibkosti in številnosti pa male države prispevajo tudi k mednarodni varnostni dilemi (Väyrynen 1996: 109). Kljub takšnim apokaliptičnim napovedim je mogoče ugotoviti, da so male države preživele obdobja velikih mednarodnih kriz in so se uspešno prilagodile novim razmeram (Papadakis, Starr 1987/1991: 411). Zgodovinski dogodki evropskega kontinenta potrjujejo ta spoznanja. Še več, sodobno evropsko politično in varnostno okolje, ki je bistveno spremenilo svojo podobo po koncu hladne vojne, »ponuja malim in zlasti novim državam številne možnosti za ureditev njihovih varnostnih dilem, kar pomeni, da tem državam nikakor ni potrebno pristati v varnostnem vakuumu« (Jazbec 2002: 96). Zato je vprašanje varnosti malih držav mogoče rešiti, kar potrjuje tudi dejstvo, da je »v Evropi po koncu hladne vojne opazno povečano sodelovanje med državami in da narašča multilateralno reševanje evropskih varnostnih zadev« (*ibid.*). »Kooperativna in multilateralna narava sedanjega evropskega varnostnega okolja nesporno omogoča malim državam sodelovanje in določen vpliv znotraj varnostnih institucij« (Grizold 1996:66).

Mednarodna narava sodobnega razumevanja varnosti, ki temelji na medsebojni odvisnosti in narekuje večjo stopnjo kooperativnih odnosov med državami, spodbuja male države, da si svojo varnost prizadevajo doseči v precejšnji meri z opiranjem na zunanje dejavnike, a hkrati tudi z oporo na lastne sile. Saj lahko dejansko male države, »š/ele ko dosežejo ustrezno stopnjo notranje stabilnosti in varnosti, delujejo kot suveren partner v mednarodni skupnosti in kot take sodelujejo v širšem institucionalnem okviru mednarodne varnosti /.../« (Grizold 1996: 66). V večini primerov gre za kombinacijo opore tako na lastne kot na zunanje dejavnike. Sodobno evropsko okolje in integracijski procesi, ki potekajo v njem, predstavljajo pomembno determinanto varnosti za male države tega okolja, saj le-te »n/a vključevanje v

---

<sup>33</sup> Varnostna dilema označuje stanje v mednarodni skupnosti, v katerem mora vsaka država sama, zaradi odsotnosti centralne oblasti oz. svetovne vlade, oblikovati svoje nacionalnovarnostne cilje, politiko in strategijo (Grizold, Vegič 2002: 384). Narava varnostne dileme je tragična, saj države, ko sprejemajo obrambne ukrepe, nenamerno signalizirajo sosednjim državam, da bi se utegnile zateči k ekspanzionističnim ciljem, to pa pripelje do spiralnega procesa napetosti in oboroževanja (Malešič 1998: 82).

evropske gospodarske, politične in varnostne institucije gledajo kot na možnost povečanja lastne varnosti« (Vegič 1999: 999-1000). »Obstoj evropskih institucij in integracijske procese, ki potekajo v njih okviru, imamo danes upravičeno za dejavnik varnosti« (*ibid.*). Tudi Grizold (1999: 17) sklene podobno in meni, da »danes evropske institucije dobivajo vse pomembnejšo vlogo pri preprečevanju kriz, ki bi lahko vodile do vojn in tudi pri ohranjanju mednarodnega miru in varnosti«.

Značilnosti in posebnosti evropskega varnostnega okolja po hladni vojni pomembno vplivajo na izbiro opcij in strategij malih držav za zagotavljanje njihove varnosti. Čeprav ima to okolje predvsem pozitivno obeležje in ponuja malim državam več varnostnih izbir, je potrebno upoštevati tudi številne prej navedene negativne elemente in izzive, ki pomembno vplivajo na izbiro varnostnih politik malih držav. V naslednjem podpoglavju na kratko predstavljam različne opcije oz. strategije zagotavljanja varnosti, ki so na voljo malim državam v Evropi, ter skušam opredeliti opcijo, ki je najbolj primerna za Madžarsko in Slovenijo.

### **3. 4. Načini zagotavljanja varnosti malih držav**

V prejšnjih poglavjih sem ugotovila, da v vsaki državi obstajajo vrednote, z upoštevanjem katerih države oblikujejo svoje kratkoročne in dolgoročne zunanjepolitične cilje. Na te vrednote in cilje vpliva tako notranje okolje države kot tudi zunanje, mednarodno okolje. Posamezna država za uresničitev zastavljenih ciljev izbira med različnimi strateškimi opcijami in na podlagi teh opcij oblikuje svojo zunanjepolitično strategijo. Po Holstiju (1995: 84) so najpogostejši zunanjepolitični cilji praktično vseh držav varnost, avtonomija, blaginja in status ter ugled. Ker se v diplomski nalogi omejujem na varnost in jo opredeljujem kot osrednji zunanjepolitični cilj malih držav, bom to upoštevala pri navajanju in opisovanju možnosti, ki so na voljo malim državam za uresničitev tega zunanjepolitičnega cilja.

Številni avtorji opredeljujejo opcije, ki jih imajo male države za zagotovitev lastne varnosti.<sup>34</sup> Glede na kontekst diplome in preučevani mali državi menim, da kot opcijevarnostnopolitične izbire malih držav lahko izpostavim naslednje:

---

<sup>34</sup> Holsti (1995: 86-97) kot strateške opcije za zagotovitev varnosti, ki jih lahko države izberejo pri oblikovanju strategij zunanje politike, loči izolacijo, zanašanje nase, nevtralnost ali neuvrščenost in strategijo zavezništva. Wiberg (1996: 36) meni, da imajo male države v smislu politično-vojaških in varnostnih možnosti na voljo naslednje štiri izbire: bilateralno zvezo z veliko silo, zvezo dveh ali več malih držav, članstvo v multilateralni zvezi okoli ene ali več velikih sil in neuvrščenost, bodisi kot nevtralnost v katerikoli vojni ali brez te obveze. Amstrup (1976) omenja štiri opcije za varnostno politiko malih držav: nevtralnost, zavezništvo, članstvo v mednarodnih organizacijah in ostale možnosti (Jazbec 2002: 92). Grizold (1996: 66) pa navaja tri temeljne

- dvostranska zavezništva z drugimi državami,
- status nevtralnosti in obrambna samozadostnost,
- vključitev v mednarodne organizacije.

Katero opcijo naj male države izberejo? Kot meni Wiberg (1996: 36-37), je izbira med navedenimi možnostmi kot loterija: vsaka opcija ima določene prednosti, a tudi slabosti. Zato ni smiselno oblikovati neke splošne teorije oz. določiti, da je ena opcija boljša od druge. Prednosti oz. slabosti določene opcije se razlikujejo glede na zemljepisno lokacijo male države v odnosu do velike sile in stanje regionalne varnostne situacije ter politične preference v mali državi, nadalje glede na zgodovinske izkušnje male države in nenazadnje glede na to, kako ogroženo se ali se ne počuti mala država sama. Te determinante je potrebno upoštevati pri navajanju različnih opcij in nenazadnje pri odločitvi, zakaj je določena opcija v konkretnem primeru boljša od druge.

Z vidika preučevanih malih držav (Madžarske in Slovenije) je zato zelo pomembna ugotovitev, da državi pripadata evropskemu političnemu in varnostnemu okolju, ki je po hladni vojni izkusilo korenite politične, ekonomsko-socialne in varnostne spremembe. To dejstvo bistveno vpliva na izbiro opcij za zagotavljanje varnosti omenjenih držav. Zato bom najprej opisala značilnosti vsake od prej naštetih opcij, jih nato postavila v konkretno okolje (tj. evropsko varnostno in politično okolje) in tako določila njihovo primernost za izbrani mali državi.

Kar se tiče dvostranskih zvez, je bistvena prednost bilateralne zveze z veliko silo zagotovitev zaščite v primeru vojne in uveljavljanje vpliva v določeni meri, vendar »/z/godovinske izkušnje kažejo, da lahko zveze z velikimi silami ustvarijo nove sovražnike, da so te zveze pogosto nezanesljive in lahko celo vodijo do izgube avtonomne zunanje ali celo notranje politike« (Grizold 1996: 70). Pri zvezi dveh ali več malih držav se sicer deloma lahko izognemo dilemi med stopnjo avtonomije in stopnjo varnosti,<sup>35</sup> toda tudi stopnja zaščite je veliko bolj negotova. Taka zveza zahteva precej visoko stopnjo stabilnosti malih držav na političnem in ekonomskem ter deloma tudi varnostnem področju. Po mojem mnenju v malih

---

možnosti: opora na lastne zmogljivosti, vključitev v širše, mednarodne varnostne organizacije in različne kombinacije prvih dveh možnosti.

<sup>35</sup> Ta dilema je najpogosteje prisotna pri sklepanju zavezništev, saj »povečanje varnosti države s krepitvijo zavezniških vezi lahko privede do zaskrbljenosti glede prevelike odvisnosti od zaveznic in nevarnosti, da bo vpletena v politiko druge države, ki bo v nasprotju z njenimi interesi« (Snyder v Vegič 1999: 1003). Tovrstne nevarnosti zavezniških odnosov imenujemo tudi *entrapment-abandonment dilemma*. Snyder (Vegič 1999: 1003) ugotavlja, je od stopnje ogroženosti države odvisno, kakšno tveganje je država pripravljena sprejeti. To pomeni, da bolj kot je država ogrožena, večje tveganje vpletenosti v politiko druge države je pripravljena sprejeti za ceno pomoči od zaveznic/e (*entrapment*). Manj kot je ogrožena država, večje tveganje, da ne bo dobila pomoči od zaveznic/e, je pripravljena sprejeti (*abandonment*) (*ibid.*).

državah Srednje in Vzhodne Evrope ti pogoji večinoma niso izpolnjeni, zato menim, da ta opcija zanje ni optimalna.

Status nevtralnosti pomeni izognitev dilemi med povečanjem varnosti na eni ter povečanjem odvisnosti oz. zmanjšanjem avtonomije na drugi strani. Toda »status nevtralnosti v devetdesetih, glede na mednarodne razmere, izgublja svoj pomen«, ugotavljata Grizold in Vegič (2002: 386), saj je »politika nevtralnosti močno odvisna od ugodnega mednarodnega okolja, ki ga zagotavljajo predvsem velike sile, kot tudi od pripravljenosti držav, da zagotavljajo verodostojnost politike nevtralnosti ne glede na ceno« (Grizold 1996: 70). Današnje evropske nevtralne države (Avstrija, Finska, Švedska, Švica in Irska) so si ta status pridobile v posebnih razmerah v preteklosti, zato izhajajo iz »bistveno drugačnih političnih in varnostnih okoliščin, kot jih opazujemo v sedanji fazi razvoja mednarodne skupnosti« (Jazbec 2002: 115). Čeprav se te države statusu nevtralnosti niso odpovedale niti po koncu hladne vojne, Grizold in Vegič (2002: 386) ugotavljata, da »svojo zunanjo politiko prilagajajo novim razmeram v Evropi, s čimer se dejansko odrekajo določenim karakterističnim potezam politike nevtralnosti«.<sup>36</sup> Mednarodni sistem in varnostno okolje sta se po padcu berlinskega zidu temeljito spremenila, s tem pa v veliki meri tudi smisel politike nevtralnosti. Ker groženj varnosti ni več mogoče tako enostavno definirati, ker niso izključno vojaške narave in ker niso več omejene zgolj na določen blok ali državo, Cox in Mac Ginty (1996: 129) ugotavljata, da »nevtralnost, utemeljena na politično-vojaški interpretaciji groženj, nudi malo rešitev za novo vrsto nejasnih in difuznih groženj evropskemu miru in stabilnosti«. Nenazadnje pa ni odveč omeniti, da »med novimi državami oz. tistimi, ki so na evroazijskem prostoru po koncu hladne vojne obnovile svojo državnost, ni nobene, ki bi se odločila za status nevtralnosti« (Jazbec 2002: 115).

Tretja opcija varnostne politike malih držav je vključitev v mednarodne organizacije. V procesih (pre)oblikovanja varnostne ureditve po koncu hladne vojne se je v Evropi povečalo sodelovanje med državami, s širitvijo evropskih institucij in integracijskih procesov pa narašča tudi multilateralno reševanje varnostnih zadev. Kot ugotavljata Grizold in Vegič (2002: 388), »/.../ ohranjanje in širitev evropskih institucij predstavlja alternativo vračanju v klasični sistem evropskega ravnotežja moči«. »Zato opiranje na tradicionalne koncepte, kot na primer prizadevanje za pridobitev statusa nevtralnosti ali sklepanje dvo- ali večstranskih

---

<sup>36</sup> Irska (l. 1973), nato pa še Avstrija, Švedska in Finska (l. 1995) so postale članice EU, ki že od devetdesetih let načrtuje skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) (Grizold, Vegič 2002: 386-387). Vse štiri nevtralne članice EU in Švica so vključene tudi v Natov program PzM, v Švici je bilo v zadnjih letih več resnih debat o morebitnem članstvu v EU, l. 2001 pa postala članica OZN (Jazbec 2002: 115). Vseh pet omenjenih držav povezuje tudi članstvo v OVSE (*ibid*).



obrambnih zavezništev, za Slovenijo [in Madžarsko, op. A. B.] ter tudi druge srednje- in vzhodnoevropske tranzicijske države po koncu hladne vojne ne predstavlja več realne varnostne opcije« (*ibid.*). Male države se zaradi svoje majhnosti, ki jim narekuje večjo odvisnost od zunanjega okolja in večjo občutljivost na spremembe v tem okolju, želijo vključiti v integracijske procese, ker to zmanjšuje njihovo ranljivost oz. neposredno povečuje njihovo varnost ter krepi njihov položaj v mednarodni skupnosti (Jazbec 2002: 74).

S koncem bipolarne ureditev so države, ki so v času hladne vojne pripadale zahodnemu bloku, spoznale, da stabilnosti in varnosti v novi Evropi ni mogoče ohranjati tako, da bi »varnost ostajala luksuz Zahoda«, pa tudi, da evropsko sodelovanje ne more biti omejeno izključno na Zahod (Aybet 1997: 187). Tako so bile te države »soočene z dejstvom, da bodo imele vlogo pomembnega moderatorja preoblikovanja evropske varnostne arhitekture. Pri tem so se oprle na koncept prilagajanja in širitve obstoječih institucij, predvsem EU in Nata /.../« (Grizold, Vegič 2002: 385). Obstoječe mednarodne varnostne organizacije (poleg Nata še OZN, deloma OVSE) so morale »v spremenjenem mednarodnem okolju poiskati novo legitimnost, utemeljeno na novih poslanstvih in strukturi« (Grizold 1996: 67). Kot trdi Aybet (1997: 176), je politika zahodnih držav po hladni vojni usmerjena v ohranjanje varnostne skupnosti,<sup>37</sup> ki se je izoblikovala med zahodnoevropskimi državami in institucijami. Ker varnostno okolje v Evropi po koncu hladne vojne zaznamuje povečano sodelovanje in multilateralno urejevanje varnostnih zadev, Grizold (1996: 72) ugotavlja, da je to »obenem priložnost za oblikovanje skupne in celostne varnostne ureditve, ki bo temeljila na vrednotah, normah in načinu delovanja mirnega reševanja sporov in zaupanja med državami. V tem okviru imajo tudi male države možnost sodelovati in vsaj delno vplivati na oblikovanje novega evropskega varnostnega okolja«. Za malo državo v današnji Evropi je torej najboljša izbira multilateralna povezava (Malešič 1998: 84).

Ena od možnih strategij zagotavljanja varnosti malih držav, ki je usmerjena v institucije, je tudi članstvo v Natu in sodelovanje s tem zavezništvom (Vegič 1999: 1000). »Poleg tega, da je obrambno zavezništvo, ima Nato tudi lastnosti varnostne institucije, in svoje delovanje učinkovito prilagaja novim razmeram, v katerih se države namesto z vojaškimi grožnjami spoprijemajo z bolj kompleksnimi varnostnimi problemi« (Grizold, Vegič 2002: 383).

Za male države, ki imajo omejene zmogljivosti za svoj razvoj in za zagotavljanje svoje varnosti, je najbolj primerno, da si svojo varnost zagotovijo primarno z oporo na lastne sile, a

---

<sup>37</sup> Varnostna skupnost je po K. Deutschu (1988) skupnost, kjer članice popolnoma izključijo vojno kot sredstvo reševanja medsebojnih sporov. Za Deutscha proces integracije pomeni ustvarjanje občutka skupnosti, institucij in praks, ki bodo zagotovile, da je skupne probleme mogoče in treba reševati v procesu mirnih sprememb.

hkrati z varnostnimi zagotovili mednarodni varnostnih organizacij ob morebitnem zunanjem napadu nanje (Grizold 1996: 73). »Zagotavljanje nacionalne obrambe še vedno ostaja temeljna naloga nacionalnih oboroženih sil, vendar jo polnopravno sodelovanje v Natu kot enem izmed varnostnih stebrov na širšem evropskem prostoru vsekakor olajšuje in veča obrambno učinkovitost« (Jazbec 2002: 105). Članstvo v zvezi Nato lahko razumemo kot »možnost institucionalizirane participacije v tistem delu evropskih varnostnih procesov, ki se ukvarjajo s kolektivno obrambo in jo povezujejo z opaznimi političnimi in varnostnimi, a tudi drugimi vidiki« (*ibid.*). Zato menim, da je članstvo Madžarske in Slovenije v zvezi Nato optimalna zunanjepolitična opcija za zagotavljanje njune varnosti.

## 4. NATO KOT OPCIJA ZAGOTAVLJANJA VARNOSTI MALIH DRŽAV

Organizacija Severnoatlantskega sporazuma (Nato) je bila formalno ustanovljena s podpisom Washingtonske pogodbe<sup>38</sup> 4. aprila 1949, ko se je dvanajst<sup>39</sup> držav odločilo, da vzpostavijo skupni obrambni sistem in okrepijo medsebojne vezi tako, da se bodo lahko uprle ideološkimi, političnim in vojaškim pritiskom ter grožnjam njihove varnosti, predvsem s strani tedanje Sovjetske zveze, ki je kmalu po koncu druge svetovne vojne jasno pokazala svojo ekspanzionistično politiko, zatiranje temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter vsiljevanje nedemokratskih oblik vladavine v številnih srednje- in vzhodnoevropskih državah (Nato priročnik 2001: 29-30). Natov osrednji cilj, ki je bil oblikovan takrat in velja tudi danes, je varovati svobodo in varnost držav članic s političnimi in varnostnimi sredstvi, ki temeljijo na skupnih vrednotah demokracije, človekovih pravic in vladavine prava (*ibid.*). Ta osnovni cilj je po hladni vojni dobil nov pomen.

Po koncu bipolarnosti v Evropi so se pojavile dileme o smiselnosti obstoja Nata, toda ta se je odzval na spremembe v širšem in ožjem varnostnem okolju, šel skozi proces intenzivne in globoke preobrazbe, kar je vplivalo na redefiniranje njegove vloge. S tem je Nato potrdil Keohanejevo ugotovitev s področja teorije režimov, da je lažje prilagajati obstoječe institucije kot ustanavljati nove. Temeljni cilj Nata, tj. varovanje skupnih vrednot držav članic, varovanje svobode in varnosti članic z vsemi političnimi in vojaškimi sredstvi, ostaja isti; je pa Nato spremenil in redefiniral načine za doseg tega temeljnega cilja (Nacionalna strategija RS za vstop v Nato 1998: 8). Preoblikovanje Nata je potekalo v vrsti vrhunskih srečanj, ki so se pričela z vrhom v Londonu l. 1990 in sprejetjem Londonske deklaracije, v kateri je Nato nasprotnike iz časa hladne vojne pozval k dialogu in sodelovanju. Na vrhunskem srečanju v Rimu novembra 1991 sta bila sprejeta Strateški koncept zavezništva<sup>40</sup> in Rimska deklaracija, na osnovi katere je bil ustanovljen skupni forum za multilateralna posvetovanja in

---

<sup>38</sup> Že marca 1948 je pet zahodnoevropskih držav (Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Združeno kraljevstvo) podpisalo Bruseljsko pogodbo, ki je bila prvi korak v procesu, ki se je zaključil s podpisom Washingtonskega sporazuma. Ta pogodba, dopolnjena l. 1984, je tudi ustanovni dokument ZEU, ki je obstajala do pred kratkim, ko se je integrirala v EU.

<sup>39</sup> K tem državam sodi pet držav, ki so podpisale Bruseljsko pogodbo, in Danska, Islandija, Italija, Norveška, Portugalska, Kanada ter ZDA.

<sup>40</sup> Le-ta je očrtal pristop k varnosti na podlagi dialoga, sodelovanja in vzdrževanja zmogljivosti za kolektivno obrambo. Politične in varnostne elemente Natove varnostne politike je združil v povezano celoto, pri čemer je vzpostavil sodelovanje z novimi partnerji iz Srednje in Vzhodne Evrope kot sestavni del strategije zavezništva (Nato priročnik 2001: 17).

sodelovanje v obliki Severnoatlantskega sveta za sodelovanje (NACC – *North Atlantic Cooperation Council*). Vrh v Bruslju januarja 1994 je ustanovil vseobsežen program sodelovanja držav NACC in drugih držav z Natom, t. i. program Partnerstvo za mir (PzM oz. PFP – *Partnership for Peace*). V Sintri maja 1997 je Evroatlantski partnerski svet (EAPC – *Euro-Atlantic Partnership Council*) nasledil leta 1991 ustanovljen NACC; cilj EAPC je postalo sodelovanje med Natom in partnerskimi državami na bistveno višji ravni, saj je poglobil in razširil sodelovanje na področju multilateralnih in varnostno pomembnih razprav. Vrhunsko srečanje v Madridu julija 1997 je predstavljalo korak naprej v smislu uresničevanja pobud zaveznitva v zadnjih petih letih – Nato je povabil tri države (Češko, Madžarsko in Poljsko) k pričetku pristopnih pogajanj za članstvo, okrepil je PzM in EAPC, odnosi z Rusijo so dobili nov zagon, hkrati so se formalizirali tudi odnosi z Ukrajino. 50-letnico ustanovitve zaveznitva je zaznamoval vrh v Washingtonu (23. – 25. aprila 1999), kjer so Češka, Madžarska in Poljska postale članice zaveznitva, drugim državam pa obljubijo »politiko odprtih vrat« s predstavitvijo t. i. Akcijskega načrta za članstvo (ANČ).<sup>41</sup> Zelo pomemben dosežek washingtonskega vrha je bilo sprejetje dopolnjenega Strateškega koncepta zaveznitva<sup>42</sup> (Nato priročnik 2001: 17-23). Naslednji v vrsti srečanj je bil vrh v Pragi novembra 2002, ki predstavlja pomembno prelomnico v primerjavi s preteklimi srečanji. V Pragi so zaveznice poudarile nujnost obsežne transformacije, širitev kroga nalog in s tem prilagoditev ter krepitev zmogljivosti zaveznitva (PCC – *Prague Capabilities Commitment*)<sup>43</sup> in potrebo po reformi poveljniške strukture, kar je bila posledica tragičnih dogodkov 11. septembra 2001 (Nato: *A reader's guide* 2003: 3). Pomembnost praškega vrha je tudi odločitev zaveznic za nadaljno širitev članstva zveze in v skladu s tem povabilo Bolgariji, Estoniji, Latviji, Litvi, Romuniji, Slovaški in Sloveniji k pristopnim pogajanjem. Vrh Nata v Istanbulu junija 2004 je poudaril zavezo držav članic za odločen boj proti novim oblikam

---

<sup>41</sup> ANČ (ang. *MAP – Membership Action Plan*) je program dejavnosti, med katerimi države, zainteresirane za članstvo, izbirajo na osnovi nacionalnih odločitev in samorazlikovanja. Program zajema pet področij: politična in gospodarska vprašanja, vojaško-obrambna vprašanja, vire, varnost in pravna vprašanja (Černetič, Brožič 2003: 576).

<sup>42</sup> Dopolnjen Strateški koncept priznava, da se je podoba evroatlantske varnosti v zadnjih desetih letih drastično spremenila, hkrati pa opaža pojavljanje novih kompleksnih tveganj, ki grozijo evroatlantskemu miru in stabilnosti, vključno z zatiranjem, etničnimi spopadi, gospodarskimi pretresi, razpadom političnih sistemov ter širjenjem orožja za množično uničenje (Nato priročnik 2001: 22). Bistvena novost dopolnjenega Strateškega koncepta je potrditev vojaškega posredovanja Nata izven ozemlja držav članic, gre za t. i. »*out of area*« *operations*.

<sup>43</sup> Odločitve zaveznic na praškem vrhu o širitvi, preoblikovanju in krepitevi Nata imajo cilj oblikovati zavezništvo, ki se bo lahko učinkovito odzivalo na izzive varnosti 21. stoletja. V ta namen so oblikovali Natove reakcijske sile (ang. *NRF - Nato Response Forces*), izboljšali vojaško poveljniško strukturo ter potrdili vojaški koncept boja proti terorizmu (Nato: *A reader's guide*, 2003: 10-11).

groženj – pomembna naloga Nata postane boj proti terorizmu in krepitev varnosti in stabilnosti v številnih regijah sveta (MZZ n.d.).

Tako je Nato v zadnjem desetletju redefiniral svoje temeljne funkcije, lahko rečemo, da se transformira iz vojaškega zavezništva v institucijo z veliko bolj poudarjeno politično-varnostno vlogo. V Natu se je v devetdesetih letih začela dvojna širitev: širitev funkcij in širitev članstva. Proces notranje preobrazbe zavezništva in proces širitve sta potekala oz. potekata sočasno. Zagotavljanje vojaških zmogljivosti sicer ostaja središčna naloga zaveznic, toda ni več edina, saj je dopolnjena z intenzivnimi prizadevanji Natove politike v »širitev območja s skupnimi vrednotami, ki danes veljajo za kulturno-civilizacijske temelje, na katerih lahko temelji varna in stabilna mednarodna skupnost« (Grizold, Vegič 2002: 390). Poglavitne spremembe v stališčih Nata po hladni vojni in njegovih prizadevanjih za varnost v Evropi so vidne v spremenjenem pojmovanju varnosti<sup>44</sup> in posledično v odmiku od tradicionalnih konceptov varnosti, ki se osredotočajo na vojaško moč in ravnotežje moči, ter premiku k problemom societalne (ne)stabilnosti in politično kulturnih dejavnikov (Williams, Neumann 2002: 369-370). Nato se tako preoblikuje v varnostno institucijo, ki poleg obrambnih zagotavlja tudi druge razsežnosti varnosti (humanitarne, ekološke idr.). Poleg odvratanja zunanje grožnje se Nato ukvarja tudi z nestabilnostjo, negotovostjo in odnosi med zaveznicami. Zato širitev Nata po hladni vojni temelji na logiki procesa varnostne integracije v Evropi in ne na logiki povečevanja moči zavezništva (Grizold, Vegič 2002: 388). To je tudi temeljni razlog za relevantnost Nata po hladni vojni, ki se je po odpravi neposredne vojaške grožnje prilagodil novim razmeram, oblikoval načine zagotavljanja varnosti pred grožnjami, ki so drugačne od tistih v obdobju hladne vojne, ter tako našel nov *raison d' être* svojega delovanja. Nato je ob ohranitvi svoje klasične naloge (kolektivna obramba) pridobil številne nove funkcije, ki prispevajo k varnosti malih držav.

---

<sup>44</sup> Kot ugotavljata Williams in Neumann (2000: 369-370), se varnost v pozitivnem smislu definira s prisotnostjo demokratičnih kulturnih in političnih institucij ter civilizacijskih načel, v negativnem smislu pa z njihovo odsotnostjo.

Kljub napovedim številnih analitikov o (ne)relevantnosti Nata po hladni vojni,<sup>45</sup> je le-ta ohranil mesto osrednje varnostne institucije, četudi je izgubil svoj osrednji cilj, tj. obvladovanje sovjetske grožnje. Kot ugotavlja Wallander (2000: 731-732), je razlog v tem, da je Nato že v času hladne vojne izoblikoval institucionalno strukturo in prakso, ki je uresničevala tudi bolj splošne cilje, kot so politično svetovanje, odločanje, koordiniranje in implementacija. Nato je že med hladno vojno izoblikoval prakse in postopke za pospeševanje integracije članic, zagotavljal je stabilne odnose in zaupanje med članicami (*ibid*). V spremembi varnostnem okolju po l. 1990 je Nato prilagodil nekatere od svojih ciljev s pomočju postopkov in praks, ki jih je izoblikoval med hladno vojno. Zato Wallander (2000: 705) vidi razloge za pomembnost Nata po hladni vojni v tem, da ga ni mogoče več razumeti le kot agregacijo nacionalne moči, temveč tudi kot varnostno institucijo in zaključni, da »sredstva, s katerimi razpolagajo institucije (norme, pravila in postopki), omogočajo sodelovanje z zagotavljanjem informacij, omogočajo sporazumevanje, vzpostavljajo pravila za pogajanja, odločanje in izvrševanje in ustvarjajo spodbude za upoštevanje mednarodnih standardov, nujnih za multilateralno delovanje« (Wallander 2000: 709).

Ker ima Nato na voljo zmogljivosti, ki mu omogočajo, da se ukvarja z aktualnimi problemi, nastalimi po hladni vojni, lahko s precejšnjo gotovostjo trdim, da postaja varnostna institucija z zgoraj navedenimi značilnostmi. Zato menim, da je članstvo v Natu za male države Srednje in Vzhodne Evrope (s tem tudi za Madžarsko in Slovenijo) optimalna izbira za zagotavljanje njihove varnosti. Ob tem pa poudarjam, da motivov teh držav »ne gre iskati v neposrednih vojaških grožnjah, temveč v motivih za ohranjanje obvladljivega in predvidljivega mednarodnega okolja« (Grizold, Vegič 2002: 389). »Očitno je, da članstvo v Natu te države, ob siceršnji odpravi neposrednih vojaških groženj, obravnavajo v povezavi z doseganjem varnosti v širšem smislu« (*ibid.*). Male države se namreč tudi brez takšnih jasnih groženj soočajo z resnimi varnostnimi problemi; novi viri ogrožanja, ki sicer neposredno ne ogrožajo politične in teritorialne integritete države, imajo za državno varnost podobne učinke

---

<sup>45</sup> Največji zagovorniki nerelevantnosti Nata izhajajo iz neorealistične šole, ki trdi, da mednarodne organizacije (in s tem tudi Nato), kot temelj varnostnih struktur, predstavljajo »lažne obljube« (Wallander 2000: 358). O nerelevantnosti Nata govorijo npr. John Mearsheimer (/1994-5/ 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19(4), str. 5-49 in /1995/ 'A Realist Reply', *International Security* 20(1), str. 82-93), Alexander Wendt (/1995/ 'Constructing International Politics', *International Security* 20(1), str. 71-81), Meyer, Steven E. (/2003/ 'Carcass of Dead Policies: The Irrelevance of NATO', *Parameters* Winter 2003/4, str. 83-97) in drugi. Nasprotno pa konstruktivisti zagovarjajo potrebo po obstoju mednarodnih institucij in svoje argumente potrjujejo z ohranitvijo Nata po hladni vojni (Wallander 2000: 358). Med te avtorje sodijo npr. Robert B. McCalla (/1996/ 'NATO's Persistence after the Cold War', *International Organization* 50 (3), str. 445-75), Patrick Morgan (/1993/ 'Multilateralism and Security: Prospects in Europe', *Multilateral Matters*), Celeste A. Wallander (/2000/ 'Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War' *International Organization* 54(4), str. 705-735) in drugi.

kot tradicionalne grožnje (Wallander 2000: 710). Dejstvo pa je tudi, da male države svoje varnostnopolitične cilje le težko dosežejo z unilateralnim delovanjem, zato se večinoma opirajo na mednarodne institucije in norme. Le-te malim državam omogočajo več sodelovanja in jim olajšajo soočanje s sodobnimi varnostnimi problemi.

Čeprav je nosilec institucionalizirane varnostne ureditve v Evropi več (OZN, EU, Nato, OVSE, posredno SE), lahko s precejšnjo gotovostjo trdim, da je Nato ključno jamstvo varnosti evropskih članic zavezništva. Članstvo v OZN je za evropske male države, ki so usmerjene predvsem k bližnjemu mednarodnemu okolju, preveč globalne narave. EU se sicer ukvarja s procesom oblikovanja EVOP, vendar je ta še v fazi razvoja in hkrati komplementaren širitvi Nata (oba procesa se dopolnjujeta tako v vsebinskem smislu kot po izvedbeni plati), razen tega EU pri razvoju EVOP računa na uporabo sredstev Nata (Jazbec 2002: 112). Mehanizmi zagotavljanja varnosti OVSE pa so večinoma posredne narave. Zato menim, da članstvo malih držav Srednje in Vzhodne Evrope (tako tudi Madžarske in Slovenije) v multilateralnem zavezništvu Nato predstavlja optimalno izbiro zagotavljanja njihove varnosti in reševanja njihovih varnostnih dilem. Razen tega pa Jazbec (2002: 111-112) ugotavlja, da so si vse nove male države, nastale v Evropi po koncu hladne vojne, zastavile članstvo v Nato kot potreben cilj, hkrati pa ni države članice Nata, ki bi želela izstopiti iz zavezništva.

V naslednjem poglavju prehajam na empiričen del naloge, v katerem primerjam in analiziram diplomatski dejavnosti Madžarske in Slovenije pri uresničevanju njunega zunanje- in varnostnopolitičnega cilja, tj. članstva v Natu. Zato v zaključku tega poglavja navajam nekaj konkretnih argumentov obeh malih držav, ki potrjujejo dejstvo, da je članstvo v Severnoatlantskem zavezništvu optimalna izbira za zagotavljanje njune varnosti.

Tako Madžarska kot Slovenija sta izbrali članstvo v Natu zato, ker menita, da jima le-to lahko poveča njuno nacionalno varnost. Čeprav nobena od njiju pred vstopom v Nato ni bila neposredno vojaško ogrožena, sta se zavedali pomena nepredvidljivega in nestabilnega mednarodnega okolja ter nevarnosti novih izzivov varnosti po koncu hladne vojne (organizirani kriminal, terorizem, množične ilegalne migracije, ekološki terorizem, etnični konflikti itd.). Kljub naraščanju novih varnostnih izzivov, zaradi katerih je vojaško ogrožanje varnosti pogosto v ozadju našega dožemanja, pa poudarjam, da vojaška varnost ni izgubila na pomenu in ostaja pomemben del zagotavljanja sodobne varnosti. »Ker je Nato edina mednarodna organizacija, ki ima mehanizme, instrumente in politiko za zagotavljanje vojaške oz. trde varnosti, je članstvo v tej zvezi potreben cilj« (Jazbec 2002: 111). Od malih držav je namreč težko pričakovati, da bi same zmogle zagotavljati vse vidike vojaške varnosti, saj to

od njih zahteva zelo velika finančna in tehnološka vlaganja, za katere pa nimajo zadostnih virov (Jazbec 2002: 113). Razen tega članstvo v Natu za preučevani državi pomeni umestitev v politični in varnostni okvir najrazvitejših držav, ki jima ponuja varnejše in bolj stabilno okolje za njun vsestranski razvoj (gospodarski, družbeni, znanstveni, tehnološki, informacijsko-komunikacijski idr.) ter jima zagotavlja stabilen in okrepljen geopolitični položaj. Poleg okrepljene obrambne sposobnosti in dolgoročnega zmanjšanja obrambnih izdatkov zaradi profesionalizacije in modernizacije vojske, članstvo v vojaško-političnem zavezništvu Nato Madžarski in Sloveniji prinaša boljšo pozicijo v mednarodnih odnosih, okrepitev njunega ugleda in njune pogajalske moči, saj jima ponuja možnost enakopravnega odločanja o najpomembnejših varnostnih in političnih vprašanjih evroatlantskega in tudi širšega prostora (povzeto po Valki, 1995, Nacionalna strategija RS za vstop v Nato 1998: 2, Jazbec 2002: 111-113, Slovenija in Nato 2004b).

Madžarska in Slovenija sta torej opredelili članstvo v zvezi Nato kot optimalno izbiro za zagotavljanje njune varnosti v obstoječem evropskem varnostnem okolju in to namero izpostavili kot prioriteten cilj njune zunanje politike. V poglavju, ki sledi, analiziram vlogo in pomen diplomacije kot tistega sredstva, s katerim sta preučevani mali državi uresničili konkretni zunanjepolitični in varnostni cilj.



## 5. PRIMERJALNA ANALIZA

Po preučitvi teoretičnega okvira in natančnejši opredelitvi temeljnih teoretičnih pojmov (mala država, varnost, zunanja politika in diplomacija) ter njihove povezanosti sem ugotovila, da zagotavljanje varnosti za Madžarsko in Slovenijo predstavlja uresničevanje njunega nacionalnega interesa, kar pomeni, da je to tudi eden izmed njunih zunanjepolitičnih ciljev. Državi sta za zagotovitev svoje varnosti izbrali opcijo članstva v multilateralni instituciji, tj. v zvezi Nato. Danes sta obe že članici tega zavezništva, kar pomeni, da sta uresničili svoj temeljni zunanjepolitični in nacionalnovarnostni strateški cilj. S tega vidika bi bilo povsem odveč analizirati uspešnost njunega zunanjepolitičnega delovanja. Zato v empiričnem delu diplomske naloge analiziram pomen in vlogo diplomacije kot enega izmed sredstev uresničevanja konkretnega zunanjepolitičnega cilja Madžarske in Slovenije. To pomeni, da analizo omejujem na preučevanje in primerjanje vloge in pomena njunih diplomacij v procesu doseganja članstva v zvezi Nato. Model primerjalne analize, ki sledi, bo temeljil na štirih opornih točkah, ki hkrati predstavljajo podpoglavja, zaradi česar bo analiza bolj pregledna in jasna.

V prvem podpoglavju preučim in primerjam mednarodno okolje Madžarske in Slovenije v letih 1989-91; gre za mednarodni kontekst, ki je imel pomemben vpliv na izbiro in oblikovanje njunih zunanje- in varnostnopolitičnih odločitev ter ciljev. V drugem podpoglavju opredelim in primerjam njune zmožnosti za zagotovitev lastne varnosti; le-te so bistveno vplivale na izbiro primerne varnostnega aranžmana. V tretjem podpoglavju pa, izhajajoč iz temeljnega varnostnopolitičnega cilja Madžarske in Slovenije (članstvo v zvezi Nato), povzemam in hkrati primerjam zunanjepolitični strategiji, ki sta jih državi oblikovali za uresničitev tega cilja. Ker pa oblikovanje same strategije še ni dovolj in je za doseg konkretnega cilja potrebno strategijo tudi uresničiti, v četrtem podpoglavju predstavim in primerjam načine uresničevanja njunih zunanjepolitičnih strategij za zagotavljanje varnosti. To pomeni, da preučim sredstvo, s katerim sta državi realizirali svoji zunanjepolitični strategiji. Natančneje, analiziram vlogo in pomen diplomacije kot tistega sredstva, s katerim sta Madžarska in Slovenija uresničili preučevani zunanjepolitični in varnostni cilj, tj. članstvo v Natu.

## 5. 1. Mednarodno okolje Madžarske in Slovenije

Kot sem že ugotovila, so dogajanja po padcu berlinskega zidu in tektonski politični, gospodarski, socialni in drugi premiki v letih 1989-91 radikalno spremenili strukturo mednarodne politike. V osrčju teh sprememb so bile države Srednje in Vzhodne Evrope, med njimi tudi Madžarska in Slovenija, ki sta izkusili temeljite notranjepolitične spremembe kot tudi spremembe širšega in ožjega mednarodnega okolja.

Madžarska kot satelitska komunistična država Sovjetske zveze v letih 1944-89 ni uživala popolne suverenosti; to je ponovno pridobila oz. obnovila šele poleti 1991 (Dunay 2004: 198). Čeprav so prve večstrankarske demokratične volitve na Madžarskem potekale že aprila 1990 in je zmagal madžarski demokratični forum, predsednik vlade pa postal József Antall, je bila Madžarska takrat še članica Varšavskega pakta (VP). Zato je nova vlada junija 1990 začela pogajanja o izstopu iz omenjene organizacije (Rockenbauer 1999: 58). Najprej so v skladu z dogovorom v Budimpešti (25. februar 1991) razpustili vojaško organizacijo tega pakta, 1. julija 1991 pa je razpadel VP; zadnji sovjetski vojak je zapustil madžarsko ozemlje 19. julija tega leta (Gazdag 2004: 61). Tako je Madžarska po 47 letih postala popolnoma neodvisna in suverena država. Toda Madžarska ni nova država, svojo državnost je pridobila že po prvi svetovni vojni, članica OZN pa je od leta 1955.

V primerjavi z Madžarsko pa je Slovenija nova država, ki je svojo samostojnost in neodvisnost pridobila z razpadom Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) in tako prerasla iz subjekta mednarodnih odnosov v subjekt mednarodnega prava. Kot republika SFRJ Slovenija ni mogla uresničevati avtonomne zunanje in varnostne politike, toda že v začetku l. 1990 je zahtevala več avtonomije v zunanji politiki<sup>46</sup> in ustanovitev samostojnega zunanjega ministrstva (Rupel et al. 2000). To je privedlo do prvih večstrankarskih demokratičnih volitev maja 1990. Takrat je Slovenija skupaj s Hrvaško predložila ostalim jugoslovanskim republikam predlog o zvezi suverenih držav oz. modelu konfederacije<sup>47</sup> (Deklaracija o neodvisnosti 1991: 4-5). Toda jugoslovanski vrh ni bil navdušen nad njim. Nevarnost, da bodo slovenski nacionalni interesi prikrajšani ali celo izigrani, je bila velika in realna (Rupel et al. 2000). To je privedlo do plebiscita 23. decembra 1990, na katerem so se državljani republike Slovenije z absolutno večino odločili za samostojno in neodvisno

---

<sup>46</sup> Proti koncu osemdesetih let so postajali vse glasnejši očitki, da je vpliv republike Slovenije na jugoslovansko zunanjo politiko daleč pod ravni enakovrednosti (le-ta je znašal le okoli 3 %) in tudi pod ravni slovenskih potreb (Rupel et al. 2000).

<sup>47</sup> Na osnovi tega modela konfederacije bi republike še naprej sodelovale na gospodarskem, obrambnem in zunanjepolitičnem področju, toda z bistveno večjo stopnjo avtonomije (Deklaracija o neodvisnosti 1991: 4).

Republiko Slovenijo (RS) (*ibid.*). V skladu s tem je Skupščina RS 5. junija 1991 sprejela Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ) (ZZZ 1991: 29). Deklaracija o neodvisnosti kot ustanovni akt o samostojnosti in neodvisnosti pa je bila sprejeta 25. junija 1991 (Deklaracija o neodvisnosti 1991: 4). Približno šest mesecev po razglasitvi neodvisnosti in desetdnevni vojni za samostojnost, 15. januarja 1992, so članice tedanje Evropske skupnosti in nekatere druge evropske države priznale Slovenijo kot samostojen mednarodnopravni subjekt. 22. maja istega leta pa Slovenija postane stošestinsedemdeseta (176) članica OZN (Rupel et al. 2000).

Do temeljitih sprememb po koncu hladne je prišlo tudi v ožjem in širšem mednarodnem okolju obeh malih držav. Kar se tiče Madžarske, so bile pomembne zlasti naslednje: razpad Sovjetske zveze (7-8. decembra 1991) in neodvisnost Ukrajine, kar je pomenilo, da Rusija (kot naslednica SZ) ni bila več neposredna soseda Madžarske (Gazdag 2004: 157). Na severni meji razpade Češkoslovaška; tako Madžarska dobi novo soseda Slovaško. Po vse prej kot mirnem razpadu Jugoslavije na južni madžarski meji nastanejo tri nove države. Tako Madžarska v letih 1989-91 dobi pet novih sosed – Slovenijo, Hrvaško in Srbijo na jugu, Slovaško na severu ter Ukrajino na severovzhodu. Tri izmed teh novih sosed pa so bile do sredine devetdesetih let vpletene »v civilne in mednarodne vojne, kar je vplivalo na varnost meja Madžarske in migracije beguncev iz teh držav« (Böröcz 2000).

Grizold (1992: 122-123) med najpomembnejše dejavnike mednarodnega okolja, ki so vplivali na nacionalno varnost Slovenije v začetku devetdesetih, prišteva naslednje: konec hladne vojne (kar je pomenilo konec ideološko-političnega antagonizma in oživitve sodelovanja), razpad komunističnih sistemov v Srednji in Vzhodni Evropi, razpustitev Varšavskega pakta (kar pripomore k izboljšanju politične klime in zaupanja med evropskimi državami), združitev Nemčije, proces institucionalizacije KVSE (danes OVSE), preseganje ideoloških konfrontacij in posledično spremenjen odnos med ZDA in Rusijo, spremembe v strukturi svetovne politične moči ter nenazadnje nastanek vojaških konfliktov na območjih nekdanje SFRJ.

S spremembo geopolitičnega okolja Madžarske in Slovenije po letu 1991 se je spremenila tudi njuna vloga v evropski politiki. Državi sta se podali na pot tranzicije in radikalno prekinili s političnimi, gospodarskimi in varnostnimi opredelitvami, ki so veljale skoraj pol stoletja. Propad bipolarizma je obema ponudil nove možnosti zunanje in varnostne politike. Na osnovi sodobnega, celostnega in kompleksnega razumevanja varnosti, upoštevajoč svoje zmožnosti za zagotavljanje varnosti in neposredno bližino balkanskega konfliktnega območja, sta se državi usmerili k zahodnoevropskim institucijam.

## 5. 2. Zmožnosti Madžarske in Slovenije za zagotovitev lastne varnosti

V tem podpoglavju opredeljujem temeljne vire in zmožnosti Madžarske in Slovenije, na osnovi katerih sta spoznali, da svoje varnosti ne bosta sposobni zagotoviti le z oporo na lastne sile. Izhodišče za analizo predstavljajo osnovni atributi posamezne male države, kot so velikost ozemlja, število prebivalstva in velikost ter kvaliteta njenih vojaških sil. Tako Madžarska, ki je neodvisnost le obnovila, kot Slovenija, ki jo je šele pridobila in s tem postala nov mednarodnopravni subjekt, sta prevzeli nase odgovornost zagotavljanja lastne varnosti. S tem sta dali svoj prispevek tudi k mednarodni varnosti. Pri oblikovanju svojega nacionalnovarnostnega sistema sta obe državi morali upoštevati tako dejavnike širšega in ožjega mednarodnega okolja kot tudi lastne specifičnosti in obrambne ter vojaške zmogljivosti.

V začetku devetdesetih let, torej v obdobju pred in po prvih demokratičnih volitvah na Madžarskem, ko je bila le-ta še članica VP, so se v madžarskih političnih krogih oblikovale tri alternative prihodnje varnostne politike (Nagy 1994: 25-26):

- oblikovanje koncepta neodvisne varnostne politike, temelječe na samozadržnosti in mednarodnem sodelovanju,
- status nevtralnosti,
- pridružitve zahodnoevropskim varnostnim organizacijam, predvsem Natu in takrat še ZEU.

Prva alternativa (neodvisna varnostna politika) je imela od vsega začetka najmanjšo podporo tako v javnosti kot v političnih krogih, medtem ko je bila ideja nevtralnosti sprva zelo razširjena v madžarski javnosti. Postala je slogan številnih strank pred prvimi demokratičnimi volitvami, saj so jo mnogi videli kot najboljšo izbiro v novo nastali varnostni in politični situaciji države (Nagy 1994: 25-26). To je bilo razumljivo: Madžarska je bila tedaj še članica VP, iz katerega je hotela čimprej izstopiti, zato ideja o vključitvi v drugo vojaško zavezništvo (Nato) v javnosti sprva ni bila pozitivno sprejeta. Obstajali pa so še nekateri drugi razlogi za priljubljenost politike nevtralnosti na Madžarskem. Mednje lahko prištejemo zgodovinsko izkušnjo iz l. 1956<sup>48</sup> in poseben status Madžarske v VP (blizu t.i. »nevtralnosti znotraj bloka«).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> 23. oktobra 1956 je na Madžarskem prišlo do ljudske vstaje in upora proti stalinizmu – ljudje so zahtevali demokracijo, svobodne volitve in nevtralnost v mednarodnih zadevah (Brief History of Hungary 1995). Zahod je sicer podpiral upor Madžarov, a naredil ni ničesar. Rdeča armada je zatrla revolucijo; 4. novembra je oblast prevzel János Kádár, ki je sodeloval s Sovjeti (Magyarország történelme /kronológia/ 2001). Na tisoče ljudi so zaprli, druge deportirali v SZ, začel se je val usmrtitev, v katerem umre tudi voditelj revolucije Imre Nagy

V Sloveniji so bile v času po osamosvojitvi med strateškimi opcijami zagotavljanja varnosti izpostavljene naslednje (Benko 1992: 10-11)<sup>50</sup>:

- pridruževanje ekonomskim in političnim strukturam zahodne Evrope, kar bi spodbudilo predvsem gospodarski razvoj države,
- status nevtralnosti,
- vključevanje v zavezniške strukture, kjer je bilo izpostavljeno članstvo v zvezi Nato.

Koncept oborožene nevtralnosti Slovenije je bil aktualen le kratek čas po osamosvojitvi. Njegovi zagovorniki so bili iz vrst pacifistov, t. i. »zeleni«, ki so zagovarjali razorožitev in nevtralnost Slovenije (Bebler 1991: 401). Zaradi pomanjkanja tradicije nevtralnosti in ustavnih ter mednarodnih obvez se Slovenija ni odločila za politiko nevtralnosti (Slovenija in Nato 2004e). Mednarodno priznanje tega statusa s strani velikih sil je bilo prav tako povsem nerealno pričakovati (*ibid.*).

Tako na Madžarskem kot v Sloveniji so kmalu spoznali, da ideja nevtralnosti ni imela realne osnove glede na njune zmožnosti zagotavljanja lastne varnosti.

Madžarska je mala država. Ob popisu leta 1990 je število prebivalstva znašalo 10.375.323 milijonov (A Magyar Köztársaság és lakói 1995). Vendar se ta številka vztrajno niža; tako se po zadnjih podatkih iz julija 2005 število prebivalstva ocenjuje na 10.006.835 milijonov (CIA Factbook 2005). Velikost ozemlja Madžarske pa je 93.030 km<sup>2</sup> (*ibid.*). K odločitvi, da je začela iskati varnostna zagotovila v zahodnoevropskih institucijah oz. Natu, sta prispevala še vsaj dva faktorja: njen geostrateški položaj in stanje madžarskih oboroženih sil.

Po Grizoldovem (1999a: 298) mnenju je imela Madžarska v preteklosti v geostrateškem pogledu velik pomen za evropsko varnost; ohranila ga je tudi po letu 1990. Preko Madžarske namreč vodijo najkrajše poti iz Ukrajine v Zahodno Evropo in Sredozemlje ter iz Srednje in Zahodne Evrope pa v Jugovzhodno Evropo in Malo Azijo, razen tega pa Donava povezuje Madžarsko s Črnim morjem (*ibid.*). Po drugi strani pa je sedeminštirideset (47) let članstva v

---

(Important dates of Hungarian history 1999). Dve leti za tem je začel Kádár uveljavljati bolj liberalno politiko, t. i. »gulaš komunizem«, ki je bil precej bolj liberalen od sovjetskega komunizma, a je ohranil temeljne oblike državnega nadzora nad vsakodnevnim življenjem (Hungarian History : The Post War Period).

<sup>49</sup> V poznih šestdesetih je imela Romunija po mnenju strokovnjakov t. i. status »nevtralnosti znotraj bloka« oz. status »delne neodvisnosti«. Dvajset let pozneje je bila v podobni situaciji Madžarska – kot članica VP je praktično vodila popolnoma neodvisno zunanjo politiko, saj je začela proces razpustitve VP (dogovor v Budimpešti 25. februarja 1991) in postopek odhoda sovjetskih vojakov iz madžarskega ozemlja (30. marca 1990 so se dogovorili, da bo zadnji sovjetski vojak zapustil madžarsko ozemlje do konca julija 1991; dejansko pa se je to zgodilo prej - 19. julija 1991 (Nagy 1994: 26).

<sup>50</sup> Benko (1992: 10) pa ob izpostavitvi zgoraj navedenih strateških opcij dodaja, da je pri izbiri teh potrebno upoštevati naslednje dejavnike: nepredvidljivost konstelacij na južni meji Slovenije oz. na celotnem ozemlju nekdanje Jugoslavije, nadalje možnost ogrožanja s severa (germanizacija) in z zahoda (vprašanje slovenskih meja) ter možnost, da bi Slovenija zaradi svojega geopolitičnega položaja postala frikcijska cona med nasprotujočimi si interesi velesil.

VP pustilo številne posledice in je vplivalo na oslajeno stanje madžarskih oboroženih sil. Postkomunistična Madžarska je podedovala vojaško organiziranost, ki je bila oblikovana oz. je izhajala iz doktrine VP o koalicijski vojni (Royer n.d.: 136). Značilnosti komunistične zapuščine so bile preobsežna poveljniška struktura, strateška neravnotežja in organizacijska nesorazmerja, ravnodušnost profesionalnega vojaškega osebja ter zastarela oborožitev (*ibid.*). Več kot desetletje arzenalu madžarske vojske namreč ni bilo dodanega novega orožja (Valki 1999). Razen tega je bila skoraj vsa madžarska vojska skoncentrirana na zahodnem delu države (meja z Avstrijo), saj je bila glavna naloga madžarskih oboroženih sil v obdobju članstva v VP pomagati južnim sovjetskim silam (Grizold 1999a: 297). Po odhodu sovjetske vojske, ki je upravljala s celotno zračno obrambo in poveljevanjem, je na Madžarskem nastalo veliko pomanjkanje izurjenega vojaškega kadra, k slabši možnosti zagotavljanja lastne obrambe pa je prispevala še zastarela vojaška infrastruktura (*ibid.*). Ob koncu hladne vojne je bila torej modernizacija preobsežnih oboroženih sil<sup>51</sup> neizogibna (Valki 1999). Toda ekonomske in druge zmožnosti Madžarske v začetku devetdesetih let so bile preskromne, da bi takšno prenavo lahko tudi izpeljala.

Nenazadnje je bil razlog zmanjšanja navdušenja nad politiko nevtralnosti tudi v majhni verjetnosti, da bi velike sile in sosednje države (slednje so bile vse, razen Avstrije, prav tako v obdobju tranzicije in transformacije) z mednarodno pogodbo priznale Madžarski status nevtralnosti (Valki 1999).

Navedena dejstva so že leta 1991 prispevala k oživitvi ideje po vojaški in politični integraciji v zahodno Evropo, kjer je članstvo v Natu predstavljalo vojaški, članstvo v EU pa politični steber integracije. Na Madžarskem se je vedno bolj utrjevalo prepričanje, da je članstvo v Natu edino in najboljše jamstvo za varnost države. Tako je oktobra 1991 predsednik madžarske vlade Antall obiskal Bruselj in v svojem nagovoru pred NAC označil zvezo Nato kot najpomembnejše jamstvo za varnost Madžarske in ob tej priložnosti izrazil željo po razvoju tesnejšega institucionalnega sodelovanja med zavezništvom in Madžarsko (Gazdag 2004: 161). Med drugim je povedal: »Nato je za nas jamstvo evropske stabilnosti. Čeprav visoko cenimo mednarodne sporazume, Helsinke in KVSE, menimo, da je zveza Nato edina učinkovita organizacija za zagotovitev varnosti« (Valki 1999).

Tudi Slovenija je mala država. Po podatkih statističnega urada je velikost njenega ozemlja 20.273 km<sup>2</sup>, število prebivalstva Slovenije pa je ob popisu leta 1991 znašalo 1.913.355 milijona (podatki so preračunani po metodologiji popisa iz leta 2002), ob zadnjem popisu leta

---

<sup>51</sup> V času članstva Madžarske v VP je mirnodobna sestava njene vojske štela 160.000 mož, njeni vojaški izdatki pa so obsegali 3,5 % BDP-ja (Szabó 1999: 28).

2002 pa 1.964.036 milijona (Statistični letopis Slovenije 2004). Izhajajoč iz tega dejstva, so njeni obrambni potenciali omejeni. Takratna teritorialna obramba (TO) naj bi pred desetdnevno vojno za osamosvojitve štela približno 16.000 mož, do konca vojne pa približno 35.000 (MORS 2005). Do leta 1995 je Slovenija vzpostavila vojsko v skupnem obsegu nad 76.000 pripadnikov, v naslednjih letih pa se je začel proces preoblikovanja in reorganiziranja Slovenske vojske (Jazbec 2002: 106). Zato Jazbec (2002: 41-42) ugotavlja, da se je Slovenija zaradi dokaj visokega ekonomskega standarda, vzpostavitve osnovnih elementov lastnih oboroženih sil še pred osamosvojitvijo in zmage v osamosvojitveni vojni leta 1991 izognila nekaterim negativnim posledicam komunistične zapuščine večine držav Srednje in Vzhodne Evrope (podedovanje velikih oboroženih sil, potrebnih temeljite prenove, počasno odvijanje sprememb, nižji ekonomski standard ter nezmožnost modernizacije zastarele oborožitve in opreme). Kljub temu je ugotovila, da je Severnoatlantsko zavezništvo najbolj varen okvir za nemoten razvoj politične demokracije, tržnega gospodarstva, demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami in zaščite človekovih pravic. »Kot relativno mlada država, ki razpolaga z omejeno lastno močjo, si Republika Slovenija more zagotoviti dolgoročno varnost predvsem z urejenimi odnosi s sosedi, z vključitvijo v zanesljiva zavezništva in z aktivnim sodelovanjem v sistemih kolektivne varnosti. V sedanjih mednarodnih razmerah in tudi v perspektivi nekaj prihodnjih desetletij je takšno zavezništvo Nato« (DeZPRS 1999).

Razen nespornih vojaško-obrambnih omejitev male slovenske države so, po Grizoldovem (1999b: 129) mnenju, k odločitvi Slovenije, da je začela iskati varnostna zagotovila v okviru zveze Nato, prispevala še naslednja dejstva: relativno neučinkoviti mehanizmi mednarodnih varnostnih mehanizmov, strateške spodbude, ki so vplivale na željo Slovenije po vstopu v evropske integracije ter strateška presoja novih geostrateških in vojaško-političnih razmer v Evropi, ki so motivirali Slovenijo za približevanje in iskanje članstva v širših evropskih varnostnih integracijah. Isti avtor pozneje doda, da »članstvo naše države [Slovenije, op. A. B.] v sistemu kolektivne obrambe pomeni danes, ko se globalno varnostno okolje nenehno spreminja, najvišjo možno varnost države, ki jo lahko dosežemo z upoštevanjem naših [slovenskih, op. A. B.] obrambnih zmogljivosti« (Grizold 2004).

### 5. 3. Zunanjepolitični strategiji Madžarske in Slovenije za zagotovitev varnosti

Država kot mednarodnopravni subjekt v mednarodni skupnosti deluje zunanjepolitično. Za zunanjepolitično delovanje pa mora vsaka država oblikovati svoje zunanjepolitične cilje, ki izhajajo iz temeljnih vrednot in strateških interesov posamezne države. Ti cilji so opredeljeni v zunanjepolitični strategiji, ki predstavlja vodilo delovanja države v mednarodni komunikaciji in je hkrati smer, ki vodi k izpolnjevanju zunanjepolitičnih ciljev. V skladu z nalogo se osredotočam na varnostnopolitične cilje zunanje politike Madžarske in Slovenije, za kateri sem ugotovila, da mir in varnost njunih državljanov predstavljata temeljni vrednoti njune zunanje politike, vključevanje v evropske integracijske procese pa enega izmed njunih najpomembnejših strateških zunanjepolitičnih interesov. Izhajajoč iz tega, sta Madžarska in Slovenija opredelili članstvo v zvezi Nato kot prioriteten cilj njune zunanje in varnostne politike. Ta cilj sta izpostavili v svojih zunanjepolitičnih strategijah, ki opredeljujeta oblikovanje, vodenje in nenazadnje uresničevanje njune zunanje politike.

Po spremembi režima (1989-91) je na Madžarskem prišlo do usodnih sprememb, ki so vplivale na oblikovanje različnih opcij zunanje in varnostne politike.<sup>52</sup> Ne glede na te alternative je že prva demokratična vlada oblikovala tri temeljne strateške cilje zunanje in varnostne politike (integracija in članstvo v evro-atlantskih institucijah, dobri odnosi s sosednjimi državami in krepitev regionalnih odnosov ter podpora madžarski manjšini v sosednjih državah), ki so odsevali konsenz političnih strank v parlamentu (Gazdag 2004: 160). Spoznanje, da so zmožnosti madžarskih oboroženih sil nezadostne tako za zagotovitev statusa neodvisne varnostne politike kot statusa nevtralnosti, je že v začetku leta 1991 prispevalo k oživitvi in okrepitvi ideje, da je članstvo v zvezi Nato najboljša opcija za zagotavljanje varnosti Madžarske.

K odločitvi, da je članstvo v Natu postalo strateški cilj madžarske varnostne politike, so prispevali še drugi faktorji. Eden pomembnejših je bil neuspeh poskus prevrata s strani Moskve avgusta 1991 in reakcija zveze Nato, ki je po treh dneh razpravljala o tej zadevi na zasedanju NAC na ravni zunanjih ministrov. Na tem zasedanju so sprejeli deklaracijo, v kateri so poudarili, da je varnost držav članic Nata neločljivo povezana z varnostjo vseh držav v Evropi, še posebej tistih, kjer se demokracija šele razvija (Valki 1999). Geografska bližina kriznega območja Balkana, kjer se je kriza še zaostrovala ter izkušnje političnega dialoga v NACC, v katerem so države nečlanice Nata imele le posvetovalno pravico brez pravice

---

<sup>52</sup> Te opcije (opisane v prejšnjem podpoglavju) so bile: oblikovanje neodvisne varnostne politike, status nevtralnosti in vključitev v zahodne varnostne organizacije.



glasovanja, sta bila dodatna razloga, ki sta motivirala madžarski politični vrh k strateški odločitvi za članstvo v zvezi Nato (Gazdag 2004: 162).

Toda predsednik madžarske vlade Antall je aprila 1992 zavrnil predlog Gyule Horna<sup>53</sup>, s katerim bi parlament vladi predlagal članstvo v Natu. Svojo odločitev je pojasnil z besedami, da »situacija še ni zrela za ta korak« (Gazdag 2004: 162). Kljub temu je bila razprava o članstvu v Natu na dnevnem redu parlamentarnih zasedanj vse od pomladi 1992. Maja tega leta so se v Krakovu sestale države Višegrajske skupine (Madžarska, Poljska in takrat še Češkoslovaška) in v končnem dokumentu tega srečanja označile članstvo v zvezi Nato kot dokončen cilj njihove zunanje politike (*ibid.*). A formalna strateška odločitev, da se Madžarska namerava vključiti v Nato, do konca leta 1992 še ni bila sprejeta. Razprava v parlamentu ponovno oživi februarja 1993 in se zaključi s konsenzualnim sprejetjem resolucije o Temeljnih načelih varnostne politike Republike Madžarske (RM) 2. marca 1993. Ta resolucija postane prvi uradni dokument, v katerem je članstvo v zvezi Nato opredeljeno kot strateški cilj zunanje in varnostne politike Madžarske: »Izhajajoč iz že vzpostavljenih odnosov, institucij in okvirov, predlagamo krepitev sodelovanja na področju zunanje in varnostne politike ter vojaško sodelovanje, ki bo postopoma oblikovalo pogoje za polnopravno članstvo v Natu in ZEU« (A Magyar Köztárság biztonságpolitikája alapelvei 1993). Mesec dni kasneje, 14. aprila, parlament s konsenzom sprejme Načela nacionalne obrambe RM, v katerih prav tako kot glavni zunanjepolitični in varnostni cilj Madžarske izpostavijo članstvo v že obstoječih mednarodnih varnostnih organizacijah, tj. v Natu in ZEU (A Magyar Köztárság honvédelme alapelvei 1993). Temeljna načela varnostne politike in nacionalne obrambe potrdijo dejstvo, da je dolgoročno varnost Madžarske mogoče zagotoviti le s pomočjo institucionalnega in multilateralnega sodelovanja v okviru zveze Nato (Szabó 1999: 29).

Tudi v Sloveniji so bili po spremembi režima in s pridobitvijo samostojnosti ter neodvisnosti vzpostavljeni pogoji za oblikovanje neodvisne zunanje in varnostne politike. Slovenija se je kot nova mala država zavedala potrebe po ureditvi in zagotovitvi lastne varnosti. Prav tako je spoznala, da je zagotavljanje varnosti v tedanjih razmerah evropske in svetovne varnosti mogoče zagotoviti »tako z izgraditvijo lastnega obrambno-varnostnega sistema kot z njegovo vključitvijo v mrežo varnostnih institucij v neposrednem, regionalnem in globalnem okolju« (Jazbec 2002: 106). Slovenija je željo po približevanju evropski družini narodov izrazila že v Majniški deklaraciji iz l. 1989 (Jazbec 2005: 145). Usmeritev k

---

<sup>53</sup> Gyula Horn je bil časa Antallove vlade predsednik parlamentarnega odbora za zunanje zadeve, po volitvah l. 1994 pa je postal predsednik vlade.

približevanju in vključevanju v evroatlantske integracije pa je prvič uradno opredelila v Deklaraciji o neodvisnosti iz leta 1991 (Jazbec 2004: 190). V letih 1991-92 se je našlo nekaj zagovornikov nevtralnosti iz vrst pacifistov, ki so zagovarjali razorožitev in nevtralnost Slovenije. Toda ta koncept je bil aktualen le kratek čas po osamosvojitvi. Demokratično izražena politična volja Slovenije za približevanje zvezi Nato je bila prvič izražena v Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti, ki jo je Državni zbor (DZ) sprejel 20. decembra 1993 (Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti RS 1993: 3681). Članstvo v Natu kot prioritetni strateški cilj Slovenije pa je bilo prvič formalno deklarirano v dopolnilih k tej resoluciji, ki jih je DZ sprejel januarja 1994 (Černetič, Brožič 2003: 576).

Države članice Nata so kmalu po koncu hladne vojne ugotovile, da varnosti v Evropi ne bo mogoče zagotoviti brez sodelovanja držav iz Srednje in Vzhodne Evrope. Kljub temu sprva niso bile naklonjene ideji o širitvi članstva. Na vrhunskem zasedanju Nata v Bruslju januarja leta 1994 so se namesto širitve svojega članstva odločile za oblikovanje programa PzM. Na Madžarskem in v Sloveniji so omenjeni program sprva sprejeli bolj zadržano, a so hitro ugotovili, da ta program sicer ne pomeni pričakovanega članstva v Natu<sup>54</sup>, vendar predstavlja zelo dobro priložnost za pripravo nanj.

Madžarska je med prvimi državami, članicami bivšega VP, februarja 1994 podpisala okvirni dokument PzM in novembra istega leta ratificirala prvi Individualni partnerski program (IPP) (Gazdag 2004: 163). Podobno je Slovenija marca 1994 podpisala Okvirni dokument o formalnem pristopu k Natovem programu PzM in s tem postala prva država, nečlanica bivšega VP, ki je pristopila k PzM (Nacionalna strategija RS za vstop v NATO 1998: 10). Prvi IPP sodelovanja med Slovenijo in zvezo Nato, v katerem Slovenija predstavi politične cilje sodelovanja v PzM, vojaška in druga sredstva, ki jih je pripravljena dati na voljo za namene PzM ter opredeli širše cilje sodelovanja z Natom na različnih področjih, pa je bil sprejet maja leta 1995 (Slovenija in Nato 2004c).

Septembra leta 1995 je NACC državam partnericam predstavil Študijo o širjenju zveze Nato, v kateri je natančno opredelil razloge, cilje in načela širjenja zveze ter tudi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati države kandidatke za članstvo v Severnoatlantski zvezi.<sup>55</sup> Na osnovi tega

---

<sup>54</sup> Tedanji madžarski državni sekretar Somogy je priznal, da program PzM za večino držav Srednje in Vzhodne Evrope ni predstavljal »ljubezni na prvi pogled«, saj so ga sprva razumeli kot nepotrebno oviro na poti do članstva v Natu (Somogy 1995).

<sup>55</sup> Študija o širitvi Nata (ang. *Study on Nato Enlargement*) opredeljuje pet temeljnih pogojev za članstvo v Natu: (1) pravna država, (2) stabilna parlamentarna demokracija in delujoča tržna ekonomija, (3) demokratičen in civilni nadzor nad vojsko, (4) urejeni odnosi s sosednjimi državami in (5) ustrezne vojaške zmogljivosti za sodelovanje z Natom (Study on Nato Enlargement 1995). Razen tega lahko med kriterije za članstvo v Natu uvrstimo še naslednje: zagotavljanje stabilnosti, blaginje, svobode, socialne pravičnosti in odgovornosti za okolje, nadalje zadeve v zvezi z viri (država kandidatka mora biti sposobna zagotoviti obrambna sredstva za

dokumenta in jasno določenih zahtev v njem sta Madžarska in Slovenija novembra 1995 izrazili interes za začetek individualnega dialoga z Natom.

Individualni dialog Madžarske z Natom se prične 8. aprila 1996, ko prva predloži t. i. pogajalske dokumente (madž. *Vitadokumentumok*), v katerih predstavi temeljna izhodišča svoje vlade v omenjem dialogu (Szabó 1999: 30). Do oktobra 1996 se odvije pet krogov intenzivnega individualnega dialoga med Madžarsko in Natom.

Individualni dialog Slovenije s Severnoatlantskim zavezništvom se prične 17. aprila 1996, po tem ko DZ 11. aprila sprejme sklep, v katerem potrdi, da si »Republika Slovenija želi zagotoviti svoj temeljni varnostni interes v okviru sistema kolektivne obrambe, ki ga omogoča članstvo v Nato« (Nacionalna Strategija RS za vstop v Nato 1998: 11). Do oktobra 1996 se odvijajo trije krogi individualnega dialoga med Slovenijo in Natom. Do četrtega, zadnjega kroga pride šele konec aprila 1997, še pred tem pa DZ 17. aprila sprejme Deklaracijo o vključevanju v Nato, v kateri ugotovi, da Slovenija izpolnjuje vse pogoje za članstvo v zvezi ter da je sposobna in pripravljena izpolniti svoj del obveznosti, ki izhajajo iz polnopravnega članstva v Natu (*ibid.*).

Do vrhunskega zasedanja članic Severnoatlantskega zavezništva v Madridu julija 1997 so navedeni dokumenti predstavljali osrednjo strategijo zunanjepolitičnega delovanja Madžarske in Slovenije pri uresničevanju konkretnega varnostnopolitičnega cilja, tj. članstva v zvezi Nato. Na srečanju v Madridu je Madžarska (skupaj s Poljsko in Češko) prejela povabilo k pričetku pristopnih pogajanj za članstvo, Slovenija pa tega povabila ni dobila. Kljub razočaranju Slovenije nad to odločitvijo, se sodelovanje z Natom nadaljuje. Po letu 1997 so v Sloveniji sprejeli dodatne strateške odločitve, ki so okrepile sodelovanje med subjektoma in potrdile članstvo v Natu kot osrednji in prioritetni cilj slovenske zunanje in varnostne politike.

Februarja leta 1998 je bila sprejeta Nacionalna strategija Republike Slovenije za vstop v Nato, ki potrdi, da »temeljno zunanjepolitično in nacionalnoprrednostno nalogo in interes Republike Slovenije predstavlja vključitev Nato« (Nacionalna strategija RS za vstop v Nato 1998: 2). Strategija natančno opredeljuje razloge za vključevanje Slovenije v Severnoatlantsko zvezo, opisuje razvoj dotedanjih odnosov med subjektoma in navaja posledice članstva Slovenije v zvezi. Na njeni osnovi so bila sprejeta temeljna načela nadaljnjega strateškega delovanja Slovenije za vstop v Nato. Področja strateškega delovanja Slovenije med drugim obsegajo zunanjepolitično delovanje, delovanje znotraj državnih

---

izpolnjevanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Natu), varnostne zadeve (država kandidatka mora zagotoviti varnost zaupnih informacij) ter nenazadnje pravne vidike članstva, saj mora država kandidatka za uspešno sodelovanje z Natom zagotoviti usklajenost notranje zakonodaje s pravno ureditvijo zveze Nato (Kaj je Nato?).

institucij, vladne organiziranosti ter slovenske vojske, njene organiziranosti in povezljivosti (Nacionalna strategija RS za vstop v Nato, 1998: 14). Decembra leta 1999 DZ sprejme Deklaracijo o zunanji politiki Republike Slovenije (DeZPRS), ki potrdi, da je članstvo v zvezi Nato eden izmed temeljnih slovenskih strateških nacionalnih interesov, ki izhaja iz zagotavljanja varnega položaja v mednarodni skupnosti kot ene izmed najpomembnejših temeljnih vrednot slovenske zunanje politike (DeZPRS 1999).

Po sprejetju t. i. Akcijskega načrta za članstvo (ANČ) na vrhunskem srečanju v Washingtonu aprila 1999 se je Slovenija s sprejetjem Letnega nacionalnega programa RS za izvajanje ANČ (LNP ANČ)<sup>56</sup> oktobra 1999 vključila v proces izvajanja načrta za članstvo (Slovenija in Nato 2004a). V času izvajanja ANČ slovenski parlament junija 2001 sprejme Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti RS (ReSNV), ki nadomesti Resolucijo o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti RS iz leta 1993 in postane nov krovni nacionalnovarnostni dokument (ReSNV 2001). Do vrhunskega zasedanja v Pragi novembra 2002, kjer Slovenija prejme povabilo k pričetku pristopnih pogovorov za članstvo v Natu, je le-ta pripravila tri LNP ANČ (1999-2000, 2000-2001 in 2001-2002).

Po madridskem povabilu julija 1997 je Madžarska pričela s pristopnimi pogovori za članstvo v Natu septembra istega leta. Do konca oktobra se je odvilo pet krogov pristopnih pogovorov, ki jim je novembra sledil referendum. Volivci na Madžarskem so se 16. novembra 1997 odločali, ali bodo podprli vstop Madžarske v Nato ali ne. Referenduma se je udeležilo 49,24 % volilnih upravičencev, od katerih jih je 85,33 % podprlo vstop Madžarske v Nato (Az Országos Választási Bizottság Közleménye 1997). Tedanji madžarski veleposlanik pri Natu András Simony je rezultate volitev označil kot enega najpomembnejših pokazateljev visoke podpore državljanov Madžarske pri vključevanju v evroatlantske integracije (Simony 1998). Tako je dan po referendumu zunanji minister Kovács v pismu Generalnemu sekretarju Nata Javierju Solani sporočil, da Madžarska sprejema povabilo iz Madrida in s tem tudi uradno zaključil pristopne pogovore (Kovács 1997). Madžarski parlament februarja leta 1999 ratificira pogodbo Severnoatlantskega zavezništva; 12. marca tega leta pa Madžarska postane polnopravna članica zveze Nato (Joó 1999: 117).

Krovni nacionalnovarnostni dokument na Madžarskem sprejmejo šele po včlanitvi v Nato. Že decembra 1998 sprejmejo Temeljna načela varnostne in obrambne politike RM, ki nadomestijo istoimenski dokument iz leta 1993 (A Magyar Köztársaság Biztonság- és

---

<sup>56</sup> LNP ANČ je dokument, ki ga je sprejela Vlada RS. V njem je Slovenija skupaj z Natom izdelala načrt približevanja k zavezništvu na osnovi prioriternih dogodkov kandidatke (tj. Slovenije), ki jih je le-ta kasneje ovrednotila sama. Ocena napredka pa je dokument, ki ga oblikuje in sprejme Nato (Černetič, Brožič 2003: 576).

Védelempolitikájának Alapelveiről 1998). Prvo Strategijo nacionalne varnosti RM pa šele leta 2002 (A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája 2004). Na njeni osnovi marca 2004 jo sprejmejo novo Strategijo nacionalne varnosti RM, ki je zaenkrat zadnji in veljavni krovni nacionalnovarnostni dokument na Madžarskem (*ibid.*).

Slovenija pa je, po praškem povabilu novembra 2002, pričela s pristopnimi pogovori za članstvo v Natu januarja 2003. Do referendumu, ki je potekal 23. marca 2003, sta se odvila dva kroga pristopnih pogovorov. Referendumu, kjer se je odločalo o vstopu v Nato, se je udeležilo 60,43 % volilnih upravičencev; od tega se jih je 66,08 % opredelilo za vstop (Poročilo o izidu glasovanja o izidu referendumu o pristopu RS k Nato 2003: 4042). Tako je zunanji minister Rupel dan po referendumu v pismu generalnem sekretarju Nata lordu Robertsonu sporočil, da Slovenija sprejema povabilo za članstvo v Severnoatlantski zvezi. Oktobra tega leta je Slovenija predala peti in zadnji LNP ANČ, s čimer so se uradno zaključili pristopni pogovori. Februarja 2004 je slovenski parlament ratificiral Severnoatlantsko pogodbo, z listino o pristopu pa je Slovenija 29. marca 2004 postala polnopravna članica zveze Nato (Slovenija in Nato 2004a).

Če primerjam referendumu preučevanih držav, na katerih se je odločalo o vstopu v Nato, ugotavljam, da sta v obeh državah potekala približno štiri mesece po povabilu k pristopnim pogajanjem (Madžarska je povabljen julija 1997, referendum pa poteka novembra tega leta, medtem ko je Slovenija povabljen novembra 2002, referendum pa poteka marca 2003). Razlika pa je opazna v volilni udeležbi na referendumu (na Madžarskem se referendumu udeleži manj kot polovica volilnih upravičencev, v Sloveniji pa 10 % več kot polovica le-teh) in v rezultatih referendumu; na Madžarskem vstop v Nato podpre kar 85,33% volilnih upravičencev, v Sloveniji pa se jih za vstop opredeli 66,8%. Na Madžarskem je torej manjše število volilnih upravičencev izrazilo višjo podporo kot v Sloveniji, kjer pa je bila volilna udeležba večja. Iz navedena sklepam o zelo solidni podpori državljanov obeh držav v prid članstva v Nato.

Kar se tiče sprejetja krovnih nacionalnovarnostnih dokumentov preučevanih držav, ugotavljam, da je bil takšen dokument v Sloveniji sprejet še pred njenim vstopom v Nato, a prav tako pred sprejetjem podobnega dokumenta na Madžarskem. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS je bila sprejeta junija 2001 (in tako nadomestila Resolucijo o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti iz leta 1993), prva Strategija nacionalne varnosti RM pa leta 2002. Leta 2004 jo nadomesti nova Strategija nacionalne varnosti RM.

## **5. 4. Uresničitev zunanje-političnih strategij Madžarske in Slovenije za zagotovitev varnosti**

Tako Madžarska kot Slovenija sta polnopravno članstvo v zvezi Nato izpostavili kot prioritetni in strateški cilj njunih varnostnih politik in ga vključili v svoji zunanje-politični strategiji. Strategiji, ki predstavljata vodilo k izpolnitvi konkretnega cilja, narekujeja oblikovanje in vodenje politike zagotavljanja nacionalne varnosti Madžarske in Slovenije.

Toda uresničevanje strategije in s tem konkretnega cilja je odvisno od taktike, ki je »/.../ različnim situacijam v mednarodni skupnosti prilagajajoča se uporaba sredstev /.../« (Benko 1987: 438). Nosilec taktike, ki predstavlja spretno in premišljeno delovanje z namenom, da se uresniči konkretni zunanje-politični in varnostni cilj, pa je diplomacija. Zato v nadaljevanju analiziram pomen in vlogo diplomacij Madžarske in Slovenije kot sredstva, s katerim sta preučevani državi uresničili svoj prioritetni zunanje- in varnostno-politični cilj, tj. članstvo v zvezi Nato.

Izhajajoč iz dvojne narave diplomatske komunikacije med državo kandidatko za članstvo v Natu na eni in zvezo Nato na drugi strani, diplomatsko delovanje Madžarske in Slovenije analiziram iz dveh vidikov. Dvojna narava diplomatske komunikacije pomeni, da komunikacija poteka tako na multilateralni kot na bilateralni ravni, zato ti ravni predstavljata dva vidika analize diplomatskega delovanja preučevanih držav. Prvi vidik predstavlja multilateralno raven, ki zajema komunikacijo med državo kandidatko in organizacijo Nato kot celoto. Na tej ravni se komunikacija odvija predvsem v smislu izpolnjevanja političnih, vojaških in drugih pogojev za članstvo v Natu. Države, ki si prizadevajo za članstvo, morajo izpolniti določene pogoje, članice zveze Nato pa odločajo o tem, ali določena država izpolnjuje pogoje za vstop ali ne (Šabič 2002: 9-10).

Drugi vidik analize predstavlja bilateralno raven komunikacije, katere pomen izhaja iz načina odločanja v zvezi Nato. Le-ta temelji na soglasnosti, zato je za vstop države v članstvo Nata potreben pritrdilen glas vsake države članice. Izhajajoč iz tega dejstva, mora država kandidatka za vstop v Nato tudi bilateralno prepričati vsako državo članico zveze posebej, da izpolnjuje pogoje za vstop oz. da je primerna kandidatka za članstvo v zvezi in si tako zagotoviti njen glas v procesu odločanja. Na ta način daje bilateralna raven diplomatske komunikacije možnost posamezni državi članici, da postavi tudi nekatere lastne pogoje državam kandidatkam za vstop (Šabič 2002: 9-10).

Analizo bilateralne ravni diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije pri doseganju članstva v Natu je omejujem, saj mi obseg diplomatske naloge preprečuje, da bi analizirala

bilateralno komunikacijo med preučevanima državama in tedaj šestnajstimi (tj. pred prvim krogom širitve po koncu hladne vojne) oz. devetnajstimi članicami Nata (tj. pred drugim krogom širitve v istem obdobju). Tako analiziram bilateralno komunikacijo Madžarske na eni in Slovenije na drugi strani z eno državo članico Nata, z Združenimi državami Amerike (ZDA). Moja izbira ni naključna, saj se strinjam s Šabičevu (2002: 11) ugotovitvijo, da je članstvo zveze Nato na nek način posebno, saj imajo ZDA znatno večjo moč kot preostale članice. Ta moč izhaja iz bistveno večjih absolutnih izdatkov te države za obrambo in hkrati iz toliko večjega prispevka v obrambni proračun Nata,<sup>57</sup> kar narekuje tudi posebno vlogo te države v procesu odločanja. Zato se pridružujem Šabičevemu (2002: 11) sklepu, ki pravi, da se lahko uspešna bilateralna komunikacija med državo kandidatko za članstvo v Natu in ZDA hitro prevede v podporo večine drugih, če ne celo vseh držav članic zveze.

#### 5. 4. 1. Multilateralna raven diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z organizacijo Nato

Neformalno sodelovanje Madžarske z Natom se je začelo kmalu po uspešnih prvih večstrankarskih demokratičnih volitvah na Madžarskem (april 1990), torej v času, ko je Madžarska še bila članica VP. Zunanji minister Géza Jeszensky je že konec junija 1990 obiskal sedež Nata v Bruslju in v pogovoru s tedanjim generalnim sekretarjem Nata Manfredom Wörnerjem izrazil željo Madžarske po približevanju in tesnejšem sodelovanju z zvezo (Babos n.d.: 18). Mesec dni kasneje se je predsednik madžarske vlade József Antall v Bruslju sestal z Wörnerjem in se dogovoril, da bo odslej veleposlanik Madžarske v Bruslju ohranjal stalne stike z osrednjimi organi Nata (Joó 1999: 84). Na povabilo madžarskega zunanjega ministra je Wörner novembra 1990 obiskal Budimpešto in v nagovoru pred madžarskim parlamentom povedal, da je sporočilo njegovega obiska »ponuditi roko prijateljstva in sodelovanja« Madžarski (Wörner, 1990). Med drugim je povedal, da njegov obisk simbolizira novo obdobje, hkrati pa predstavlja povabilo k sodelovanju na osnovi skupnih zmožnosti in sposobnosti z namenom oblikovati novi svet, tj. svet sodelovanja, v katerem se nihče ne bo počutil ogroženega (*ibid.*). Še isti mesec je NAA povabila Madžarsko v svoje članstvo. Madžarski parlament konec januarja 1991 sprejme resolucijo (res. no.

---

<sup>57</sup> V ZDA so leta 2004 za obrambne izdatke namenili 3,8 % BDP, medtem ko je povprečje obrambnih izdatkov vseh članic Nata v istem letu znašalo približno 1,9 % BDP (Nato Press Releases 2005: 7). Za primerjavo naj dodam, da je Madžarska leta 2004 za obrambo namenila 1,5 % BDP, Slovenija pa 1,6 % BDP (*ibid.*).

3/1991.II.7.) in z njo povabilo NAA. Od takrat šestčlanska »pridružena delegacija«<sup>58</sup> zastopa Madžarsko v vseh aktivnostih NAA (Joó 1999: 60).<sup>59</sup>

Po razpadu vojaške strukture (25. februar 1991) in nato še celotne organizacije VP (1. julij 1991) dobijo odnosi med Madžarsko in Natom novo dimenzijo (A magyar-NATO kapcsolatok története 2005). Oktobra 1991 ministrski predsednik Antall ponovno obišče sedež Nata v Bruslju in v nagovoru pred NAC izrazi željo madžarske vlade po tesnejšem in bolj formalnem sodelovanju z Natom (Joó 1999: 87). Z rimskim zasedanjem Nata novembra 1991 in ustanovitvijo NACC se takšno sodelovanje tudi uresniči. Zunanji minister Jeszensky decembra 1991 sodeluje na ustanovni seji NACC, tako Madžarska postane ustanovna članica tega organa zveze Nato. Od takrat sodeluje na zasedanjih NACC na ravni zunanjih in obrambnih ministrov.

Z namenom, da bi se sodelovanje z Natom nadalje krepilo, julija 1992 na Madžarskem ustanovijo Atlantski svet Madžarske (madž. *Magyar Atlanti Tanács*), katerega prvi predsednik postane Péter Bákos (Joó 1999: 89). Po sprejetju Temeljnih načel varnostne politike RM marca 1993 kot prvega uradnega dokumenta, v katerem je polnopravno članstvo v Natu opredeljeno kot zunanjepolitični in varnostni cilj Madžarske, se prične formalno sodelovanje med subjektoma. Novembra tega leta Madžarsko uradno obišče generalni sekretar Wörner (Joó 1999: 91).

Slovenija, podobno kot Madžarska, začne neformalno sodelovati z Natom še pred sprejetjem uradnega dokumenta, ki potrdi namero po članstvu v Natu kot zunanjepolitični cilj. Prvi neformalen stik Slovenije z zvezo Nato se je zgodil septembra 1991, ko je delegacija slovenskih poslancev, ki sta jo vodila zunanji minister Dimitrij Rupel in obrambni minister Janez Janša, na zasedanju NAA v Madridu izrazila željo mlade slovenske države po približevanju in razvoju tenejšega sodelovanja z Natom (Janša 2005:1). Do leta 1993 se je uresničilo še nekaj začetnih stikov na parlamentarni in vladni ravni z NAA in drugimi organi Severnotlantske zveze, toda v primerjavi s podobnimi stiki Madžarske do leta 1993 so bili neformalni stiki Slovenije z zavezništvom bistveno manj intenzivni. Z namenom krepitve sodelovanja z Natom tudi v Sloveniji konec oktobra 1993 ustanovijo Združenje Evroatlantskega sveta Slovenije, ki je imel oz. ima isto vlogo kot Atlantski svet na Madžarskem (EASS 2006). Sodelovanje med Slovenijo in Natom dobi bolj formalen okvir s sprejetjem Resolucije o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti decembra 1993, dokončno pa se

---

<sup>58</sup> Status pridružene delegacije omogoča parlamentarni delegaciji določene države razpravljanje, ne pa tudi glasovanja.

<sup>59</sup> Kot zanimivost naj dodam, da je maja leta 1995 NAA zasedala v Budimpešti – prvič v zgodovini zveze Nato je ta organ zasedal izven ozemlja države članice Nata (Joó 1999: 61).



formalizira s sprejetjem dopolni k tej resoluciji januarja 1994. Dopolnila k omenjeni resoluciji predstavljajo prvi uraden dokument v Sloveniji, ki označi članstvo Slovenije v Natu kot osrednji cilj njene zunanje in varnostne politike (Nacionalna Strategija RS za vstop v Nato 1998: 10). V začetku marca 1994 Slovenijo uradno obišče pomočnik generalnega sekretarja zveze Nato von Moltke (Jazbec 2002: 107).

Zaradi bližajočega se vrhunskega zasedanja Nata v Bruslju januarja 1994 je predsednik madžarske vlade Antall že oktobra 1993 v pismu Wörnerju poudaril pomen krepitve in poglobitve odnosov med zvezo Nato in državami Višegrajske skupine (Joó 1999: 91). Antall je še posebej poudaril potrebo po začetku političnih, varnostnih, pravnih in vojaških priprav teh držav z namenom približevanja standardom Nata (*ibid.*). Toda v Bruslju so se članice Nata namesto za širitev svojega članstva odločile za oblikovanje programa PzM.

Za Madžarsko je ta program predstavljal precej manj od pričakovanega članstva, a so kmalu spoznali, da pomeni pot do njega. Tako je zunanji minister Jeszensky 8. februarja 1994 podpisal Okvirni dokument PzM (Joó 1999: 93). S pristopom Madžarske k programu PzM se je še dodatno okrepilo sodelovanje med subjektoma na institucionalnem, še posebej pa na vojaškem področju. Novembra tega leta sta zunanji minister László Kovács in obrambni minister György Keleti<sup>60</sup> v Bruslju predala IPP med RM in Natom (Joó 1999: 95). V njem posebej poudarijo nujnost modernizacije obrambnega sistema, vojaške strukture, pomen doseganja interoperabilnosti (ključen pogoj zanjo je usposobiti pripadnike madžarskih oboroženih sil za komuniciranje v vsaj enem od uradnih jezikov zveze Nato) in ustrezne vojaške opremljenosti ter potrebo po uresničevanju ciljev iz Okvirnega dokumenta PzM (Simony 1998).

Tudi v slovenskem političnem vrhu so hitro spoznali, da program PzM nudi sistem dvostranskih odnosov med Natom in državo partnerico, ki pomeni bistveno višjo raven odnosov v primerjavi s sodelovanjem v NACC.<sup>61</sup> Kljub temu da ta program ni dajal prav nobenih varnostnih jamstev, razen možnosti političnega posvetovanja o morebitnih oboroženih ali podobnih konfliktih in prav tako ni ponujal nobenih jamstev za bodoče članstvo v Severnoatlantski zvezi, je Slovenija pristopila k programu PZM (Nacionalna Strategija RS za vstop v Nato 1998: 10). Predsednik vlade dr. Janez Drnovšek je 30. marca 1994 podpisal Okvirni dokument PzM (*ibid.*). V Predstavitvenem dokumentu PzM, ki ga je

---

<sup>60</sup> 15. julija 1994 se na Madžarskem odvijajo druge večstrankarske parlamentarne volitve, na katerih zmaga socialno-liberalna struja, ki oblikuje koalicijsko vlado z Zvezo svobodnih demokratov (madž. *SzDSz – Szabad Demokraták Szövetsége*). Predsednik vlade postane socialist Gyula Horn, zunanji minister László Kovács, obrambni minister pa upokojeni častnik György Keleti (Joó 1999: 94).

<sup>61</sup> Čeprav Slovenija takrat še ni polnopravna članica NACC, to postane konec januarja 1996.

Vlada RS sprejela julija 1994, je Slovenija Natu predstavila svoje razloge za pristop k PzM, načine izvajanja ukrepov za njegovo uresničitev ter dejavnosti na vojaškem in civilnem področju (*ibid.*). IPP med RS in Natom pa je bil sprejet maja 1995. V njem so opredeljena splošna (doseganje petih izhodišč iz Okvirnega dokumenta PzM) in specifična področja (prilagajanje obrambnega sistema in vojaške strukture, izobraževanje, vaje, standardizacija) sodelovanja med Slovenijo in Natom (*ibid.*). Še pred sprejetjem IPP je Slovenija, novembra 1994, postala pridružena partnerica v NAA, s čimer se je pričelo formalno sodelovanje in delovanje Slovenije v tem parlamentarnem organu zveze Nato (*ibid.*).

V nadaljnji krepitvi odnosov med Madžarsko in Natom predstavlja pomemben korak ustanovitev madžarskega Urada za zveze (madž. *Atlanti Összekötő Hivatal*), ki od januarja 1995 deluje kot samostojna misija RM na sedežu Nata v Bruslju (Joó 1999: 95). Prvi veleposlanik Madžarske pri Natu postane András Simony. V primerjavi z Madžarsko pa je slovenska misija pri Natu začela delovati šele avgusta 1997, ko je predsednik Kučan podpisal ukaz o vzpostavitvi misije RS pri Natu (Nacionalna Strategija RS za vstop v Nato 1998: 11). Prvi veleposlanik Slovenije pri Natu postane Matjaž Šinkovec, ki to funkcijo opravlja še danes.

Dodaten korak h krepitvi (vojaških) odnosov med preučevanima državama in Natom predstavlja podpis sporazuma o statusu in tranzitu tujih sil v okviru PzM (PFP SOFA - *PfP Status of Forces Agreement*). V imenu Madžarske ga junija 1995 podpiše veleposlanik Simony, decembra istega leta ga potrdi tudi madžarski parlament (Joó 1999: 97). Že novembra 1995 pa madžarsko ministrstvo za obrambo odobri sodelovanje madžarskih vojaških sil v misiji IFOR oz. kasneje SFOR.<sup>62</sup> Na osnovi sporazuma SOFA postane Taszár prvo vojaško oporišče Nata na Madžarskem (Valki 1999).<sup>63</sup>

Podobno slovenski DZ decembra 1995 ratificira sporazum SOFA (Jazbec 2004: 191). Na njegovi osnovi se Slovenija vključi v izvajanje operacije »Combined Endeavour« v BiH, kar prispeva k okrepitvi vojaškega sodelovanja Slovenije z Natom, Slovenija pa s tem postane pomemben akter in promotor stabilnosti na Balkanu (Jazbec 2002: 108).

Predstavitev študije o širitvi Nata na srečanju NACC septembra 1995 predstavlja zelo pomemben mejnik v nadaljevanju formalnega sodelovanja Nata tako z Madžarsko kot s

---

<sup>62</sup> IFOR - *Implementation Forces*, decembra 1996 se preimenujejo v *SFOR – Stabilization Forces*. Madžarska prispeva približno 500 vojakov in da na voljo tri vojaške baze VP (Bučar in Šterbenc 2002: 126).

<sup>63</sup> IFOR - *Implementation Forces*, decembra 1996 se preimenujejo v *SFOR – Stabilization Forces*. Madžarska prispeva približno 500 vojakov in da na voljo tri vojaške baze VP (Bučar in Šterbenc 2002: 126).

Slovenijo. Na osnovi tega dokumenta in jasno določenih zahtev v njem Nato prične individualni dialog z državama.

Od aprila 1996, ko Madžarska predloži temeljna pogajalska izhodišča, do oktobra tega leta se odvije pet krogov individualnega dialoga med Madžarsko in Natom; vodja madžarske delegacije je državni sekretar madžarskega zunanjega ministrstva Ferenc Somogy (Szabó 1999: 30). V okviru tega dialoga so se predstavniki Nata seznanili s politično in ekonomsko situacijo na Madžarskem, z njeno obrambno in varnostno organiziranostjo ter sklenili, da Madžarska izpolnjuje vsaj štiri od petih temeljnih pogojev za članstvo, ki jih opredeljuje Študija o širitvi,<sup>64</sup> medtem ko je ostalo vprašanje urejenih odnosov s sosednjimi državami nerešeno.

Urejeni odnosi držav kandidatk za članstvo v Natu s sosednjimi državami predstavljajo enega izmed temeljnih pogojev za vstop v članstvo.<sup>65</sup> Zato so članice Nata Madžarsko večkrat opozorile, naj uredi nerešene spore s sosednjimi državami, ki jih je slednja imela zaradi neurejenega statusa madžarske manjšine na Slovaškem in v Romuniji (Valki 1999). Tedanja madžarska vlada si je postavila dva cilja: prepričati obe sosednji državi, da nima ozemeljskih zahtev in izboljšati položaj madžarske manjšine v omenjenih sosednjih državah (*ibid.*).

Zahvaljujoč dejavni zahodni diplomaciji skupaj z Baladurjevim planom, sta Madžarska in Slovaška podpisali bilateralni sporazum v Parizu marca 1995 (Valki 1999).<sup>66</sup> Romunska vlada je ta sporazum sprejela zelo zadržano in nikakor ni hotela slediti podobnemu vzorcu. Pogajanja med madžarsko in romunsko vlado so zašla v slepo ulico. Šele zahodne države so uspešno prepričale Romunijo, naj spremeni svojo politiko in tako je bil bilateralni sporazum z Romunijo podpisan jeseni 1996 (*ibid.*).<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Madžarska je, po mnenju članic Nata, izpolnjevala naslednje štiri pogoje: pravna država, stabilna parlamentarna demokracija in delujoča tržna ekonomija, demokratičen in civilni nadzor nad vojsko ter ustrezne vojaške zmogljivosti za sodelovanje z Natom (Valki 1999).

<sup>65</sup> Študija o širitvi Nata izrecno poudarja: »Države, ki so vpletene v etnične spore ali ozemeljske spore izven njihovega ozemlja, morajo rešiti te spore v skladu z načeli OVSE. Rešitev takšnih sporov predstavlja dejavnik pri odločanju o povabilu države v članstvo zveze Nato« (Valki 1999).

<sup>66</sup> Madžarska je s tem sporazumom dosegla opazen diplomatski uspeh, saj je v bilateralni sporazum kot pravno obvezujoč dokument vključila priporočilo 1201 parlamentarne skupščine SE, ki govori o narodnostnih manjšinah in jih opredeljuje kot skupine ljudi v državi, ki:

- bivajo na ozemlju te države in so njeni državljani,
  - vzdržujejo dolgoletne, trdne in trajne vezi s to državo,
  - kažejo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti,
  - so dovolj reprezentativni, čeprav številčno manjši kot ostali del prebivalstva države ali regije v državi,
- jih spodbuja skrb, da se ohrani skupaj to, kar določa njihovo skupno identiteto, vključno z njihovo kulturo, njihovo tradicijo, njihovo vero ali njihovim jezikom (Evropski parlament (EP) 2005: 4).

<sup>67</sup> Tudi bilateralni sporazum med Madžarsko in Romunijo vključuje priporočilo 1201 SE kot pravno obvezujoč in sestavni del sporazuma.

Individualni dialog Slovenije z Natom pa se prične po sprejetju sklepa DZ Slovenije, v katerem le-ta potrdi, da želi Slovenija zagotoviti svoj temeljni varnostni interes v okviru zveze Nato (Strategija RS za vstop v Nato 1998: 11). Prvi krog individualnega dialoga poteka 17. aprila 1996 v Bruslju, kjer delegaciji MZZ in MORS predstavita poglede svoje države na širitev zveze ter pomen procesa širitve za celotno evropsko varnost (*ibid.*). V naslednjih dveh krogih tega dialoga (10. julija in 30. septembra 1996) predstavniki Slovenije orišejo še politični in gospodarski ustroj države ter njeno varnostno in obrambno organiziranost (*ibid.*). Četrty krog individualnega dialoga med Slovenijo in Natom poteka šele konec aprila 1997.

Madžarska je s podpisom prej omenjenih bilateralnih sporazumov s Slovaško in Romunijo sicer izpolnila politične pogoje za vstop, toda osrednji madžarski zunanjepolitični akterji so se zavedali, da izpolnitev le-teh še ne zagotavlja pritrdilnega glasu vseh šestnajstih članic Nata v procesu odločanja o širitvi oz. ne zagotavlja povabila v članstvo Nata. Zunanji minister Kovács in njegovi kolegi so zato uporabili številne bilateralne in multilateralne pogovore ter s pomočjo diplomatske kampanje poskušali pridobiti potrebne glasove oz. zagotoviti Madžarski, da ohrani status primerne kandidatke za članstvo v Natu (Valki 1999). Zunanji minister Kovács in obrambni minister Keleti sta v letih 1996-97 večkrat obiskala Washington, Bruselj in druge prestolnice držav članic Nata, ne toliko, da bi prepričevala politične akterje teh držav, temveč da bi zagotovila njihovo podporo tudi v prihodnje; Madžarska je namreč imela od vsega začetka razprave o širitvi Nata po koncu hladne zelo jasno in močno podporo med članicami Nata (Nelson, Szayna 1997: 124). Kjer je bilo možno, so madžarski zunanjepolitični akterji sprožili razpravo o nakupu orožja in na ta način tedanjim članicam Nata želeli nakazati koristnost prihodnjega članstva Madžarske v Natu (*ibid.*). Razen tega je Madžarska široko odprla svoj trg za tuje investitorje, še posebej za ZDA.<sup>68</sup> Kot ugotavlja Bukowski (2002: 17), so imele tiste države kandidatke za polnopravno članstvo v Natu, ki so odprle svoje trge tujim investicijam, pomembno primerjalno prednost za doseganje članstva pred kandidatkami, ki tega niso storile. Madžarska je zagotovo spadala v prvo skupino držav kandidatk.

V okviru intenzivnega dialoga in praktičnega sodelovanja so predstavniki Nata ugotovili, da je Madžarska ne samo pripravljena, temveč tudi sposobna izpolniti obveznosti in stroške polnopravnega članstva v Natu. To ugotovitev so člani NAC potrdili aprila 1997 in zunanjemu ministru Kovácsu zagotovili, da podpirajo madžarsko kandidaturo za članstvo v

---

<sup>68</sup> Po podatkih ameriškega ministrstva za trgovino so ZDA v letih 1989–1997 na Madžarskem investirale 18 milijard ameriških dolarjev v obliki tujih neposrednih investicij (TNI) in drugih prispevkov (Bukowski 2002: 16).

Natu (Joó 1999: 105). Formalno se je proces individualnega dialoga med Madžarsko in Natom končal na vrhunskem srečanju v Madridu 8. julija 1997, na katerem je Madžarska prejela povabilo za začetek pristopnih pogajanj za članstvo v Natu.

Kar se tiče pripravljenosti Slovenije za članstvo v Nato, so se slovenski politični akterji zavedali, da izpolnitev političnih kriterijev še ne zagotavlja povabila v članstvo, zato je bila »druga polovica leta 1996 zaznamovana tudi z intenzivnim lobiranjem za slovensko članstvo v zvezi Nato, v katerega so bili vključeni predstavniki oblasti in politike ter diplomatska mreža« (Jazbec 2002: 109). Dodaten argument pri lobiranju za članstvo je predstavljalo sprejetje Deklaracije o vključevanju v Nato (DZ jo sprejme v začetku aprila 1997) še pred četrtim krogom individualnega dialoga Slovenije z Natom, ki poteka konec aprila 1997. Deklaracija potrdi, da Slovenija izpolnjuje vse pogoje za članstvo v Natu in je sposobna ter pripravljena uresničiti svoj del obveznosti oz. kriti stroške polnopravnega članstva (*ibid*). Toda predstavniki Nata so menili drugače; tudi lobiranje Slovenije očitno ni bilo dovolj uspešno oz. se je začelo prepozno. Tako Slovenija na vrhunskem srečanju v Madridu junija 1997 ne dobi povabila za začetek pristopnih pogajanj za članstvo v Natu.

#### 5. 4. 2. Bilateralna raven diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z ZDA v luči širitve Nata

V okviru multilateralne komunikacije Madžarske in Slovenije z organizacijo Nato v procesu širitve članstva sem ugotovila, da so obstajale določene razlike v diplomatskem delovanju teh dveh malih držav pri uresničevanju zunanjepolitičnega cilja članstva v Natu. V nadaljevanju analiziram bilateralno raven diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z eno izmed članic Nata – z ZDA. V nasprotju z multilateralno diplomatsko komunikacijo je na bilateralni ravni te komunikacije obstajala pomembna razlika že v samem začetku: Madžarska in Slovenija sta bili v odnosih z ZDA v bistveno drugačnem položaju.

Madžarska, sicer mala država, ni nova država. Svojo državnost je po koncu hladne vojne le obnovila, za kar ni potrebovala mednarodnega priznanja držav v mednarodni skupnosti. Diplomatski odnosi z ZDA na ravni veleposlanikov so bili vzpostavljeni že septembra leta 1966 (Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma 2005b). Po koncu bipolarizma je bila Madžarska v ameriških političnih krogih torej že »stara znanka«, ki so jo Američani videli kot žrtev tuje (sovjetske) okupacije v času hladne vojne, zaradi česar so jo (in tudi druge satelitske vzhodno- in srednjeevropske države bivše SZ) postavili med prioritete svoje zunanje politike

in ji tako gospodarsko kot politično pomagali pri demokratičnih reformah in vzpostavitvi učinkovitega tržnega gospodarstva (*ibid.*).

V nasprotju z Madžarsko pa je bila Slovenija v ameriških političnih krogih sprejeta popolnoma drugače. Slovenija kot nova mala država, ki se je osamosvojila po razpadu SFRJ, je morala doseči mednarodno priznanje, šele nato je lahko vzpostavila bilateralne diplomatske odnose z ZDA. In prav razpad SFRJ je bil ključni vzrok vsaj začetnega (ne)sprejemanja Slovenije v ameriški politiki – ZDA so nasprotovale osamosvojitvi Slovenije, saj so razpad SFRJ videle kot nepotrebno in nevarno dejanje, ki bo uničilo ameriške načrte za ohranitev stabilnosti na Balkanu (Bukowski 2002: 62). Administracija Busha starejšega je zato izvajala zelo zadržano politiko do dogodkov na Balkanu in je namenoma »spregledala« jasno izražene želje Slovenije po osamosvojitvi ter sprva podprla idejo reformirane federacije Anteja Markovića. A je tudi to podporo kmalu zavrnila in svojo pozornost sprva usmerila v podpiranje razvijajočih se demokracij Srednje in Vzhodne Evrope, pozneje pa je njena prioriteta postala Zalivska vojna (Bukowski 2002: 59-60).<sup>69</sup> ZDA so s priznanjem Slovenije zavlačevale vse do 7. aprila 1992, medtem ko so jo članice EU (takrat še ES) uradno priznale že 15. januarja istega leta. Tako so bili bilateralni diplomatski odnosi med Slovenijo in ZDA na ravni veleposlanika vzpostavljeni šele avgusta 1992 (Slovenia – USA relations n.d.). Ti odnosi so bili od vsega začetka tehnično korektni in še najbolj »normalni« v primerjavi z odnosi z drugimi republikami bivše SFRJ, a hkrati so bili predvsem rutinske narave v okviru State Departmenta, zaradi česar je Slovenija ostala »nevidna« in neznana država oz. je bila celo ignorirana tako v Bushevi administraciji kot med člani kongresa (Bukowski 2002: 63-64). To nezanimanje za Slovenijo je bila posledica preokupacije Busheve in pozneje Clintonove administracije z državami, ki so se po padcu komunizma osvobodile sovjetskega vpliva – tem državam (med njimi tudi Madžarski) so ZDA v začetku devetdesetih namenile največ pozornosti v smislu finančne in druge pomoči. Slovenija kot nova, mala in neznana država z omejenimi tako človeškimi kot materialnimi resursi se ni mogla kosati s temi državami, zato je ostala na robu.

Ena pomembnejših pomankljivosti Slovenije v primerjavi z Madžarsko je bilo tudi relativno majhno število ameriških državljanov s slovenskimi koreninami v primerjavi z Američani madžarskega porekla. Število »ameriških Madžarov« presega milijon, medtem ko

---

<sup>69</sup> Kot dalje ugotavlja Bukowski (2002: 59), so ZDA denar raje namenile obetajočim bivšim komunističnim državam Srednje in Vzhodne Evrope; ameriško Ministrstvo za finance je npr. Poljsko, Madžarsko in (tedaj še) Češkoslovaško označilo za države, v katerih so naložbe z vidika tveganja bolj koristne.

je »ameriških Slovencev« manj kot 125.000 (Bukowski 2002: 79).<sup>70</sup> Absolutni številki ne povesta veliko o organiziranosti, vplivu, družbenem položaju in politični moči omenjenih ameriških državljanov, toda, kot ugotavljata Bučar in Šterbenc (2002: 114), je madžarska (ter poljska in češka) etnična diaspora relativno velika, dobro organizirana in tudi vplivna.<sup>71</sup> V nasprotju s tem pa je slovenska diaspora v ZDA majhna, razseljena in znatno manj vplivna (*ibid.*).

Dobro organizirana madžarska diaspora je imela tudi precejšen vpliv znotraj Clintonove administracije in ameriškega kongresa. George Voinovich (tedaj guverner, pozneje pa senator) je tesno sodeloval z madžarsko (pa tudi s poljsko in češko) etnično skupnostjo – junija 1997 je bila na njegovo pobudo oblikovana posebna resolucija v podporo članstva držav Višegrajske skupine v Natu in v posebnem pismu poslana zunanji ministrici Madeline Albright (Royer 2002: 139). Tudi Slovenija je imela nekaj podpornikov v Clintonovi administraciji – v predstavniskem domu Kongresa so vstop Slovenije v Nato podpirali James Oberstar (Američan slovenskega porekla), Christopher Smith in Benjamin Gilman; v Senatu pa so bili njeni največji zagovorniki Joseph Biden in William Roth ter Alfonse D'Amato (Bukowski 2002: 66). Senator Biden, ki je bil v obdobju razprave o širitvi Nata podpredsednik odbora za zunanjo politiko, je marca 1997 obiskal Slovenijo in ji zagotovil svojo podporo v procesu odločanja Kongresa o povabilu novih članic v zvezo Nato (Slovenia – USA relations n.d.). Svojo podporo je s skupino senatorjev potrdil z osnutkom pisma, v katerem je podprl slovensko kandidaturo za vstop v Nato (Bukowski 2002: 66). Ob tem je potrebno dodati, da je bil senator Iowe Tom Harkin, prav tako slovenskega porekla, bojevit nasprotnik širitve Nata in posledično ni podprl slovenske kandidature (*ibid.*).

Pomanjkanje močnega in vplivnega etničnega lobija, ki ga je Madžarska v primerjavi s Slovenijo imela, bi slednja lahko nadomestila z učinkovitim diplomatskim predstavljanjem v Washingtonu. Žal pa je bilo v začetku devetdesetih zaradi majhnosti in z njo povezanega pomanjkanja tako materialnih kot kadrovskih virov na slovenskem veleposlaništvu, skupaj z veleposlanikom, zaposlenih le sedem ljudi (Bukowski 2002: 64). S tako majhnim številom uradnih predstavnikov Slovenija ni uspela ustvariti pomembnejšega vpliva v ameriškem političnem vrhu. Omembe vredna diplomatska dejavnost Slovenije so bili redni obiski tedanjega slovenskega veleposlanika v ZDA Ernesta Petriča na Capitol Hillu, kar pa je bilo

---

<sup>70</sup> Po podatkih *Time Almanac* naj bi bilo l. 1990 1.582.302 ameriških državljanov madžarskega porekla, državljanov slovenskega porekla pa le 124.437 (Bučar, Šterbenc 2002: 125).

<sup>71</sup> Največ Madžarov živi v Ohiu (vsak sedmi Američan madžarskega porekla živi tam) – med Ohiom in Republiko Madžarsko se je v vseh teh letih razvilo trdno sodelovanje (Royer 2002: 138).

veliko premalo za ustvarjanje pozitivne in predvsem bolj vidne podobe Slovenije v Clintonovi administraciji (Bukowski 2002: 67).

Po drugi strani pa je Madžarska, podobno kot druge države članice bivšega VP, z obnovitvijo neodvisnosti in vzpostavitvijo prve demokratične vlade, le nasledila že vzpostavljeno diplomatsko predstavništvo v Washingtonu, kar pomeni, da je imela Madžarska po koncu hladne vojne vzpostavljene diplomatske odnose z ZDA dve leti prej kot Slovenija. Kot ugotavlja Bukowski (2002: 64), biti med prvimi v Washingtonu pomeni veliko; Slovenija te priložnosti ni imela.

Zelo pomemben dogodek, povezan s kandidaturo Madžarske in Slovenije za članstvo v Natu, je bilo sprejetje t. i. Nato Enlargement and Facilitation Act (NEFA), ki ga je predsednik Clinton podpisal 30. septembra 1996. V tem dokumentu sta Madžarska in Slovenija (skupaj s Poljsko in Češko) opredeljeni kot državi, ki bosta zaradi prilagajanja Natovim standardom in priprav na članstvo v Natu upravičeni do ameriške finančne pomoči (Slovenia – USA relations n.d.). Januarja 1997 obe državi takšno pomoč ZDA tudi dobita. Ta dokument je torej predvidel tako Madžarsko kot Slovenijo kot kandidatki za polnopravno članstvo v Natu.

S približevanjem vrhunskega srečanja v Madridu pa je postajalo vse bolj jasno, da so se v Clintonovi administraciji odločili omejiti in povabiti v Nato le tri države kandidatke. Zadovoljivega odgovora na vprašanje, zakaj ravno tri in ne štiri ali več držav, ni. Čim bolj je postajalo jasno, da Clintonova administracija podpira pristop »small in beautiful« in omejitve širitve le na tri države, tem bolj očitno je bilo, da Slovenija izgublja tekmo z Madžarsko (in Poljsko ter Češko).

Bukowski (2002: 65) ugotavlja, da Slovenija, kljub povečani diplomatski aktivnosti, zaradi majhnosti in iz tega izhajajočega pomanjkanja tako človeških kot materialnih virov ter s tem povezanega nezanimanja in nerazpoznavnosti Slovenije med člani ameriške vlade in Kongresa, ni uspela pridobiti večje pozornosti in s tem podpore ZDA za svojo kandidaturo v članstvo Nata. Po drugi strani pa je bila Madžarska (skupaj s Poljsko in Češko) kot bivša komunistična država razpoznavna tako v ameriškem političnem vrhu kot med ameriško javnostjo, kajti čeprav sodi med male, Madžarska ni nova država. Pomanjkljivosti, ki izhajajo iz dejstva, da je mala država, je Madžarska začela nadomeščati že veliko prej kot Slovenija. Razen tega je v ZDA uživala bistveno prednost pred Slovenijo – več kot milijon dobro organiziranih ameriških volivcev z madžarskim poreklom je ustvarilo zelo uspešen lobi, ki je imel v Kongresu precejšen vpliv.

Delno je neuspeh slovenske kandidature mogoče pripisati ne dovolj učinkoviti diplomatski dejavnosti (s sedmimi diplomati v Washingtonu ni mogla ustvariti omembe



vrednega vpliva v ameriških političnih krogih; prav tako se slovenska etnična skupnost v ZDA ni aktivno vključila v ta proces in ni oblikovala omembe vrednega lobija v Kongresu), delno pa tudi dejstvom, na katere Slovenija ni imela velikega vpliva. Med temi dejstvi je zagotovo najpomembnejše to, da so ZDA nasprotovale razpadu SFRJ in s tem tudi osamosvojitvi Slovenije, zaradi česar so jo v Bushevi administraciji sprejeli precej negativno in z veliko mero ignorance; takšen odnos pa je bil sprva prisoten tudi v Clintonovi administraciji. Drugo pomembno (negativno) dejstvo pa je bilo, da so slovensko kandidaturo povezovali v »paket« z Romunijo – eno najrevnejših članic bivšega VP, v kateri se stanje v času tranzicije ni vidno izboljšalo, zaradi česar so ZDA odločno nasprotovale sprejemu te države med članstvo Nata. Tako Bučar in Šterbenc (2002: 118-119) menita, da »so možnosti Slovenije za povabilo v prvem krogu širitve postale minimalne v trenutku, ko so jo vključili v 'paket' z Romunijo«.

Kljub odločitvi ZDA, da podprejo širitev le na tri nove članice (kar je za Slovenijo pomenilo, da je izpadla iz prvega kroga kandidat), je Slovenija imela še nekaj možnosti za podporo med evropskimi članicami Nata (Bukowski 2002: 68). Največja zagovornica vstopa Slovenije v zvezo je bila Italija, medtem ko je Francija podpirala romunsko kandidaturo.<sup>72</sup> Toda tudi ta podpora se je zmanjšala pod pritiskom ameriške odločitve za širitev Nata s tremi državami. Pokazala se je ameriška »premoč« v Natovi politiki; prišlo je do tihega soglasja, Francija in Italija pa sta umaknili svoji podpori. Tako so bile na vrhunskem srečanju v Madridu k pristopnim pogovorom za vstop v Nato povabljeni Madžarska, Poljska in Češka. Madridska deklaracija pa Slovenijo poimensko navaja kot državo, ki je dosegla pomemben napredek na področjih, ki štejejo kot merila za članstvo v Natu (Nacionalna Strategija RS za vstop v Nato 1998: 3).

Slovenija je bila globoko razočarana nad odločitvijo ZDA in drugih zaveznic, vendar to dejstvo ni negativno vplivalo na nadaljnje slovensko ameriške odnose. Še več, ti odnosi so se okrepili, k čemur sta prispevali obe državi. ZDA je povečala svojo uradno prisotnost v Sloveniji, ki je dosegla vrh z obiskom ameriškega predsednika Billa Clintona junija 1999.<sup>73</sup> Tudi dojemanje Slovenije v Clintonovi administraciji in še posebej v State Departmentu se je spremenilo. Slovenijo so odslej videli kot najbolj uspešno bivšo republiko SFRJ in kot tako

---

<sup>72</sup> Ob tem je potrebno opomniti, da je Zvezna republika Nemčija (ZRN) ves čas podpirala poljsko in češko kandidaturo za članstvo, medtem ko je bila slovenska kandidatura za članstvo v Nato, pred prvim krogom širitve slednjega po koncu hladne vojne, deležna bistveno manjše podpore.

<sup>73</sup> Že leta 1995 Slovenijo obišče ameriški obrambni minister William Perry, ki pohvali napredek Slovenije v tranziciji k demokraciji, tržni ekonomiji in civilnem nadzoru. Maja 1997 se v Sloveniji ustavi zunanja ministrica ZDA Madeline Albright; leta 1999 Američani zgradijo nove prostore ameriškega veleposlaništva v Sloveniji (Bukowski 2002: 70).

zelo koristno za reševanje krize v Bosni. Po eni strani je Slovenija predstavljala pozitiven zgled drugim državam v regiji, po drugi pa je bila izvrsten vir informacij za Američane.<sup>74</sup> Vse bolj so Američani videli prednost slovenskega geografskega položaja – predstavljala je namreč povezavo med dvema članicama Nata: Italijo in Madžarsko. Ta podpora ZDA je izražena tudi v resoluciji, ki jo Senat sprejme junija 2000 – šlo je za soglasno resolucijo Senata (t. i. »Senate Concurrent Resolution«), v kateri je Senat podprl vstop Slovenije v Nato – toda te resolucije predstavniški dom Kongresa ni nikoli podprl; tako ni predstavljala prav nobenega jamstva za ameriško podporo v takrat še morebitnem, drugem krogu širitve Nata (Bukowski 2002: 71). Po volitvah v ZDA spomladi 2001 in prihodu Busha mlajšega na oblast je ameriška podpora slovenski kandidaturi za članstvo v Natu ponovno postala precej nejasna.

Toda zgodil se je 11. september 2001, ki je temeljito spremenil mednarodno okolje, še posebej pa strateške interese ZDA. Zaradi posebnega mesta ZDA v Natu se je, s spremembo ameriških zunanjepolitičnih prioritet po 11. septembru, spremenilo mesto Nata v ameriški zunanji politiki, s tem pa tudi sam Nato. Američani so odslej, namesto izpolnjevanja kriterijev za vstop držav kandidatk, iskali zaveznike in podporo v boju proti terorizmu (še posebej pri Iraku). Slovenija je kmalu po terorističnih napadih na ZDA izrazila pripravljenost postati zaveznica ZDA v boju proti terorizmu. Na predlog Slovenije in Litve so zunanji ministri Vilniuške skupine<sup>75</sup> sprejeli skupno izjavo, s katero so kandidatke za članstvo izrazile solidarnost z ZDA po terorističnih napadih in izrazile pripravljenost za kolektivno sodelovanje v skupnem boju zoper mednarodni terorizem in organizirani kriminal (Slovenija in Nato 2004c). Bodoče članstvo Slovenije je bilo vse manj vprašljivo. Razen tega je imela Slovenija bistveno prednost v primerjavi z drugimi kandidatkami za vstop v drugem krogu – tako Kongres kot celotna Busheva administracija sta se zavedali, da je Slovenija v primerjavi z Romunijo, Slovaško in baltiškimi državami najbolj uspešno izvedla tranzicijske reforme. Zato ameriška podpora in povabilo Sloveniji (skupaj z Bolgarijo, Estonijo, Litvo, Latvijo, Romunijo in Slovaško) za začetek pristopnih pogovorov za polnopravno članstvo v Natu na vrhunskem zasedanju v Pragi novembra 2002 nista bili več presenečenje za nikogar.

---

<sup>74</sup> Številni slovenski vladni predstavniki kot tudi drugi politični akterji so imeli in še imajo obsežna strokovna in osebna znanja o ključnih akterjih v drugih državah, naslednicah Jugoslavije – Slovenci so Američanom priskrbeli številne koristne analize o dogodkih v Bosni, Srbiji, na Kosovu in v Črni gori (Bukowski 2002: 70).

<sup>75</sup> Vilniuška skupina je skupina držav kandidatk za članstvo v zvezi Nato. Oblikovana je bila na skupni slovensko-litovski konferenci v Vilniusu junija 2000. Spomladi 2001 se je devetim državam kandidatkam za članstvo v Natu (Albanija, Bolgarija, Estonija, Latvija, Litva, Makedonija, Romunija, Slovaška in Slovenija) pridružila še Hrvaška. Delovanje Vilniuške skupine (V-10) je temeljilo na politični solidarnosti in izražalo dolgoročni interes vseh sodelujočih držav za članstvo v Natu. S članstvom sedmih njenih članic aprila 2004 je skupina dosegla svoj cilj. Članice V-10 pa se še vedno redno srečujejo in izmenjujejo svoje izkušnje o poteku priprav na članstvo ter s tem pomagajo uresničevati skupni cilj trem državam kandidatkam za članstvo v Natu: Albaniji, Makedoniji in Hrvaški (Slovenija in Nato 2004d).

## 6. ZAKLJUČEK

V nalogi sem želela prikazati vlogo in analizirati pomen diplomacije kot sredstva zagotavljanja varnosti malih držav. Izhajala sem iz predpostavke, da je zagotovitev varnosti ena izmed prioritete zunanje politike sleherne male države in s tem tudi eden izmed osrednjih ciljev te politike. Za lažjo ponazoritev sem primerjalno analizirala dve mali evropski državi. Z izbiro Madžarske in Slovenije sem evropsko varnostno in politično okolje omejila na Srednjo in deloma Vzhodno Evropo. Moja izbira ni bila naključna, saj je konec hladne vojne povzročil najbolj temeljite in revolucionarne spremembe ravno za male, a tudi za druge države iz tega okolja. V nalogi se osredotočam na spremembe na področju varnosti in njenega zagotavljanja. Pojem varnosti je postal kompleksen in večplasten, njeno zagotavljanje pa zajema tako vojaške kot nevojaške dimenzije tega fenomena. Po propadu bipolarne ureditve se je večina malih in drugih držav Srednje in Vzhodne Evrope soočila z vprašanjem, kako v novi multipolarni ureditvi zagotoviti lastno varnost in varnost svojih državljanov. Tudi Madžarska in Slovenija. Kot mali državi sta se hitro zavedli pomanjkljivosti, ki so posledica njune majhnosti. Pomanjkanje in omejenost človeških, kadrovskih, materialnih in drugih virov ter zmogljivosti, ki predstavljata osrednji značilnosti majhnosti, sta se pokazali tudi na področju varnosti.

Za vodilo v analizi diplomskega dela sem si zastavila dve delovni hipotezi. Prva trdi, da je zaradi majhnosti in pomanjkanja resursov malih držav diplomacija najpomembnejši instrument uresničevanja njihovih zunanjepolitičnih ciljev, med katerimi je zagotovitev varnosti eden izmed prioritete. Druga delovna hipoteza pa pravi, da v evropskem varnostnem okolju, kamor spadata Madžarska in Slovenija, narašča multilateralno urejanje varnostnih zadev. V takšnem regionalnem okolju je članstvo v zvezi Nato optimalna izbira za zagotovitev njune varnosti, diplomacija pa najpomembnejše sredstvo reševanja njunih varnostnih dilem.

Madžarska in Slovenija sta se zavedali svojih vojaških in obrambnih omejitev ter z njima povezanih težav pri zagotavljanju lastne varnosti, do katerih bi prišlo, če bi se opirali le na svoje zmogljivosti; zato se nista odločili za status nevtralnosti oz. obrambno samozadostnost. Upoštevajoč evropsko regionalno okolje, povečano sodelovanje in naraščajoče multilateralno reševanje varnostnih zadev v njem, sta preučevani državi kmalu ugotovili, da v takšnih razmerah članstvo v zvezi Nato predstavlja optimalno izbiro za zagotavljanje njune varnosti. Ko sta to izbiro tudi uradno izrazili, je članstvo v zavezništvu postalo prioriteten in strateški

cilj njune zunanje in varnostne politike in del njunega strateškega zunanjepolitičnega delovanja.

V analizi naloge me je zanimalo, v kolikšni meri je diplomacija kot eno izmed sredstev uresničevanja zunanje politike in njene strategije prispevala k uresnitvi konkretnega zunanjepolitičnega cilja Madžarske in Slovenije. Obe mali državi sta ta cilj že uresničili. Madžarska je postala članica zveze Nato že v prvem krogu širitve zavezništva po koncu hladne vojne marca 1999, Slovenija pa šele v drugem krogu marca 2004. Zato me je nadalje zanimalo, kaj je bil vzrok za to oz. zakaj sta preučevani mali državi s podobnim položajem konec hladne vojne uresničili konkretni varnostni cilj s takšno časovno razliko.

Ko sem primerjala širše in ožje mednarodno okolje Madžarske in Slovenije v začetku devetdesetih let, sem ugotovila številne podobnosti, saj sta državi sosedi in sta posledično izkusili podobne premike ob koncu hladne vojne. Bistvena razlika med Madžarsko in Slovenijo pa je bila ta, da je Madžarska, v nasprotju s Slovenijo, imela državnost že od konca prve svetovne vojne. Kot ena od satelitskih komunističnih držav SZ je po koncu hladne vojne svojo državnost le delno obnovila. Slovenija pa je bila zvezna republika SFRJ in je s koncem hladne vojne svojo državnost oz. samostojnost šele pridobila. Zato je Slovenija nova in mala država, Madžarska pa v tem primeru le mala.

V primerjavi njunih zmožnosti za zagotovitev lastne varnosti sem ugotovila nekatere razlike, ki so izhajale iz njunega položaja v obdobju bipolarizma. Madžarska je kot bivša članica VP podedovala t. i. komunistično zapuščino (preobsežne, organizacijsko in strateško neuravnotežene oborožene sile, zastarelo oborožitev in celotno vojaško infrastrukturo, nizek ekonomski standard in s tem nezmožnost za nujno potrebno prenavo in modernizacijo). Slovenija pa je morala kot nova in mala država oborožene sile vzpostaviti na novo, s čimer se je izognila nekaterim negativnim posledicam omenjene komunistične zapuščine. Toda obe mali državi sta hitro ugotovili, da kljub drugačnemu izhodišču, njune zmogljivosti za zagotovitev lastne varnosti niso zadostne. Madžarska je sicer imela številčnejše, a neučinkovite obrambne sile, Sloveniji pa je primanjkovalo tako številčnosti kot učinkovitosti. Državi sta kmalu spoznali, da lahko polnopravno sodelovanje v zvezi Nato poveča in olajša njuno obrambno učinkovitost ter ponudi bistveno večjo varnost v obdobju, ko se globalno varnostno okolje nenehno spreminja.

To spoznanje je Madžarska uradno potrdila že v začetku leta 1993 s sprejetjem Temeljnih načel varnostne politike RM, Slovenija pa konec tega leta oz. v začetku leta 1994 s sprejetjem dopolnil k Resoluciji o izhodiščih nacionalne varnosti RS. V omenjenih dokumentih sta državi prvič izpostavili članstvo v zvezi Nato kot varnostnopolitični cilj, ki je s tem postal del

njune zunanjepolitične strategije. V skladu z njo sta Madžarska in Slovenija pristopili k Natovemu programu PzM, po predstavitvi Študije o širitvi zavezništva pa sta izrazili interes za začetek individualnega dialoga z Natom. Dialog Madžarske se je končal z madridskim povabilom za pričetek pristopnih pogajanj za članstvo, medtem ko Slovenija tega povabila leta 1997 še ni dobila.

V nadaljevanju sem poskušala ugotoviti vzroke za to razliko. V ta namen sem primerjalno analizirala uresničevanje in izvajanje zunanjepolitičnih strategij obeh držav. To pomeni, da sem preučila delovanje diplomacije kot sredstva uresničevanja in realiziranja zunanje politike. Upoštevajoč dvojno naravo diplomatske komunikacije med državo kandidatko za članstvo v Natu in zvezo Nato, sem analizirala multilateralno in bilateralno raven diplomatskega delovanja. Na multilateralni ravni sem ugotovila številne podobnosti med obema državama v smislu izpolnjevanja političnih, vojaških in drugih pogojev za vstop v članstvo Nata. Bistveno razliko na tej ravni diplomatske komunikacije sem ugotovila s primerjavo pogostosti neformalnih stikov obeh malih držav z zvezo Nato do leta 1993. Madžarska je, v primerjavi s Slovenijo, vzpostavila veliko več neformalnih stikov z zavezništvom še pred sprejetjem prvega formalnega dokumenta, ki je potrdil članstvo v zvezi kot strateški cilj. Madžarski zunanji minister Jeszensky je do leta 1993 večkrat obiskal Bruselj, tedanji generalni sekretar Nata Wörner pa je ta obisk prvič vrnil že novembra 1990 in zatem še večkrat. Edini omembe vreden slovenski stik z Natom v tem smislu se je zgodil septembra 1991, ko sta zunanji minister Rupel in obrambni minister Janša z delegacijo parlamentarcev prisostvovala srečanju NAA. Večjo pogostost neformalnih stikov Madžarske potrjuje tudi dejstvo, da je le-ta postala članica NAA že januarja 1991<sup>76</sup> in da je ustanovna članica NACC, ki je bil ustanovljen konec leta 1991. Medtem ko je Slovenija postala članica NAA šele novembra 1994, članica NACC pa šele konec januarja 1996.

Razen razlike v pogostosti neformalnih stikov primerjanih držav, sem v analizi multilateralnega delovanja ugotovila tudi, da so predstavniki madžarskega političnega vrha prej kot slovenski predstavniki ugotovili, da izpolnjevanje političnih, vojaških in drugih pogojev za vstop v Nato še ne zagotavlja pričakovanega povabila v članstvo slednjega. Zato so se lotili obsežne diplomatske kampanje že konec leta 1995 in jo poglobili v začetku leta 1996. V slovenskem političnem vrhu so podobno ugotovili šele v drugi polovici leta 1996. Deklaracijo o vključevanju v Nato kot dodaten argument pri lobiranju za članstvo pa je

---

<sup>76</sup> Ob tem velja opomniti, da je bila Slovenija takrat še del SFRJ in ni bila samostojna država, zato niti ni mogla postati članica NAA.

slovenski parlament sprejel šele aprila 1997, torej le mesec dni pred vrhunskim zasedanjem v Madridu.

Primerjalna analiza bilateralne ravni diplomatske komunikacije Madžarske in Slovenije z ZDA v luči uresničevanja konkretnega cilja primerjanih držav pa je pokazala številne razlike med preučevanima državama. Prva in zagotovo najpomembnejša razlika, ki je vplivala na nastanek nekaterih drugih, je ta, da Madžarska, v nasprotju s Slovenijo, ni nova mala država. Zato je Madžarska po koncu hladne vojne le obnovila svojo državnost in tudi bilateralne odnose z ZDA, Slovenija pa je šele vzpostavila tako svojo državnost kot bilateralne odnose z omenjeno velesilo. Razen tega je imela Slovenija v odnosih z ZDA še eno pomanjkljivost v primerjavi z Madžarsko – ZDA so nasprotovale razpadu SFRJ, izhajajoč iz tega pa tudi osamosvojitvi Slovenije. Zato ji niso bile naklonjene in ji niso nudile nobene podpore, kar je bilo v razpravi o takrat še morebitni širitvi Nata na vzhod zelo očitno. Po drugi strani pa je bila Madžarska v ZDA razpoznavna država z dolgo zgodovino, slednje pa so ji bile še toliko bolj naklonjene zaradi »občutka krivde«, ker ji niso pomagale v protikomunistični revoluciji leta 1956. K večji opaznosti in ameriški podpori Madžarski je v veliki meri pripomogla tudi velika, dobro organizirana in vplivna madžarska diaspora v ZDA v nasprotju z manj številnimi, razseljenimi, slabo organiziranimi in veliko manj vplivnimi ameriški državljani slovenskega porekla.

Madžarska je torej imela v primerjavi s Slovenijo dve bistveni prednosti – sprejetost v ameriški javnosti in močan etnični lobi. Z njima je lahko minimizirala, če ne celo izničila, slabosti, ki so izhajale iz njene majhnosti – pomanjkanje kadrovskih, materialnih in drugih virov. Slovenija pa je kot nova in mala država še toliko bolj čutila vpliv pomanjkanja virov, hkrati pa je bila ameriška politična javnost, vsaj do sredine 1995, do nje zelo ignorantska in ji je odrekala vsakršno podporo. Razpršena in politično nedejavna slovenska diaspora prav tako ni predstavljala pomembne podpore.

V luči nanizanih ugotovitev lahko v celoti potrdim prvo delovno hipotezo. Tako Madžarska kot Slovenija sta izpostavili dejstvo, da mir in varnost njunih državljanov predstavljata temeljni vrednoti njune zunanje politike. S tem sem potrdila drugi del zastavljene prve delovne hipoteze, ki trdi, da je zagotavljanje varnosti prioriteten in strateški cilj zunanje politike malih držav. Prvi del prve delovne hipoteze, ki pravi, da je diplomacija najpomembnejše sredstvo uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev malih držav, pa empirično potrjuje dejstvo, da je Madžarska postala polnopravna članica zaveznitva v prvem krogu širitve slednjega, Slovenija pa šele v drugem. Čeprav sta se obe državi zavedali, da je zaradi pomanjkljivosti, ki izhajajo iz njune majhnosti, vloga diplomacije kot sredstva uresničevanja

njunih zunanjepolitičnih ciljev toliko večja, tega nista enako udeležili. Madžarska je diplomatsko dejavnost in kampanjo za uresničitev zastavljenega zunanjepolitičnega cilja (članstvo v Natu) intenzivirala veliko prej in bolj poglobljeno kot Slovenija, ki kljub kadrovske in materialni podhranjenosti, ni povečala svoje diplomatske dejavnosti oz. jo je poglobila prepozno.

Drugo delovno hipotezo lahko prav tako potrdim v celoti. Dejstvo je, da v evropskem političnem in varnostnem okolju narašča multilateralno urejanje zadev. Madžarska in Slovenija sta ugotovili, da glede na politične, socialne, ekonomske in varnostne razmere v njunem regionalnem okolju ter predvsem glede na njune (ne)zmožnosti za zagotovitev lastne varnosti, članstvo v Natu predstavlja optimalno izbiro za zagotovitev njune varnosti. Obe preučevani državi sta imeli kratkotrajne ideje o opciji nevtralnosti oz. obrambne samozadostnosti ter sta željo po vstopu v zvezo Nato izrazili kmalu po koncu hladne vojne. S tem sta potrdili dejstvo, da želita svojo varnost v prihodnosti reševati s pomočjo članstva v multilateralni instituciji, kjer predstavlja diplomacija osrednje sredstvo komuniciranja in načina reševanja varnostnih in drugih izzivov.

Male države na vseh področjih svojega delovanja trpijo zaradi pomanjkanja resursov. To je v pogojih svetovnega miru in stabilnega svetovnega gospodarstva manj opazno oz. so negativne posledice pomanjkanja resursov omiljene. Toda v mednarodni skupnosti so ti pogoji le redko izpolnjeni in sleherna mala država bi bila neodgovorna do svojih državljanov in svojega nacionalnega interesa, če teh spoznanj ne bi upoštevala. Četudi kadrovske in materialno podhranjena, je diplomacija malih držav lahko kvalitetna in uspešna. In kot taka je bistveno, če ne nujno, sredstvo izvajanja in uresničevanja zunanjepolitičnih ciljev malih držav, s tem pa tudi njihove varnosti.

## 7. VIRI

### 7.1. PRIMARNI VIRI

- *A Magyar Köztárság biztonságpolitikája alapelvei*, 2. marec 1993. Az Országgyűlési Határozat 11/1993.
- *A Magyar Köztársaság Biztonság- és Védelempolitikájának Alapelvei*, 29. december 1998. Az Országgyűlési Határozat 94/1998.
- *A Magyar Köztárság honvédelme alapelvei*, 14. april 1993. Az Országgyűlési Határozat 27/1993.
- *A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája*, 31. marec 2004.  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/Nemzeti\\_biztonsagi\\_strategia.htm](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/Nemzeti_biztonsagi_strategia.htm) (28. 10. 2004)
- *Az Országos Választási Bizottság közleménye az 1997. november 16-án megtartott Népszavazás eredményéről*, 20. november 1997. Az Országos Választási Bizottság Közleménye.
- *Deklaracija o neodvisnosti Slovenije*, 25. junij 1991.  
[http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1991/Ur/u1991001.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1991/Ur/u1991001.pdf), str.: 4-5. (10. 6. 2005)
- *Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (DeZPRS)*, 17. december 1999.  
<http://www.uradni-list.si/ulonline.jsp?urlid=1999108&dhid=14354> (21. 10. 2004)
- Evropski parlament (2005): *Osnutek poročila Zaščita manjšin in protidiskriminacijska politika v razširjeni Evropi*, 6. april 2005.  
[http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/am/562/562104/562104sl.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/am/562/562104/562104sl.pdf), str. 1-33. (5. 12. 2005)
- *Nacionalna strategija Republike Slovenije za vstop v NATO*, februar 1998.  
<http://nato.gov.si/slo/dokumenti/nacionalna-strategija.pdf>, str.: 1-16. (27. 10. 2004)
- *Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije*, 20. december 1993.  
[http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1993/ur/u1993071.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1993/ur/u1993071.pdf), str. 3681-3685. (10. 6. 2005)
- *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV)*, 21. junij 2001.  
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200156&stevilka=2957> (21. 10. 2004)



- *Poročilo o izidu glasovanja o izidu referenduma o pristopu RS k Nato, ki je bil 23. marca 2003.*  
[http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2003/Ur/u2003034.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2003/Ur/u2003034.pdf), str. 4042-4043. (10. 6. 2005)
- *Zakon o zunanjih zadevah, 5. junij 1991.*  
[http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1991/Ur/u1991001.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1991/Ur/u1991001.pdf), str.: 29-33. (10. 6. 2005)

## 7. 2. SEKUNDARNI VIRI

- *A Magyar Köztársaság és lakói: Magyarország lakossága, 1995.*  
<http://kulturalishonlap.hu/info/magy-lak.htm> (19. 11. 2005)
- Anžič, Andrej (2002) 'Mednarodni terorizem – varnostni izziv in dileme'. *Teorija in praksa* 39 (3), 454-466.
- Aybet, Gülnur (1997) *The Dynamics of European Security Cooperation, 1945-91*. Houndmills, London: Macmillan Press.
- Babos, Tibor (n.d.): *Hungarian Peace Support Operations: their role in the Balkans and elsewhere.*  
[http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_wg8\\_pmp\\_03\\_babos.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg8_pmp_03_babos.pdf), str. 14-34. (25. 7. 2005)
- Barston, Ronald Peter (1988) *Modern diplomacy*. London, New York: Longman.
- Bebler, Anton (1991) 'O geopolitičnem in vojaškopoličnem položaju Slovenije'. *Teorija in praksa* 28(3/4), 401-405.
- Bebler, Anton (2000) 'Nacionalni interes republike Slovenije in varnostne sestavine evroatlantskih integracij'. *Teorija in praksa* 39 (4), 638-645.
- Benko, Vlado (1992) 'O vprašanju prioritete v zunanji politiki Slovenije'. *Teorija in praksa* 29 (1-2), 3-11.
- Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Benko, Vlado (1998) 'Mesto in funkcija diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti'. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci*, 39-58. Celovec: Založba Drava.
- *Brief history of Hungary: The last 75 years, oktober 1995.*  
[http://www.users.zetnet.co.uk/spalffy/h\\_20.htm](http://www.users.zetnet.co.uk/spalffy/h_20.htm) (18. 11. 2005)

- Brglez, Milan (1998) 'Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava'. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci*, 59-88. Celovec: Založba Drava.
- Böröcz, József (2000) *Hungary 10 Years After: Permanence of Suspension*. [http://wwics.si.edu/index.cfm?topic\\_id=1422&fuseaction=topics.publications&doc\\_id=18762&group\\_id=7427](http://wwics.si.edu/index.cfm?topic_id=1422&fuseaction=topics.publications&doc_id=18762&group_id=7427) (2. 8. 2005)
- Bučar, Bojko (1995) 'International Cooperation of European Subnational Regions'. *Journal of International Relations* 2 (1-4), 4-17.
- Bučar, Bojko (2001) 'Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike'. *Teorija in praksa* 38 (1), 142-151.
- Bučar, Bojko in Šterbenc, Primož (2002) 'Relations between Large and Small States in a Multilateral Context: A Case Study of U.S.-Slovenian Relations Concerning NATO'. V: Šabič, Zlatko in Bukowski, Charles (ur.) *Small states in the post-cold war world: Slovenia and NATO enlargement*, 103-127. Westport: Praeger Publishers.
- Bukowski, Charles (2002) 'Slovenian-American Relations in the Context of NATO Enlargement'. V: Šabič, Zlatko in Bukowski, Charles (ur.) *Small states in the post-cold war world: Slovenia and NATO enlargement*, 53-81. Westport: Praeger Publishers.
- Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear*. New York, London: Harvester Wheatsheaf.
- Calvert, Peter (1986) *The Foreign Policy of New States*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- CIA Factbook (2005): *Hungary country profile, junij 2005*. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/hu.html> (27. 8. 2005)
- Cox, Michael, Macginty, Roger (1996) 'Farewell to a Beautiful Idea: The End of Neutrality in the Post-Cold War World'. V: Bauwens, Werner, Clesse, Armand in Knudsen, Olav F. (ur.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 122-134. London: Brassey's.
- Černetič, Metod in Brožič, Liliana (2003) *Potrebe po novih znanjih – varovanje tajnih podatkov v Evropski uniji in zvezi Nato*. <http://lopes1.fov.uni-mb.si/is2003/Cernetic.pdf>, str. 575-582. (10. 6. 2005)
- Deutsch, Karl W. (1988) *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dunay, Pál (2004) 'Hungarian Foreign Policy in the Era of Transition, 1990-2004'. V: Kiss, László J., Kosáry, Domokos (ed.) *Foreign Policy Review, Special Issue*, 196-214. Budapest: Center for Foreign Policy Studies, Teleki László Institute.

- *Enciklopedija Slovenije* (1998). Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Evans, Graham in Newnham, Jeffrey (1990) *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*. New York: Harvester Wheatsheat.
- Gazdag, Ferenc (2004) 'From Alliance to Alliance: Hungary's Path from the Warsaw Pact to NATO'. V: Kiss, László J., Kosáry, Domokos (ed.) *Foreign Policy Review, Special Issue*, 156-181. Budapest: Center for Foreign Policy Studies, Teleki László Institute.
- Grizold, Anton (1992) 'Slovenski nacionalnovarnostni sistem v luči evropskega varnostnega okolja'. V: Fink-Hafner, Danica (ur.) *Nastajanje slovenske državnosti*, 117-131. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Grizold, Anton (1996) 'Varnost malih držav v okviru novega evropskega varnostnega okolja'. V: Kramberger, Anton (ur.) *Slovenska država, družba in javnost*, 35-75. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grizold, Anton (1999a) 'Nacionalna sigurnost Mađarske'. V: Cvrtila, Vlatko, Grizold, Anton in Tatalović, Siniša *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, 295-310. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Grizold, Anton (1999b) *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grizold, Anton (2001) 'Varnostna paradigma v mednarodnih odnosih'. V: Luard, Evan *Človek, država in vojna*, 83-161. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grizold, Anton (2002) 'Nova evropska varnostna arhitektura'. V: Malešič, Marjan (ur.) *Nacionalna in mednarodna varnost*, 14-36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grizold, Anton in Vegič, Vinko (2002) 'Članstvo v Natu: Rešitev sodobne varnostne dileme Slovenije?'. *Teorija in praksa* 39 (3), 383-401.
- *Grizold, dr. Anton (2004): Ratifikacija Severnoatlantske pogodbe: govor ministra za obrambo dr. Antona Grizolda, Ljubljana 24. marec 2004.*  
<http://nato.gov.si/slo/novinarsko-sredisce/govori/grizold-2004-02-24/> (4. 11. 2005)
- Holsti, K.J. (1995) *International Politics: A framework for Analysis*. Seventh Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- *Hungarian history: The Post War Period.*  
[http://www.talkingcities.co.uk/budapest\\_pages/history2.htm](http://www.talkingcities.co.uk/budapest_pages/history2.htm) (18. 11. 2005)
- *Important dates of Hungarian history, marec 1999.*  
<http://www.fsz.bme.hu/hungary/history.html> (18. 11. 2005)

- Janković, Branimir (1988) *Diplomatija: Savremeni sistem*. Beograd: Naučna knjiga.
- Janša, Janez (2005): *Nagovor predsednika Vlade Republike Slovenije Janeza Janše na zasedanju pomladanske Parlamentarne skupščine NATO v Ljubljani, 31.maj 2005*: [http://193.2.236.95/mm-upv.nsf/OC/0506061118318/\\$file/dato\\_3\\_31maj05\\_govor\\_parl\\_skup\\_nato\\_slo\\_15a.pdf](http://193.2.236.95/mm-upv.nsf/OC/0506061118318/$file/dato_3_31maj05_govor_parl_skup_nato_slo_15a.pdf), str. 1-7. (11. 10. 2005)
- Jazbec, Milan (2000) *The Small New States in Europe after the fall of the Berlin wall and their diplomacies*.  
<http://www.ruf.rice.edu/~sarmatia/900/jazbec.html> (22. 1. 2005)
- Jazbec, Milan (2001) *The Diplomacies of New Small States: The case of Slovenia with some comparison from the Baltics*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Jazbec, Milan (2002) *Diplomacija in varnost*. Ljubljana: Vitrum.
- Jazbec, Milan (2004) 'Establishment and Reforms of the Slovenian Defence System'. V: Gyarmati, István (ed.) *Security Sector Governance in the western Balkans 2004*, 189-195. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jazbec, Milan (2005) 'Slovenia and NATO – What are the Lessons Learned'. V: Čehulić, Lidija (ur.) *Godišnjak Šipan 2004. Yearbook*, 145-150. Zagreb: Politička kultura.
- Joó, Rudolf (1999) 'A magyar NATO-csatlakozás kronológiája'. V: Joó, Rudolf (ur.) *A NATO-tag Magyarország*, 84-118. Budapest: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.
- *Kaj je Nato?* <http://www.sms.si/nato/kaj-je-nato.htm> (13. 1. 2006)
- Keohane, Robert O. (1969) 'Liliputians' Dilemmas: Small States in International Politics'. *International Organisation* 23 (2), 291-310.
- Knudsen, Olav F. (1996) 'Analysing Small-States Security: The Role of external Factors'. V: Bauwens, Werner, Clesse, Armand in Knudsen, Olav F. (ur.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 3-20. London: Brassey's.
- Knudsen, Olav F. (2002) 'Small States, Latent and Extant: Towards a general Perspective'. *Journal of International Relations*. 5(2), 182-198.
- Kovács, László (1997) *A Magyar Külügyminiszter Szándéklevele a Nato Főtitkárához, 17. november 1997*.

- Loncar, Urška (2002) *Razvoj diplomatske mreže Republike Slovenije: primerjava z Baltskimi državami*. Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma (2005a): *A magyar-NATO kapcsolatok története, julij 2005*.  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/Magyarorszag\\_a\\_NATOban/](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/Magyarorszag_a_NATOban/) (2. 8. 2005)
- Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma (2005b): *Amerikai Egyesült Államok: Diplomáciai kapcsolatok, maj 2005*.  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Ketoldal\\_u\\_kapcsolatok/Amerika/amerikai\\_egyesult\\_allamok/](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Ketoldal_u_kapcsolatok/Amerika/amerikai_egyesult_allamok/) (2. 8. 2005)
- *Magyarország történelme (kronológia), 5. november 2001*.  
<http://www.magyarorszag.hu/orszeginfo/tortenelem> (18. 11. 2005)
- Malešič, Marjan (1998) 'Evropska varnost in male države'. *Teorija in praksa* 35 (1), 80-94.
- Ministrstvo za obrambo (2005): *Slovenska vojska-zgodovina: vojna za neodvisnost, november 2005*.  
<http://www.slovenskavojska.si/poklicna/zgodovina/zgodovina3.htm> (14. 1. 2006)
- Ministrstvo za zunanje zadeve (n.d.): *Zunanja politika – NATO*.  
[http://www.sigov.si/mzz/zunanja\\_poli/nato.html](http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/nato.html) (14. 9. 2005)
- Morgenthau, Hans (1968/1995) *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.
- Mraz, Irena (1995) *Diplomacija majhnih držav*. Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Nagy, László (1994) 'A Hungarian View on Neutrality'. V: *New Security Policy: Solidarity-Neutrality-Cooperation, National Defence Academy Series*, 22-28. Vienna: Heeresdruckerein.
- Nato Press Releases (2005) *NATO-Russia compendium of Financial and Economic Data relating to Defence: Defence Expenditures of NRC Countries (1980-2004)*, 9-10. junij 2005.  
<http://www.nato.int/docu/pr/2005/p050609.pdf>, str. 1-10 (13. 1. 2006)
- NATO Priročnik (2001). Brussels: Office of Information and Press.
- Nick, Stanko (1997) *Diplomacija: metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.

- Nicolson, Harold (1998) *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
- Osolnik, Bogdan (1998) 'Parlamentarna diplomacija'. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci*, 160-183. Celovec: Založba Drava.
- Papadakis, Maria in Starr, Harvey (1987/1991) 'Opportunity, Willingness and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy'. V: Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. In Rosenau, James N. (ur.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, 409-432. Boston: George Allen and Unwin.
- Petrič, Ernest (1996) 'Zunanja politika majhnih držav'. *Teorija in praksa* 33 (6), 876-897.
- Plavšak Kranjc, Kristina (2004) 'Javna diplomacija: temeljni koncept in trendi'. *Teorija in praksa* 41 (3-4), 643-658.
- Prezelj, Iztok (2001a) 'Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi: Razreševanje nekaterih terminoloških dilem'. *Teorija in praksa* 38 (1), 127-141.
- Prezelj, Iztok (2001b) 'Vojaško ogrožanje nacionalne in mednarodne varnosti po koncu hladne vojne'. *Teorija in praksa* 38 (5), 848-860.
- Prezelj, Iztok (2002) 'Ogrožanje nacionalne varnosti Republike Slovenije in vključevanje v Nato'. *Teorija in praksa* 39 (3), 426-441.
- Reynolds, Philip Alan (1994) *An Introduction to International Relations*. London, New York: Longman.
- Rockenbauer, Zoltán (1999) 'A Magyar Országgyűlés és az euro-atlanti integráció'. V: Joó, Rudolf (ur.) *A NATO-tag Magyarország*, 56-65. Budapest: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.
- Royer, Linda M. (n.d.) *Hungary's long journey to Nato and beyond*. [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/10\\_wg9\\_taf\\_100.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/10_wg9_taf_100.pdf), str.:127-156. (25. 5. 2005)
- Rupel, Dimitrij et al. (2000) *Deset let samostojne slovenske zunanje politike*. [http://www.gov.si/mzz/zunanja\\_poli/deset\\_let\\_samo\\_slov\\_zuna\\_poli.html](http://www.gov.si/mzz/zunanja_poli/deset_let_samo_slov_zuna_poli.html) (21. 10. 2004)
- Russett, Bruce in Starr, Harvey (1996) *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rušt, Stanka (1997) *Diplomacija majhne države*. Specialistično delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Senjur, Marjan (1992) 'The Viability of Economic Development of a Small State Separating from a Large one'. *Development and International Cooperation* 8 (14-15), 5-22.
- Sens, Allen (1996) 'Small-States Security in Europe: Threats, Anxieties and Strategies After the Cold War'. V: Bauwens, Werner, Clesse, Armand in Knudsen, Olav F. (ur.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 74-99. London: Brassey's.
- Simoniti, Iztok (1995) 'Multilateralna diplomacija'. *Teorija in Praksa*, posebna izdaja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Simony, András (1998) 'Getting on board the moving train of NATO'. *NATO Review* 46(3).  
<http://www.nato.int/docu/review/1998/9803-06.htm> (25. 5. 2005)
- Slovenija in Nato (2004a): *Kronologija slovenskega vključevanja v NATO*.  
<http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/kronologija> (10. 6. 2005)
- Slovenija in Nato (2004b): *Argumenti za vstop*.  
<http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/zakaj-nato/argumenti/> (14. 9. 2005)
- Slovenija in Nato (2004c): *Slovenija in Nato*.  
<http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/javna-mnenja/uvodna-informacija/slovenija-nato.html> (05. 10. 2005)
- Slovenija in Nato (2004d): *Kaj je Vilniška skupina?, avgust 2004*.  
<http://nato.gov.si/slo/faq/question/224-64/> (20. 1. 2006)
- Slovenija in Nato (2004e): *Zakaj Slovenije ne zaprosi za status nevtralnosti?, avgust 2004*. <http://nato.gov.si/slo/faq/question/209-60/> (20. 1. 2006)
- *Slovenia – USA relations (n.d.): Bilateral relations USA – Slovenia: Political Relations*. [http://www.uvi.si/clinton/eng/cl02\\_3.html](http://www.uvi.si/clinton/eng/cl02_3.html) (5. 8. 2005)
- Somogy, dr. Ferenc (1995): *NATO's Enlargement and Partnership for Peace: A Hungarian Perspective*.  
<http://www.csd.org/95Book/Somogy.htm> (25. 5. 2005)
- Szábó, János (1999) 'Honvédelmünk és a szövetségi tagság'. V: Joó, Rudolf (ur.) *A NATO-tag Magyarország*, 27-38. Budapest: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.
- Statistični letopis Slovenije (2004): *Površina ozemlja, gospodinjstva in prebivalstvo, popisi 1921 – 2002*.

- [http://www.stat.si/letopis/2004/04\\_04/04-02-04.xls](http://www.stat.si/letopis/2004/04_04/04-02-04.xls) (19. 11. 2005)
- *Study on Nato Enlargement, september 1995.*  
<http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm> (21. 10. 2005)
  - Šabič, Zlatko, Brglez, Milan (2002) 'The national identity of post-communist small states in the process of accession to the European Union: the case of Slovenia'. *Communist and Post-communist Studies* 35, 67-84.
  - Šabič, Zlatko (2002) 'Small states Aspiring for Nato Membership: Some Factors influencing the Accession Process'. V: Šabič, Zlatko in Bukowski, Charles (ed.) *Small States in the post-cold war world: Slovenia and NATO enlargement*, 1-24. Westport: Praeger Publishers.
  - Valki, László (1999) 'Hungary's Road to NATO'. *Hungarian Quarterly XL (154)*.  
<http://www.hungarianquarterly.com/no154/003.html> (16. 4. 2005)
  - Valki, László (1995) 'NATO Enlargement: The Hungarian Interests'. *Hungarian Quarterly 37(141)*.  
<http://www.hungarianquarterly.com/no141/p34.html> (25. 5. 2005)
  - Väyrynen, Raimo (1996) 'Small States in the New European Context'. V: Bauwens, Werner, Clesse, Armand in Knudsen, Olav F. (ur.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 109-121. London: Brassey's.
  - Vegič, Vinko (1999) 'Zaveznitva in male države: Nekaj dilem slovenskega približevanja Natu'. *Teorija in praksa* 36 (6), 999-1013.
  - Vukadinović, Radovan (1989) *Osnove teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*. Zagreb: Školska knjiga.
  - Vukadinović, Radovan (1995) *Diplomacija: strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.
  - Wallander, A. Celeste (2000) 'Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War'. *International Organization* 54 (4), 705-735.
  - White, Brian (2001) 'Diplomacy'. V: Baylis, John in Smith, Steven (ur.) *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, 317-330. Oxford, New York: University Press.
  - Wiberg, Håkan (1996) 'Security Problems of Small Nations'. V: Bauwens, Werner, Clesse, Armand in Knudsen, Olav F. (ur.) *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, 21-41. London: Brassey's.



- Williams, Michael C. in Neumann, Iver B. (2000) 'From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity'. *Millennium: Journal of International Studies* 29 (2), 357-387.
- Wörner, Manfred (1990): *Speech before the Hungarian Parliament: Speech by Secretary General, Manfred Wörner, 22. november 1990.*  
[http://www.nato.int/docu/speech/1990/s901122a\\_e.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1990/s901122a_e.htm) (4. 8. 2005)
- Združenje Evro-Atlantskega sveta Slovenije (EASS)(2006): *Opis*  
[http://www.atlantski-svet.org/slo/predstavitev/pred\\_index.htm](http://www.atlantski-svet.org/slo/predstavitev/pred_index.htm) (28.3.2006)